

¿HAY FUTURO EN LA DIPLOMACIA?

*Comunicación del académico de número Juan Vicente Sola,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 24 de octubre de 2018*

¿HAY FUTURO EN LA DIPLOMACIA?

Por el académico DR. JUAN VICENTE SOLA

Para José María García Álvarez de Toledo y Ricardo Siri.

El debate contemporáneo sobre la política exterior va en al menos dos direcciones, una las formas de diplomacia no estatal, es decir empresaria y de ONGs. (ver por ejemplo la obra de Carne Ross. **Independent diplomat. Dispatches from an Unaccountable elite.** Cornell 2007) y por otro lado las negociaciones gubernamentales por caminos no institucionales. (ver Ronan Farrow. **War on peace.** The end of diplomacy and the decline of American influence. Norton 2018. Premio Pulitzer.) Nos encontramos en la situación inversa de D. Diego de Saavedra Fajardo como diplomático en Westfalia en 1648 en el origen del sistema moderno de naciones, estamos ahora probablemente frente a su fin.

Alberdi bosquejó un libro sobre la política exterior y la constitución publicado en sus escritos póstumos, “la política exterior de la República Argentina según su constitución de 1853. Aplicable a las Repúblicas de Sudamérica.” (Escritos póstumos, tomo III página 10) dice en su inicio en palabras todavía vigentes: “¿puede un país naciente y desierto casi, tener una política exterior? A esto podría responderse con esta pregunta: ¿puede un

país naciente tener otra política que el exterior? El pueblo, como el hombre que empieza su vida pública, es el que más necesidad tiene de apoyos externos.” Señaló entonces las bases de una futura política exterior: “he aquí el objeto, la materia de la política exterior americana. Consisten las reglas, en la legislación, en los actos dirigidos a desarrollar y agrandar más y más la afluencia de capitales, de las poblaciones, del comercio y de la marina de la Europa, hacia los países nacientes y despoblados de la América del Sur.” (Ídem página 12)

Sin duda la Argentina perdió estos objetivos en su política exterior y quizá sea prudente recuperarlos lo que ha variado sin duda son los instrumentos para actuar. Si Alberdi ya imaginó una sociedad internacional donde los actores eran variados, tanto públicos como privados la realidad actual ha acentuado esa tendencia.

La pregunta que debemos respondernos es ¿cuál es el futuro de la diplomacia?

El mérito y la idoneidad son la expresión administrativa del gobierno democrático, aún con el riesgo de confundir la idoneidad edición de ingreso al empleo público con la imagen de una carrera cerrada, elitista y alejada de la realidad. La nueva pregunta es determinar si el concurso público ha permitido eliminar al favoritismo, la recomendación o al contacto social o político y permita un cuerpo de funcionarios eficaces para cumplir los objetivos de la política exterior determinada por los órganos elegidos por el pueblo. Esto imagina tener a diplomáticos en una situación similar a los magistrados es decir en palabras de Alberdi: “diplomáticos de carrera o inamovibles como tienen jueces vitalicios e inamovibles, militares de carrera y profesión, a causa de lo técnico y excepcional del saber que el ejercicio de estas funciones necesita.” (Alberdi página 47).

El servicio exterior fue considerado una magistratura desde los primeros textos constitucionales, pero surge a través del tiempo plantearnos la pregunta si es preferible un sistema de mayor flexibilidad para hacer frente a los cambios de la política exterior, tal como lo suponía la ley de 1905 o un sistema de mayor rigidez

con mayor formalidad en los cargos asimilándolo a la carrera militar tal como ocurrió en las leyes posteriores a 1946 y en la actual 20.957.

La primera mención al servicio exterior en los textos constitucionales lo hace el estatuto de 1815 en el artículo XI donde refiriéndose a las funciones del director del Estado dice: “nombrará los Embajadores, Cónsules y Enviados para las demás Naciones y Potencias Extranjeras y recibirá todos los que de esta clase vinieren de las mismas a este estado...” En el Reglamento Provisorio de 1817 dictado por el congreso en Tucumán se establece también una cláusula referida al servicio exterior en el artículo XVII. La constitución de 1819 también sancionada por el congreso de Tucumán, pero deliberando en Buenos Aires tiene en el capítulo III una referencia al servicio exterior donde los trata conjuntamente con los empleos militares.

La constitución de 1826 concede competencias al Senado en el nombramiento diplomático, el Presidente de la República Argentina a cargo del poder ejecutivo: “91. Nombra igualmente los embajadores, ministros plenipotenciarios, enviados, cónsules generales, y demás agentes, con aprobación del Senado.” En la constitución de 1826 se planteó la distinción entre quienes estaban a sueldo el poder ejecutivo por cumplir cargos podríamos llamar políticos y los que percibían esos sueldos por ser funcionarios de una carrera administrativa, se lo llamó “empleos de escala” denominación reiterada en nuestra constitución vigente. Fue el congreso general constituyente 1824 que dictó la primera ley sobre servicio exterior, fue un proyecto enviado por el presidente Rivadavia al congreso el 15 de marzo de 1826. Conforme a él, y considerando la necesidad de extender y arreglar las relaciones políticas y diplomáticas con las demás naciones era de suma importancia fijar permanentemente los sueldos que debían gozar sus agentes diplomáticos consulares. Sólo se establecieron los sueldos de los ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y secretarios. La asignación que se le fijaba era moderada fundada en el principio que los ministros plenipotenciarios debían presentarse en las Cortes extranjeras: “con toda la modestia que

corresponde una República y mucho más a una República naciente.”

Alberdi sostenía la corrección de esta idea y se oponía la designación de embajadores a quienes asociaba a las monarquías: “error de los diplomáticos de América de imitar servilmente a los de Europa. Esto los debilita y des considera en vez de realzar... Sirven a una diplomacia que no reconoce pactos de familia. Así es que América no tiene embajadores porque no tiene personas regias a quienes ellos representan.” (Alberdi, Política exterior... Obra citada página 9). Esta doctrina republicana permeó la primera ley del servicio exterior ya en el período constitucional la 4711 del 29 de septiembre de 1905 establecía cinco categorías de “empleados diplomáticos”:

1. Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios;
2. Encargados de negocios;
3. Secretarios de primera clase;
4. Secretarios de segunda clase;
5. Agregados civiles, militares o navales.

Este le siguió la tradición de carreras más flexibles y de no dar un carácter rígido a las jerarquías diplomáticas, criterio similar al que han utilizado otras tradiciones, la más conocida por cercana es la de Brasil donde no existe el cargo de embajador y el título sólo existe de cortesía. En el caso de Francia sólo se concede el título de embajador de Francia a un número muy reducido de diplomáticos en el momento de su jubilación. La República Federal de Alemania no tiene títulos diplomáticos dentro de la administración pública, sólo se conceden el momento de ser designados en el exterior.

El criterio cambió en la ley 11.951 de 1946 que estableció categorías rígidas y una organización similar al de las Fuerzas Armadas, criterio que continuó en las normas posteriores dictadas en gobiernos militares y en la ley 20.957 del 5 de junio de 1975

vigente hasta la fecha. Establece el “estado diplomático” expresión por demás equivocada en una sociedad cuya Constitución rechaza los fueros personales y títulos de nobleza.

Cualquier lectura que hagamos de textos de política exterior sufren una variación considerable después del estallido del Internet trajo la información amplia y masiva al alcance de todos los funcionarios, empresarios y aún activistas interesados en los temas. Sin duda también favorece las funciones de los embajadores residentes en la diplomacia tradicional. Harold Nicolson en su conferencia sobre evolución del método diplomático de 1954 señala este último punto: “la mayoría de los embajadores durante el periodo de las comunicaciones lentas estaban tan aterrorizados de excederse sus instrucciones o de asumir una iniciativa que pudiera poner a su propio gobierno en una situación embarazosa que adoptaban un actitud puramente pasiva, perdiendo así una oportunidad tras otra, y gastando su tiempo escribiendo brillantes informes sobre situaciones que habían cambiado completamente enormemente que sus despachos llegaban a destino.” (Nicolson, H. **The Evolution of Diplomatic Method**. 1954. página 82) este sistema de comunicaciones nos permite conocer una enfermedad profesional “*localitis*” es decir cuando el representante está tan asociado al lugar donde fue destinado que defiende más sus intereses que lo de su propio país. Alberdi prevenía a los diplomáticos argentinos sobre el riesgo de perder la noción del país que representaban y el riesgo militar a los representantes de cortes europeas: “esta simplicidad le dará más respetabilidad en Europa que el fasto. Se fuerza igualar su lujo y boato los ridiculiza, más bien que recomienda. Sobre todo, los arruina... Distinguir a este propósito de la diplomacia de parada de la diplomacia de acción los diplomáticos de América no están llamados entretener relaciones sino a crearlas a formar el objeto de ellas a interesar la atención del mundo europeo y empujar sus poblaciones vitales hacia el nuevo mundo, a explicar las cosas de América, para determinar por esa explicación la actitud de Europa hacia ella.” (Alberdi, Política exterior... Página 10)

Si en cuanto a la información la función del diplomático se encuentra profundamente modificada por las comunicaciones

actuales, y por la simplificación de los contactos directos entre altos funcionarios, permanece la tarea central de la negociación. En cuanto a la base de una negociación internacional continúan vigentes las palabras de Jules Cambón en cuanto a que el mejor instrumento de disposición del gobierno para persuadir a otro es la palabra de un hombre honesto (*la parole d'un honnête homme*).

Diplomático técnico o diplomático proteico.

Existen dos visiones en cuanto la organización del servicio exterior por un lado es la de administrador técnico, convocar un conjunto variable de especialistas en distintos temas y llamarlos oficialmente frente a cada situación o negociación donde se requiera esa especialidad. La gran facilidad las comunicaciones y en los viajes asegura el éxito de este tipo de organización. Frente está la idea tradicional del administrador proteico el alto funcionario de formación día que afronta problemas diversos y complejos con claridad de conceptos y honestidad intelectual y personal. Esta visión sus orígenes en la cultura clásica donde no podía imaginarse de la especialización contemporánea y la consideraría una mutilación de la personalidad. Esta concepción del funcionario polivalente implicaba que la especialización no podía ser lograda antes de la afectación a un empleo determinado sólo hacía posible cumpliendo tareas determinadas. Es decir el funcionario y a cumplir tareas diversas evitando la especialización. Ello llevó a crear una imagen de superficialidad y aún indicar las personas más profundas debían ocultar sus cualidades. Así lo pensaba Ortega y Gasset: *“estos hombres de la carrière son el universal son casi elegantes, casi aristócratas, casi funcionarios, casi inteligentes, y casi Don Juanes. Pero casi es el vocablo de la ausencia. A veces, sin embargo -recuérdese el caso de Stendhal-, la carrera diplomática es el mejor antifaz que un hombre distante de los demás hombres puede elegir para circular entre ellos sin que sospechen los ricos hontanares de espíritu que lleva dentro.”* (Ortega y Gasset. Memorias de Mestanza. Obras completas. Tomo V. Página 479)

En los Estados Unidos una tradición diferente surgió en la administración, la de la especialización y evita la formación de una carrera administrativa o diplomática tradicional. Está basada en los conocidos principios de la división científica del trabajo dándole a cada funcionario una función específica en la cual está especializado, terminada la cual generalmente dejan el servicio. Sólo una minoría de los funcionarios en una representación del exterior vienen de la carrera diplomática, la mayoría provienen de otros departamentos del ejecutivo y aún con contratos temporarios. Existe una tradición democrática de oposición a un cuerpo de funcionarios calificados limitante de los poderes del gobierno y aún del congreso. Esta visión era tradicionalmente criticada sin embargo la nueva situación internacional requiere de una mayor especialización y de un conocimiento técnico muy superior al imaginado anteriormente. Además la velocidad de las comunicaciones hacen que los contactos personales entre funcionarios especializados, políticos y técnicos sean habituales e incluso relaciones personales facilitantes de la negociación. Ánimo tiempo los altos cargos políticos en las capitales pueden controlar la gestión de sus subordinados y también participar directamente en las negociaciones. Pero la otra característica que requiere del conocimiento técnico es la participación de organizaciones no estatales en la actividad internacional. Sean estas empresas, organizaciones financieras estudios jurídicos, y organizaciones no gubernamentales en general enviarán sus funcionarios altamente especializados a una negociación donde un diplomático generalista se encontrara con fuertes limitaciones en su participación.

Las dos visiones del servicio exterior.

Aparecieron dos concepciones la de un servicio exterior integrado por personas de amplia formación y experiencia con capacidad de resolver cuestiones disímiles a un, instrucciones incompletas y particularmente sin mayor contacto con sus gobiernos. Frente a ello pareció la idea de un servicio exterior integrado por departamentos muy especializados, generalmente muy numerosas y con posibilidades de convocar rápidamente a

expertos según las circunstancias lo indicaran. La primera en la tradición fundamentalmente francesa seguida por el Brasil y la Argentina en la organización de sus servicios exteriores y la segunda en la experiencia de los Estados Unidos. En todos los casos esas situaciones han cambiado con la mayor y mejor información internacional y la rapidez de comunicaciones. Sin duda los diplomáticos de carrera tienen un interés en preservar las tradiciones de la diplomacia con la característica de reserva y exclusión de personas que no integran los servicios exteriores. Esto se refleja aún en organismos internacionales en la resistencia buscar reuniones públicas y llevar a situaciones de negociaciones privadas y aún secretas fuera del contacto único de periodistas o aún de funcionarios no especializados. Esta la idea tradicional representada fundamentalmente por autores como Harold Nicolson. Aunque el principal conflicto con la carrera diplomática es que está fundada en la visión "realista" de la política exterior centrada en una visión donde los principales actores, sino los únicos, son los estados. El diplomático aparece como la expresión internacional del Estado, más allá de los intereses o decisiones de los gobiernos como una idea de la necesidad de la permanencia de las políticas de cada nación en las relaciones internacionales. Esta situación ha sufrido un impacto en gran medida por la existencia aún dentro de cada Estado de expertos especializados que tienen muchas veces contactos y relaciones directas con expertos y académicos de otros estados y con quien mantienen coincidencias y relaciones amigables independientemente de la política cada gobierno. Además, la visión "realista" de la política internacional imaginaba algunas doctrinas que ahora parecen de menor aplicación por ejemplo la del equilibrio de poderes y la existencia de estados pivotes que mantenían equilibrados los poderes y de esa manera se evitaban conflictos. Si bien el simplismo de esta doctrina más allá de su utilización para justificar cambios de política exterior en algunos estados, particularmente el caso histórico del Reino Unido, es ahora impensable en su aplicación por la variedad de temas que suponen la existencia de relaciones internacionales. Aparece por el contrario una fuerte idea de opinión pública internacional y esta opinión pública influye en funcionarios y gobernantes y lo lleva a tomar decisiones independientemente de un hipotética "razón de Estado" pudiera definir los intereses permanentes de una nación.

En suma los gobernantes y también los diplomáticos somos general testigos impotentes de una realidad mundial en gran medida incontrolable.

La evolución legislativa del servicio exterior.

De la ley de 1905 hasta la reforma de 1946 y 1975.

Esto cambia necesariamente la función de la embajada y del embajador como centro de la negociación internacional. Sin duda las embajadas pueden proveer análisis sólidos realizados en el lugar de que es lo que ocurre y cómo afecta las relaciones bilaterales. Aunque existen dos tipos de limitaciones, la primera es la existencia de muchas fuentes de información inimaginables antes, alguna de ellas con origen difuso es decir no afincado en lugares específicos. La otra es la posible relevancia de la información para las relaciones bilaterales, es decir la embajada tiene excelente información, pero las cancillerías no le encuentran utilidad. Es decir, la función del embajador y su equipo ha cambiado y se transforma en un asesor y organizador de visitas y de guías de funcionarios políticos o técnicos que manejan y analizan esos temas directamente en sus capitales no son el núcleo de la negociación bilateral sólo partícipes en ella. De todas maneras no podrían hacerlo ya que la complejidad y la variedad de las relaciones trascienden la actividad de un equipo relativamente reducido como son nuestras embajadas.

¿Son fantasías lo del “estado diplomático”?

Los diplomáticos y el coraje.

Si la característica de los funcionarios en la carrera diplomática es la indefensión y el costo del coraje depende en los riesgos que se deben asumir se los plantea la siguiente pregunta: ¿Requieren los diplomáticos de un mayor coraje para el

cumplimiento de ciertas actividades o el ejercicio de ciertos derechos? Exigencia que en algunos casos puede ser cercana al heroísmo. La indefensión es debida a la facilidad en que se los puede someter a la persecución y el castigo, cambiarlos de funciones o destinos sin necesidad de dar explicaciones; y a la discrecionalidad de los premios, sean éstos traslados apetecidos o ascensos en la carrera. En algunos casos la indefensión ocurre simplemente por estar fuera del país. El servicio exterior se cumple lejos de la toma de decisiones, alejado de toda información y sin poder influir en ellas. Los funcionarios pueden ser víctimas de fáciles difamaciones repetidas en forma de rumor, con el riesgo de sumarios interminables reparados tardíamente por la justicia cuando las carreras están destruidas.

Podemos plantearnos la pregunta: ¿Tiene un diplomático que ser valiente? La respuesta es afirmativa si los costos que debe asumir en algunos momentos de su carrera requieren de heroísmo. Pero éstas situaciones no deben ser causadas por diferencias de criterio con las autoridades. En las democracias constitucionales el ejercicio de los derechos o la expresión de las opiniones no supone del heroísmo, tampoco el cumplimiento de los deberes, como es prestar declaración testimonial en un juez de instrucción.

Sin duda hay actos de heroísmo en la diplomacia, Wallemberg, el cónsul sueco que salvo a miles de perseguidos durante la Segunda Guerra Mundial hasta su misteriosa desaparición.

Los diplomáticos y el incentivo a la complacencia.

La diplomacia empresaria y de la organizaciones no gubernamentales.

Las empresas comerciales y financieras han sido las primeras en adaptarse esta realidad, luego los políticos y los gobernantes con sus visitas directas a otros estados, en todos los casos con una información muy amplia y variada que muchas veces

trasciende a los equipos de las embajadas. Aún en muchos casos, los jefes de Estado en sus visitas oficiales se acercan a empresas de la misma manera que visitan organismos de gobierno, y en muchos casos son acompañados por empresarios dispuestos a hacer transacciones comerciales en la nación visitada. También aparecen conflictos inter empresarios, o entre empresas y organizaciones no gubernamentales podemos imaginar un conflicto entre empresas como Google enfrentadas a organizaciones como Amnesty internacional sobre situaciones de derechos humanos actividades *on line*. Todo lleva a la necesidad de una política exterior construya una coalición entre intereses gubernamentales, de las empresas también de la sociedad civil. Porque en las relaciones con otros estados se encontrara no sólo con una actividad gubernamental sino con conflictos en los que intervienen todos estos actores . inclusive coaliciones de ellos frente actividades que trascienden a los gobiernos.

¿Se podría privatizar el servicio exterior?

Las transacciones soberanas.

Oliver Williamson señala que los recursos humanos suponen una especificidad importante en muchas burocracias públicas, y las relaciones exteriores es una entre ellas, debido a que hay cierta forma de entrenamiento que no puede ser transferido y al condicionamiento social. El gobierno en estos casos actúa o tiene un monopsonio para las transacciones en materia de relaciones exteriores. El requisito de un conocimiento profundo de protocolos y procedimientos particulares para la conducción de política exterior que incluyen además un conocimiento especializado de zonas y prácticas lejanas tiene para el personal poco valor en empleos alternativos. En el sector público la manera de cubrir los riesgos adicionales de la especificidad en los recursos humanos es proveer una seguridad en el empleo. Lo que verdaderamente distingue la transacción de relaciones exteriores es el riesgo de probidad. Por probidad me refiero a la lealtad y rectitud con las cuales las transacciones de relaciones exteriores se llevan adelante.

El aspecto vertical de la preocupación de probidad en relación entre el Presidente que es el responsable primario en la administración de las relaciones exteriores y la agencia que las lleva adelante. ¿Debe el Presidente tener confianza en la información y asesoramiento que le provee la agencia de relaciones exteriores?

La intriga como enfermedad profesional del diplomático.

Si bien esta es una descripción correcta de las transacciones soberanas. La primera pregunta que surge es ¿Cuáles son los efectos no queridos que surgen de estas estructuras de gobierno? Un sistema que premia la conformidad y castiga la iniciativa puede dar lugar a graves deformaciones éticas.

Callieres (François de Callières. De la maniere de Negocieravec les Souverains. De l'utilié des négociations, du choix des ambassadeurs et des envoyés et des qualitésnécessairespourréussirdans les emplois. Ed. Original 1716) menciona el caso del diplomático español Don Esteban de Gamarra que no era ascendido por ser demasiado honesto en los informes a su gobierno.

Debemos insistir en nuestros funcionarios la necesidad de un entrenamiento en la iniciativa personal y en coraje para enfrentar situaciones extremas.

En su obra “Camino de Servidumbre”, Hayek tiene un capítulo llamado ¿Por Qué los peores se ponen a la cabeza? Expresión que se puede extender a nuestro caso, muchas veces en una organización burocrática, la estructura es jerárquica y los incentivos no son favorables al coraje. En principio porque cuanto más elevada es la inteligencia y la educación de una persona más se diferencian sus opiniones y es menos probable que acepte que se el imponga una jerarquía particular de valores. Si deseamos uniformidad en los puntos de vista, tenemos que descender a los más bajos niveles morales e intelectuales. Debe formar un mínimo

común denominador. El segundo elemento es el de quienes están dispuestos a aceptar un conjunto de valores confeccionado, quienes tengan ideas o emociones vagas que aceptan el conformismo como forma velada del cinismo. El tercer elemento y que Hayek considera el elemento más negativo es el agrupar a las personas a través de la envidia a los mejores, la lucha contra los ajenos al grupo, el 'nosotros' contra 'ellos', distinción que no solamente acontece en partidos políticos populistas, sino también en atmósferas de club. Es la expresión 'no pertenece a nosotros'.

Los altos costos de la indefensión hacen que la carrera diplomática imponga incentivos que llevan al temor por la inseguridad profesional. Y en algunos casos pueden caer en la complacencia ante las autoridades que pueden disponer fácilmente de los destinos de los funcionarios y sus familias. Pero los incentivos reiterados se convierten en una cultura, cultura de dominación por gobernantes y de riesgo de la cultura de acatamiento por los funcionarios. Es un fenómeno habitual en las grandes organizaciones al que hay que evitar. En su obra Camino de Servidumbre, Hayek señala en un capítulo llamado ¿Por qué los peores se ponen a la cabeza? Ya que muchas veces en una organización burocrática, la estructura es jerárquica y los incentivos no son favorables al coraje. En principio porque cuanto más elevada es la inteligencia y la educación de una persona más se diferencian sus opiniones y es menos probable que acepte que se le imponga una jerarquía particular de valores. Si deseamos uniformidad en los puntos de vista, tenemos que descender a los más bajos niveles morales e intelectuales. El segundo elemento es el de quienes estén dispuestos a aceptar un conjunto de valores confeccionado, quienes tengan ideas o emociones vagas acepten el conformismo como forma velada del cinismo. El tercer elemento y que Hayek considera el elemento más negativo es el agrupar a las personas a través de la envidia a los mejores, la lucha contra los ajenos al grupo, el 'nosotros' contra 'ellos', distinción que no solamente acontece en partidos políticos populistas, sino también en atmósferas de club. Es la expresión 'no pertenece a nosotros'.

Toda organización que tenga un poder amplio sobre los destinos de sus funcionarios fomenta la existencia de los 'duendes

de la camarilla' que se acercan al poder y obtienen privilegios, que en casos no coinciden con el interés general. El coraje en los gobernantes consiste en evitar las tentaciones del abuso de poder, no consentir camarillas y asegurar que los mejores funcionarios cumplan con su función, sin necesidad de ejercicios heroicos.

Del derecho internacional al derecho trasnacional.

La visión tradicional impone la función gubernamental dentro del derecho internacional y en asociación con los "*principios de derecho público de esta Constitución*" que menciona el artículo 27, regidos por los principios generales de derecho mencionados en el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia:

"principios reconocidos por las naciones civilizadas y que obligan a los Estados aún fuera de todo ligamen convencional. "Corte Internacional de Justicia. caso "Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio." Recueil- 1951, p. 23.

La Constitución es un documento principal en la organización y manejo de las relaciones exteriores. Es a través de ella que el Estado se asocia al orden jurídico mundial. Es la Constitución la que determina las condiciones de participación del Estado en las relaciones internacionales. Es ella la que designa quién o quienes tendrán a su cargo la conducción de las relaciones exteriores. Define los procedimientos, las reglas de fondo y los principios que estos órganos deberán respetar. Al mismo tiempo determina, dentro del orden jurídico interno, los principios con los que se resolverán los eventuales conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional. Establece también las condiciones en las que los jueces nacionales aplicarán el derecho internacional. Las leyes y reglamentos cumplen una función de completar las normas constitucionales e internacionales.

El cambio en las relaciones exteriores y la actividad empresaria, de las organizaciones y de las personas. El cambio en

los actores públicos, las provincias junto a la Nación. La presencia habitual de los administradores de grandes empresas en los viajes al exterior de los jefes de Estado demuestra que *“la separación del interés de los individuos y del interés del Estado no corresponde más a la realidad”*, la opinión del Juez André Gros en el caso “Barcelona Traction Light and power Co.” C.I.J. Recueil 1970, p. 269.

Otro de los cambios ha sido el derecho que surge de los nuevos actores internacionales, los contratos entre empresas y estados, las declaraciones de organizaciones no gubernamentales con gran influencia dentro de la política de cada Estado y particularmente las decisiones de tribunales nacionales, organismos de aplicación de convenciones particularmente derechos humanos, y aún de arbitrajes de derecho privado pimiento de contratos. La vieja regla de la corte permanente de derecho internacional en el caso de los empréstitos serbios y de los empréstitos brasileños, donde se señalaba que una cuestión se regía o por el derecho internacional o por el derecho interno de alguno de los estados ha perdido su aplicación concreta.

Los actores diplomáticos en un mundo de comunicaciones directas. La idea de un servicio exterior permanente fue considerada una forma de garantía aún en sistemas democráticos para asegurar la transparencia de las decisiones internacionales y las negociaciones que le dieron origen.

La formación de los diplomáticos.

La política exterior requiere analizar prioridades:

1. Asegurar la transparencia en el ingreso a la carrera diplomática,
2. Contar con programas de estudio y un cuerpo docente de alta calidad técnica e independencia de criterio,

3. Establecer un programa de formación permanente para los funcionarios del servicio exterior a medida que progresen en su carrera, y
4. Transformar al Instituto del servicio exterior en un centro de investigación sobre temas de política exterior.

El sistema de ingreso y de formación de diplomático se efectúa a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Debe asegurar la transparencia, para ello es necesario de exámenes orales y públicos con tribunales académicos independientes. La designación de los examinadores deberá realizarse en acuerdo con la universidad pública con un sistema transparente de convocatoria y nombramiento.

Los programas de estudio tienen el doble requisito de asegurar una formación teórica pero fundamentalmente asociar lo estudiado con la multiplicidad de funciones del diplomático. Es conveniente establecer un acuerdo con la Universidad de Buenos Aires. Este acuerdo permitirá la designación de profesores e integrantes de tribunales examinadores fuera de toda sospecha de preferencia y al mismo tiempo evita conflictos por el desplazamiento de los docentes actuales.

La selección de aspirantes al servicio exterior.

La idoneidad, por oposición al favoritismo, es la condición de acceso a la administración pública y es una calidad esencial de la eficiencia administrativa del Estado de derecho. El concurso público es el instrumento para asegurar la idoneidad y evitar el favoritismo político confesional, familiar o social.

La primera función del Instituto del servicio exterior es la selección de aspirantes al servicio exterior. En principio es la universidad la indicada para la formación integral del funcionario

porque es allí donde se realice un debate amplio de ideas y de técnicas necesarias para futuras tareas. La Administración debe completar la instrucción recibida e introducir al aspirante a funcionario en los temas específicos de la carrera. En sociedades con medios reducidos como la Argentina donde el servicio público debe ser necesariamente limitado se requiere un funcionario de formación amplia que puedan afrontar problemas diversos y complejos con claridad de ideas y honestidad intelectual y personal. Es la utilización racional de medios escasos para formar un número reducido de funcionarios capacitados en múltiples temas que pueden introducirse en las cuestiones que surgen a diario en la vida internacional y jugar un papel eficaz en la defensa de los intereses argentinos.

Existe una gran experiencia argentina e internacional sobre la selección de aspirantes a través de exámenes escritos y orales sobre las materias propias a la formación del diplomático. Estos exámenes previos a la iniciación en la carrera incluyen política internacional, economía internacional, derecho constitucional e internacional, y el conocimiento de por lo menos dos idiomas. La importancia de este examen de ingreso se centra en la selección de futuros diplomáticos competentes en un sistema de transparencia y de no discriminación. El problema central radica en la utilización en el pasado reciente de los coloquios al inicio y al final del proceso de selección para discriminar en favor de algunos candidatos por motivos de simpatías o conexiones políticas. Es cierto que existen formas de discriminación positiva e inclusive de cuotas tal como existen en el Instituto Río Branco, para asegurar la igualdad social, racial o de género. Pero de ninguna manera es aceptable una preferencia por un candidato por motivos que no estén expresamente establecidos previamente en la convocatoria y que además sean constitucionalmente justificables.

Los exámenes de selección ya sean orales u escritos deben ser corregidos por un tribunal independiente. En el caso de exámenes orales deben hacerse en audiencia pública. Los tribunales deberán estar integrados por académicos reconocidos en la materia y no por funcionarios del ministerio. La razón de este último criterio es asegurar que el aspirante tiene conocimiento adecuado

en la materia que se le examina y que no existirán preferencias por su conexión o relaciones con funcionarios públicos o políticos.

La determinación de la currícula y la integración del claustro docente.

La determinación de la currícula debe dividirse en tres sectores de materias: la formación académica, entrenamiento profesional y la enseñanza de idiomas.

El primero y más importante es el de formación académica. En este caso para la determinación de los programas y la integración del cuerpo docente debe requerirse a la colaboración y asesoramiento de las universidades nacionales.

El segundo grupo de materias concierne aquellos temas específicos de la actividad diplomática, fundamentalmente temas asociados a la negociación internacional, y a la práctica de las relaciones entre estados y con organismos internacionales. Si bien en este tema se invitarán a funcionarios a dar conferencias y cursos, la tarea particularmente en cuanto se refiere a las técnicas de negociación admite especialistas de distintos orígenes. En cuanto a la práctica diplomática esta se desarrollará fundamentalmente a través de pasantías dentro del ministerio o en actividades de intercambio. Las relaciones internacionales bilaterales o multilaterales tienen un fuerte contenido práctico y es en ese marco donde debe realizarse el entrenamiento.

El tercer grupo de materias son los idiomas. La actividad diplomática se desarrolla en distintos idiomas, y salvo los países latinoamericanos y España, y la actividad en organismos multilaterales con traducción simultánea, la mayor parte de los contactos y negociaciones son en distintas lenguas. No basta con que los aspirantes conozcan correctamente el inglés, francés y portugués, deberán conocer las lenguas de los estados a los cuales van a ser destinados y también el lenguaje utilizado en la actividad o región en la cual van a especializarse.

Conflictos en la formación de diplomáticos.

La currícula en los programas de formación de los funcionarios diplomáticos requiere prever dos problemas: la ideologización de la enseñanza y la multiplicación de materias.

El primero es la ideologización de la enseñanza, habitualmente el contenido de los cursos se identifica con las propuestas políticas del gobierno de la Cancillería en el momento del curso. Este entrenamiento doctrinario aparece en el contenido de varias materias, aunque no necesariamente aparezca en el nombre o en el programa. Sin embargo, en algunos casos trasciende hasta en la denominación, como es el caso de la materia “Pensamiento nacional y latinoamericano” al cual se dedican 14 clases en el programa actual. Otro ejemplo donde la orientación de la materia también trasciende al título por ejemplo “Desarrollo económico” que indica una orientación determinada cuando integra el programa de formación de diplomáticos. En algún caso si bien en nombre de la materia podría ser considerado genérico es evidente que su contenido está asociado la política gubernamental como es el caso del seminario “Realidad y medios de comunicación” dedicado a la difusión del debate político del momento sobre un tema de gran importancia para el gobierno del momento.

La segunda característica de la currícula actual es la enorme cantidad de materias, ello tiende al análisis superficial y a la reducción en la importancia para el análisis de cuestiones fundamentales. Si se tiene en cuenta materias como “Teoría de las relaciones internacionales” a las que se le da la misma cantidad de horas, 12, que a “Transformaciones de la economía mundial”. Al mismo tiempo al curso de “Derecho internacional público” del primer semestre de primer año tiene 16 horas, levemente más que el de “Pensamiento nacional y latinoamericano” que tiene 14.

Fundamentos de un nuevo programa.

Los cursos de funcionarios diplomáticos desarrollados en cuatro semestres deben tener una currícula en la cual se desarrollen plenamente las materias necesarias para la formación de quienes deberán dirigir e instrumentar la política exterior. Quien ingresa al Instituto debe tener ya en ese momento una buena formación en derecho, en economía y en política exterior.

La formación del funcionario diplomático debe estar dirigida a que pueda participar en la formulación de temas de la política exterior y llevarlos adelante de acuerdo a las instrucciones que reciba. Es errónea una formación que se concentre en lo discursivo, en crear empleados que articulen elegantemente propuestas o políticas pero que carezcan de contenido crítico que los capacita para formular alternativas para la solución los problemas que se plantean cotidianamente en el manejo de las relaciones exteriores. Un burócrata que articule elocuentemente sus propuestas no deja de ser un burócrata.

Una política exterior eficaz requiere de una fuente permanente de información confiable y es el servicio exterior quien debe proveerla. Existen muchas fuentes para conocer lo que ocurre en alguna parte del mundo, pero la más confiable en la provista por los diplomáticos en razón de su entrenamiento y su hábito en el análisis de los problemas internacionales, sin caer en el sensacionalismo periodístico ni en una visión conspirativas de la política exterior habitual en quienes no tienen con ella trato cotidiano. La mera información no es suficiente para el diseño de la política exterior debe ser condensada y comentada. El informe de un tema relevante para la política exterior requiere de ofrecer las alternativas de asesoramiento para quien toma la decisión final. El diplomático que se encuentra en el terreno, se encuentra en condiciones inmejorables para conocer la situación que origina un conflicto y puede proponer alternativas para resolverlo.

El Curso para los primeros secretarios.

La formación de los funcionarios debe ser permanente por lo tanto deben realizarse cursos de actualización para los primeros secretarios que aspiran ascender al cargo de consejero de Embajada. Estos cursos no deben limitarse a las novedades en la práctica profesional sino también a las novedades en la formación académica. El funcionario concluirá el curso anual con la redacción y defensa de una monografía sobre un tema que proponga a un tribunal y que deberá presentar en acto público. En esta monografía podrán incluir temas de su experiencia profesional reciente de manera que su publicación electrónica permita ser utilizada por otros funcionarios.

El curso y tesis para consejeros.

Para acceder al cargo de ministro plenipotenciario el Instituto del servicio exterior debe ofrecer una oferta académica de dos pasos, la participación activa en un curso de especialización y la redacción de una tesis original. La primera tendrá las mismas características de un curso de doctorado lo que incluye participación en clases y un examen final. Luego se requerida la redacción de una tesis original de contenido académico que deberá ser defendida ante un tribunal y en acto público.

La publicación de estas tesis permitirá acrecentar la bibliografía argentina en temas internacionales.

La existencia de una carrera diplomática estructurada asegura la neutralidad de la administración pública, da a los funcionarios una gran independencia que les permite defender el interés general independientemente de las presiones recibidas o de los vaivenes políticos. Es también una garantía para los ciudadanos que sus derechos serán reconocidos y sus intereses defendidos.

Los cambios en la diplomacia y la concepción del Presidente como órgano único.

Los constituyentes argentinos, siguiendo el ejemplo de los norteamericanos, consideraran función primordial del gobierno federal el manejo de las relaciones exteriores y particularmente que el Presidente fuera un actor central dentro de la concepción fragmentaria de las relaciones internacionales. Esta distorsión ha favorecido al gobierno central en general y en particular al Presidente.

Pero la explosión de la realidad internacional ha superado las iniciales categorías constitucionales

El Presidente está permanentemente en ejercicio de sus funciones, no en sesiones como el Congreso y puede actuar en forma rápida y discreta. De esta manera además de las funciones que se le han concedido en forma expresa por la Constitución tiene un poder residual que ha crecido considerablemente con el tiempo y que surgen de la propia naturaleza del manejo de las relaciones exteriores.

"El Presidente es el único órgano de la Nación en sus relaciones externas, y es su único representante con las potencias extranjeras." Esta frase de John Marshall, habitualmente citada, fue expresada cuando era miembro de la Cámara de Representantes en 1800, antes de su actuación legendaria como Chief Justice, pero ha sido mencionada por la Corte Suprema americana como principio general en la política exterior.

El fallo *United States v. Curtiss Wright Export Corp.* de 1936 es el precedente en materia de relaciones exteriores y su importancia no se limita a los tratados internacionales. Se trataba del cumplimiento de una orden presidencial que establecía penas para el envío de material bélico a los combatientes en la Guerra del Chaco. El Juez Sutherland dio la polémica opinión por la Corte:

“La investidura en el gobierno federal de los poderes de la soberanía exterior no depende de las concesiones afirmativas de la Constitución. Los poderes para declarar la guerra y llevarla adelante, para concluir la paz, para hacer tratados, para mantener relaciones diplomáticas con otras soberanías, aún cuando nunca hubieran sido mencionadas en la Constitución, estarían investidas en el gobierno federal como concomitantes necesarios de la nacionalidad. Ni la Constitución ni las leyes dictadas en su consecuencia tienen fuerza en territorio extranjero salvo con respecto a nuestros propios ciudadanos; y las operaciones de la nación en ese territorio deben estar gobernadas por tratados, entendimientos internacionales y pactos, y por los principios de derecho internacional. Como miembro de la familia de naciones, el derecho y el poder de los Estados Unidos, en ese campo es igual al derecho y poder de los otros miembros de la familia internacional. De otra manera los Estados Unidos no serían completamente soberanos... Es importante tener en cuenta que estamos tratando no solamente con una autoridad investida en el Presidente por una decisión del poder legislativo, pero de esa autoridad conjuntamente con el muy delicado, plenario y exclusivo poder del Presidente como órgano único del gobierno federal en el campo de las relaciones exteriores, un poder que no requiere como base para su ejercicio una ley del Congreso, pero que, por supuesto, como todo otro poder gubernamental, debe ser ejercido en subordinación a las disposiciones aplicables de la Constitución. Es bastante aparente que si, en el desarrollo de nuestras relaciones internacionales, se puede evitar una situación embarazosa, a lo mejor una situación seriamente embarazosa, y lograr el éxito, la legislación del Congreso que debe hacerse efectiva a través de la negociación e investigación dentro del campo internacional debe muchas veces acordar al Presidente un nivel de discreción y de libertad de las restricciones legales que no serían admisibles en el caso de que se tratara de asuntos domésticos. Más aún, es él y no el Congreso, quién tiene la mejor oportunidad de conocer las condiciones que prevalecen en países extranjeros, lo que es especialmente cierto en tiempo de guerra. El tiene sus fuentes de información confidenciales. El tiene sus agentes en la forma de funcionarios diplomáticos y consulares. El secreto con respecto a

la información recogida por ellos puede ser altamente necesario y una difusión prematura puede producir resultados dañinos.”

Este poder del Presidente para el manejo de las relaciones exteriores se ejerce tradicionalmente a través de los diplomáticos.

Los organismos internacionales después de la guerra fría.

La paradoja de las Naciones Unidas, se imaginaba una función limitada en razón de la guerra fría y la plena actividad luego de su fin. Sin embargo, fue durante la guerra fría el período de mayor actividad, cuando en ella se centró el dialogo este oeste y norte-sur. El éxito de la descolonización, la codificación del derecho internacional general y los tratados de derechos humanos con sus órganos de aplicación.

Eso es parte del pasado.