

Dalbosco, Hugo Luis

*Los diplomáticos de carrera y la formulación
de la política exterior argentina (1983-2007)*

**Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Sociales**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)* [en línea]. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf> [Fecha de consulta:]



**Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación
Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

Doctorado en Ciencias Políticas

Tesis Doctoral

**Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política
Exterior Argentina (1983-2007)**

Director:

Dr. José Luis de Imaz (+)

Co-Director

Autor: Lic. Hugo Luis Dalbosco

Dr. Alejandro Pablo Piscitelli Murphy

Junio de 2014

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE GRÁFICOS	4
ÍNDICE DE CUADROS	5
ÍNDICE DE FIGURAS	6
ÍNDICE DE RECUADROS	6
Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina 1983-2007	7
Introducción.....	7
1.- Ubicación del tema y sentido de la investigación	7
2.- Estado de la Cuestión	11
I.- Marco teórico	19
1.- La teoría de las élites	19
2.- La teoría de la burocracia	24
3.- El análisis de políticas públicas	34
4.- Gobernabilidad y gobernanza	45
5.- El poder y la influencia.....	50
6.- El proceso de toma de decisiones	54
II.- Abordaje metodológico	60
Hipótesis:	62
1. Principal	62
2. Secundaria.....	62
Objetivos de investigación.....	62
1. Generales.....	62
2. Específicos	62
Tareas.....	63
III.- Descripción del Servicio Exterior de la Nación	66
1.- Antecedentes históricos	66
2.- Régimen actual	68
3.- El sistema de toma de decisiones según la Constitución Nacional	72
4.- Las funciones de los diplomáticos.....	77
5.- La evolución de la diplomacia.....	82
6.- El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)	90
IV.- Evolución de la estructura de la Cancillería.....	93
1.- De Alfonsín a Menem	93
2.- De Menem a de la Rúa	95

3.- De de la Rúa a Kirchner	99
V.- Los funcionarios políticos y los embajadores políticos.....	104
1.- Los funcionarios políticos	104
2.- Los embajadores políticos	105
VI.- La política exterior: concepción y toma de decisiones	113
1.- Concepto, constantes, instrumentos	113
2.- Toma de decisiones: estructura, proceso, factores y niveles	115
2.- La política exterior argentina.....	121
3.- La política interna y la política exterior	123
VII:- Esquema de la política exterior entre 1983 y 2007	132
1.- Consideraciones generales.....	132
2.- Los ejes estratégicos de la política exterior argentina en el período	134
a) La inserción de la Argentina en el mundo.....	134
b) La relación con los Estados Unidos	136
c) La integración con América Latina.....	139
2.- Las políticas exteriores del período	140
a) La Presidencia de Alfonsín	140
b) El período de Menem	150
c) La breve presidencia de de la Rúa.....	165
d) El interregno de Duhalde.....	169
e) La presidencia de Kirchner	171
VIII.- Descripción de los diplomáticos de carrera.....	187
1.- Datos generales.....	187
2.- Datos según la muestra.....	199
3.- Análisis cualitativo	221
a) Las condiciones personales.....	221
b) La percepción de la carrera diplomática.....	227
b.1) La formación y la carrera.....	242
b.2) La relación con los políticos	244
b.3) La valoración de los diplomáticos respecto de la política exterior	250
c) Sobre la función diplomática	251
IX.- Algunos casos relevantes	267
1.- La renuncia argentina al Movimiento de Países No Alineados (NOAL).....	267

2.- El cambio de la orientación de los votos en la ONU.....	270
3.- La cooperación nuclear con Brasil y su papel decisivo en la orientación de la política exterior	275
4.- La formación del MERCOSUR y su evolución hasta 2007	280
5.- La actuación diplomática en el campo multilateral	294
6.- El caso de los Hielos Continentales Patagónicos	297
X.- Conclusiones	303
XI.- Bibliografía	331

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Diplomáticos en 1983	95
Gráfico N° 2: Diplomáticos en 1993	98
Gráfico N° 3: Diplomáticos en 2008	102
Gráfico N° 4: Designaciones de Embajadores Políticos 1983-2007	107
Gráfico N° 5: Destinos de embajadores políticos 1983-2007	109
Gráfico N° 6: Procedencia de los embajadores políticos 1983-2007	112
Gráfico N° 7: Embajadores políticos durante la Presidencia de Alfonsín.....	149
Gráfico N° 8: Embajadores políticos durante el período de Menem.....	164
Gráfico N° 9: Embajadores políticos durante la Presidencia de Kirchner	177
Gráfico N° 10: Diplomáticos – Distribución por rangos.....	188
Gráfico N° 11: Diplomáticos – Distribución por sexos.....	189
Gráfico N° 12: Diplomáticos – Distribución por sexos según rango	190
Gráfico N° 13: Relación varones-mujeres según las promociones del ISEN	192
Gráfico N° 14: Diplomáticos – Universidad	196
Gráfico N° 15: Embajadores - universidad	197
Gráfico N° 16: Secretarios de 3ª - universidad.....	198
Gráfico N° 17: Muestra: distribución por rango.....	201
Gráfico N° 18: Muestra - distribución por sexo	202
Gráfico N° 19: Muestra – distribución por sexos según rango	203
Gráfico N° 20: Muestra - origen de los diplomáticos.....	204
Gráfico N° 21: Muestra distribución según títulos de grado	205
Gráfico N° 22: Muestra - universidad	206
Gráfico N° 23: Muestra – escuela primaria.....	207
Gráfico N° 24: Muestra – escuela media.....	208
Gráfico N° 25: Muestra – estudios de posgrado.....	209
Gráfico N° 26: Muestra: estado civil.....	210
Gráfico N° 27: Muestra – nivel educativo del padre.....	212
Gráfico N° 28: Muestra – nivel educativo de la madre	213
Gráfico N° 29: Muestra – oficio del padre	214
Gráfico N° 30: Muestra – oficio de la madre	215
Gráfico N° 31: Muestra – nivel educativo del cónyuge	216
Gráfico N° 32: Muestra – oficio del cónyuge	217
Gráfico N° 33: Muestra – empleo previo	218

Gráfico N° 34: Muestra – motivación para la carrera diplomática	219
Gráfico N° 35: Muestra – filiación partidaria.....	220
Gráfico N° 36: Muestra – situación económica comparativa.....	225
Gráfico N° 37: Muestra – perspectiva de desarrollo personal.....	226
Gráfico N° 38: Muestra – influencia en la formación de la política exterior	259

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Modelos de toma de decisión según Allison.....	57
Cuadro N° 2: Modelos de Diplomacia	86
Cuadro N° 3: Personal de la Cancillería.....	101
Cuadro N° 4: Embajadores políticos 1983-2007.....	107
Cuadro N° 5: Embajadores políticos 1983-2007: frecuencia de designación	108
Cuadro N° 6: Diplomáticos - Distribución por rango	187
Cuadro N° 7: Diplomáticos - Distribución por sexos.....	188
Cuadro N° 8: Varones y mujeres según promociones del ISEN (1964-2005).....	191
Cuadro N° 9: Distribución de títulos agrupados por rango y sexo	194
Cuadro N° 10: Diplomáticos - universidad	196
Cuadro N° 11: Embajadores - universidad.....	197
Cuadro N° 12: Secretarios de 3ª - universidad	198
Cuadro N° 13: Diplomáticos - graduados UCA	199
Cuadro N° 14: Diplomáticos - edades según rango.....	199
Cuadro N° 15: Muestra: distribución por rango	201
Cuadro N° 16: Muestra - distribución por sexo.....	202
Cuadro N° 17: Muestra – origen de los diplomáticos	204
Cuadro N° 18: Muestra - títulos de grado	205
Cuadro N° 19: Muestra - Universidad.....	206
Cuadro N° 20: Muestra - escuela primaria	206
Cuadro N° 21: Muestra - escuela media.....	207
Cuadro N° 22: Muestra - estudios de Posgrado.....	208
Cuadro N° 23: Muestra - lugar de nacimiento.....	209
Cuadro N° 24: Muestra - estado civil	210
Cuadro N° 25: Muestra - nivel educativo del padre	211
Cuadro N° 26: Muestra - nivel educativo de la madre	212
Cuadro N° 27: Muestra: oficio del padre	213
Cuadro N° 28: Muestra: oficio de la madre.....	214
Cuadro N° 29: Muestra - nivel educativo del cónyuge	215
Cuadro N° 30: Muestra: oficio del cónyuge.....	216
Cuadro N° 31: Muestra - empleo previo	217
Cuadro N° 32: Muestra: motivación para la carrera diplomática.....	218
Cuadro N° 33: Muestra: filiación partidaria.....	219
Cuadro N° 34: Muestra - situación económica comparativa.....	225
Cuadro N° 35: Muestra - perspectivas de desarrollo personal	226
Cuadro N° 36: Muestra - influencia en la formación de la política exterior	258
Cuadro N° 37: Coincidencia de votos de la Argentina con EE.UU 1985-99	271
Cuadro N° 38: Actores del MERCOSUR	293

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1: El ciclo de las políticas públicas.....	35
Figura N° 2: Marco de el análisis de la política exterior en América Latina	125
Figura N° 3: Régimen político y dimensiones de la política exterior	126
Figura N° 4: Organización del MERCOSUR.....	285

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro N° 1: Síntesis sobre las élites	24
Recuadro N° 2: Carácter institucional de la burocracia	32
Recuadro N° 3: Élites y gobernanza.....	50
Recuadro N° 4: Concepto de actor	52
Recuadro N° 5: Dimensiones de la élite diplomática	59
Recuadro N° 6: Categorías del Servicio Exterior de la Nación.....	69
Recuadro N° 7: Etapas históricas del desarrollo de la diplomacia	79
Recuadro N° 8: Evolución estructural de la Cancillería 1893-2007	103
Recuadro N° 9: Factores que influyen en la toma de decisión en política exterior.....	119
Recuadro N° 10: Tipos de dependencia (Russel/Tokatlián; 2003)	122
Recuadro N° 11: Cambios en política exterior.....	128
Recuadro N° 12: Paradigma Globalista (Russell/Tokatlián; 2003).....	133
Recuadro N° 13: Lineamientos de la política exterior de Alfonsín.....	141
Recuadro N° 14: La toma de decisión en política exterior en el período de Alfonsín	150
Recuadro N° 15: Lineamientos de la política exterior de Menem	152
Recuadro N° 16: Paradigma de la aquiescencia pragmática	158
Recuadro N° 17: La toma de decisión en política exterior durante el período de Menem...165	
Recuadro N° 18: La toma de decisión en política exterior durante las presidencias de Duhalde y Kirchner	178
Recuadro N° 19: Continuidad de los lineamientos de política exterior 1983-2007	179
Recuadro N° 20: Ponderación de la diplomacia profesional durante el período.....	186
Recuadro N° 21: Síntesis de la caracterización social de los diplomáticos	220

Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina 1983-2007

Introducción

1.- Ubicación del tema y sentido de la investigación

El tema elegido se sitúa entre los estudios relativos a la formación de la burocracia estatal, -donde se plantean cuestiones relativas al reclutamiento, la estabilidad de la administración profesional y la existencia de vínculos más o menos correlacionados entre ella y el régimen político- y los llamados estudios de élites, -que tratan a su vez de la formación de grupos dirigentes políticos o sectoriales, destacando cuestiones relativas al reclutamiento, la evolución y su influencia, en términos de poder-. En efecto, los diplomáticos de carrera, tal como se organizan en el país, son una porción especializada de la burocracia estatal, cuya evolución se proyecta paradigmáticamente hacia otras esferas, y, por su composición e intervención en un área sensible, configuran una élite diferenciada dentro de aquel conjunto.

Desde el primer punto de vista, es preciso tener en cuenta los enfoques sobre la burocracia. Los especialistas que abordan la cuestión partiendo del enfoque del ejercicio del poder en el marco de la organización estatal reparan en la existencia y organización del servicio civil establecido conforme a pautas meritocráticas, cuya estructura concuerda con el tipo ideal de la burocracia weberiana. Ciertos estudios han advertido que sólo los países desarrollados poseen burocracias completamente asentadas en el principio del mérito y asistidas por una carrera profesional que asegura un estándar de calidad y al mismo tiempo neutraliza posibles distorsiones como el clientelismo y el patronaje político (Longo; 2002). Según sintetiza Prats Catalá (2001), por ejemplo, todos los países desarrollados poseen un servicio civil estable y meritocrático y, en términos relativos, no hay país subdesarrollado que lo tenga. Paralelamente, los estudios sobre los países sub desarrollados, en especial de la región latinoamericana, resaltan la existencia de deficiencias como el clientelismo y otros tipos de utilización partidaria de los cargos burocráticos, como una manifestación más de la “debilidad” del aparato institucional.

Sin embargo, aunque algunos postulan que es posible establecer un vínculo entre el desarrollo y la existencia de élites político-administrativas meritocráticas (Conesa, 2004) los arreglos institucionales destinados a configurarlas parecen no constituir una prioridad de los sistemas políticos latinoamericanos. En primer lugar, por su grado de dificultad intrínseca. En efecto, una operación de cambio institucional supone un alto grado de complejidad, puesto que no se trata sólo de estructuras y relaciones formales, sino de un conjunto de cuestiones, entre las que resaltan las bases culturales, las alianzas sociales históricas y emergentes, y el sistema de relaciones entre los factores de poder. La alternativa de mayor o menor gradualidad en la gestión de los cambios, entraña, asimismo, la opción entre *explorar* nuevas instituciones o *explotar* las ya existentes (Lanzara; 1999), lo cual supone la búsqueda de consensos, operación harto más compleja en contextos de debilidad institucional. En segundo lugar, no parece que existan incentivos suficientes para que los beneficiarios del *status quo* decidan autoreformarse y perder así su posicionamiento estratégico.

Durante los años noventa, se planteó la cuestión de la profesionalización del servicio civil –y, en especial, de la alta gerencia pública- en varios países de América Latina. También en la Argentina. La discusión, y las decisiones tomadas en su consecuencia, examinadas a la luz del proceso de reforma más abarcativo que caracterizó la década, muestran la confluencia dos cuestiones: por un lado, cierto agotamiento del modelo basado en el Estado de Desarrollo -similar al que en los años ochenta se postuló como el final del Estado de Bienestar en los países desarrollados- y, por otro, la superación del paradigma weberiano de la función burocrática por un enfoque “gerencial” de la gestión pública (Bresser Pereira; 1998).

Algunos opinaban que era posible aunar ambos movimientos a la promoción de una nueva gerencia pública coincidente con un nuevo tipo de Estado. La “reinención” del gobierno exigía la definición de un nuevo perfil funcional, ligado a un plexo de aptitudes básicas poco compatibles con el rigor del tipo ideal weberiano (Osborne; Gaebler; 1994; Osborne; Plastrick; 1998). Sin perjuicio de ello, otros autores advirtieron que la particular situación de América Latina no permitía albergar expectativas ambiciosas si se saltaba directamente de la burocracia patrimonial al modelo gerencial (Prats Catalá; 2001).

Desde el segundo punto de vista, los diplomáticos constituyeron desde sus orígenes un cuerpo de élite (Nicolson; 1967). Sus características han ido variando con el tiempo a medida que su desempeño adquirió mayor formalidad, hasta tomar la fisonomía de una burocracia funcional profesional. En nuestro país, desde los años sesenta se intentaron reformas de dos tipos orientadas a la promoción de una burocracia general estable: la introducción de los regímenes de carrera basados en la selección por mérito y el progreso competitivo para todo el cuadro funcional, por un lado, y la creación de cuerpos de élite, por otro. Ambas directrices tuvieron un desenvolvimiento incompleto, cambiante e intermitente, excepto respecto de los diplomáticos de carrera.

En relación con los cuerpos de élite, la experiencia de los países desarrollados resultó significativa. Particularmente, la influencia del modelo francés fue ostensible, aunque desigual, durante la presidencia de Alfonsín. Su realización más importante en este sentido fue la creación del *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Si bien este modelo no replicaba integralmente a la célebre *École National D'Administration (ENA)*, introducía como práctica permanente tres elementos básicos en una meritocracia: la selección objetiva, la formación intensiva y el progreso de carrera pautado y competitivo.

Durante la presidencia de Menem los esfuerzos se dirigieron hacia los escalafones más amplios de la administración pública, particularmente el segmento centralizado, que luego se agrupó en el *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)*. Se reeditaban así, aunque con otra disposición, los intentos varias veces encarados desde los años cincuenta. Pero, también se promovió -por iniciativa del Ministro Cavallo- la creación y funcionamiento del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG) destinado a brindar a economistas jóvenes rigurosamente seleccionados una formación de postgrado previa a su ingreso en el *staff* gerencial del área económica.

Como se anticipó, casi ninguna de estas iniciativas tuvo continuidad ni se extendió, más allá de un alcance limitado, siquiera dentro de los períodos de gobierno en que se iniciaron. En efecto, no se logró generalizar un sistema de mérito ni eliminar -o, al menos, controlar suficientemente-, la injerencia de factores políticos en el manejo de la administración, tanto desde el punto de vista de los vicios clásicos del clientelismo y la

politización de la alta administración, como desde el ángulo de la continuidad de las políticas públicas¹.

Dentro de este panorama se destaca la continuidad de una iniciativa muy anterior a las comentadas: el *Instituto del Servicio Exterior (ISEN)*, creado en 1963² para la formación de un cuerpo estable de diplomáticos. En efecto, el caso de los diplomáticos es paradigmático por su continuidad, no sólo por su prolongación en el tiempo, sino porque parece haber construido una legitimidad propia que trasciende el ámbito específico de incumbencia. Esta legitimidad se asienta tanto sobre la capacidad individual de los miembros y la aptitud cooperativa para el trabajo interdisciplinario e intersectorial, como en la aceptación del grupo por parte del medio social y político. A partir de estas características pudieron, incluso, extenderse a otras áreas de la administración con cierta flexibilidad.

Los diplomáticos de carrera constituyen, pues, una excepción dentro del servicio civil argentino. Reúnen en forma visible las características que Weber atribuye a la burocracia – selección y carrera por mérito, prestigio social, etc. – y cierta influencia en el proceso de toma de la decisión política a partir de su intervención en el ciclo de formación de la política

¹ En 1991, se aprobó *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (SINAPA, Decreto 993/91). Se trataba de un ordenamiento escalafonario para el personal de la administración centralizada y otros organismos que contemplaba la existencia de “cargos con funciones ejecutivas” para el nivel gerencial en forma competitiva con la actividad privada. Cuando todavía estaba en marcha el proceso, la llamada “Reforma del Estado II” (Decreto N° 660/96 y Ley N° 24.667) hizo desaparecer muchos de esos cargos. Luego, con el cambio de gobierno de 1999, se extendió la práctica de reemplazarlos por designaciones transitorias efectuadas con creciente excepcionalidad por el Poder Ejecutivo. La sustitución del SINAPA por el *Sistema Nacional de Empleo Público* (SINEP Decreto N° 2098/08), como consecuencia del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional (Decreto N° 214/06) y de varios convenios sectoriales avanzó significativamente en ciertos aspectos de la profesionalización del empleo público, pero aún no modificó significativamente la situación descripta respecto de los altos cargos.

El *Programa de Administradores Gubernamentales* fue creado en 1985. Los funcionarios rigurosamente seleccionados fueron sometidos a un curso de 30 meses y luego distribuidos en la administración pública con un escalafón especial (Decreto 2098/87). Hasta el presente hubo cuatro camadas, pero desde 1993 no hubo nuevas convocatorias. Son aproximadamente 160 profesionales.

El *Instituto Superior de Economistas de Gobierno* (ISEG) fue creado en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1921/94). Los candidatos seleccionados, luego de completar el programa, obtenían, además de un cargo en el área económica, un título de postgrado (Magister en Economía de Gobierno). El ISEG fue discontinuado por la vía presupuestaria y suprimido en 2000 (Zuñanic/Guidobono; 199).

² El *Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)* fue creado por el Decreto-Ley N° 2707/63, con el propósito de reclutar y capacitar a los diplomáticos de carrera. La selección es rigurosa y la formación recibida en el ISEN abunda en conocimientos técnicos, económicos y políticos. Los egresados se integran inmediatamente a la carrera diplomática y prestan funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se insertan en su estructura administrativa, adquieren conocimiento práctico en la gestión estatal y cumplen funciones diplomáticas y consulares en las representaciones argentinas en el exterior.

exterior. Su experiencia, además, puede servir de base para el diseño del servicio civil y ser aplicada en otras áreas sensibles de la gestión estatal.

La cuestión central de esta investigación, entonces, puede plantearse en estos términos: ¿cómo se configura y qué participación tiene la élite burocrática conformada por la diplomacia de carrera en el ciclo de formulación de la política exterior? Subsidiariamente, ¿cómo se resuelve la relación entre política y administración en este caso? y ¿qué lecciones aporta su experiencia en relación con la creación de una burocracia estable en la Argentina?

El proyecto no pretende analizar la política exterior de período sino el grado de participación –y de institucionalización– de la diplomacia de carrera en el ciclo de formulación de la política exterior.

2.- Estado de la Cuestión

Los estudios de élites constituyeron un terreno fértil, aunque de explotación intermitente, para la sociología y la ciencia política empírica. Las expresiones “clase dirigente”, “élite” y “élite del poder” suelen ser utilizadas como sinónimos, y bajo el manto de la generalización se agrupan distintos tipos de intereses teóricos. Mariana Heredia (2005) señala una interrupción importante durante los años noventa en la Argentina debido a la preferencia de la sociología y la ciencia política empírica por los estudios vinculados con las transformaciones inducidas por el nuevo rol del Estado, el desmontaje de las estructuras bienestaristas y desarrollistas, la desaparición de los fenómenos sociales que los habían acompañado y la irrupción de otras cuestiones, como una versión nueva de la cuestión social. Según la misma autora, la preocupación por la clase dirigente y sus componentes ha renacido en los años recientes y presenta una variada propuesta de estudios transversales e integrales destinados a formar parte del paisaje intelectual de los años venideros. La producción de esta investigadora pone de manifiesto su interés por las élites económicas y la estratificación (Heredia; 2001; 2003; 2007; 2008; 2010 y 2011) además de la revisión crítica de los enfoques bourdieusianos (Heredia/Olessia; 2010 y Heredia; 2012). Por su parte, Mellado (2008) analiza un repertorio de investigaciones sobre élites políticas, económicas y sociales a lo largo del siglo XX poniendo de manifiesto su evolución de acuerdo a la variación de los enfoques sociológicos e históricos y el surgimiento de nuevas herramientas metodológicas, como los análisis de redes, que amplían y problematizan los supuestos de

aquellos. En este sentido, señala que, como consecuencia de esa evolución, “los individuos y actores dejan de ser entendidos como elementos constreñidos por el sistema social y pasan a ocupar un lugar de importancia en la construcción de la dinámica social y política”.

Dada la amplitud del concepto de “élite” cabe la posibilidad de estudiar grupos más pequeños dentro de la sociedad cuyo fin u objetivo explícito o implícito no es la conquista o ejercicio del poder político en sentido estricto sino la influencia –manifiesta o implícita (Dahl; 1983)- sobre los detentadores. Algunos de los estudios se refieren a aristocracias provinciales (Agulla et al.; 1966; Agulla; 1968) o de Buenos Aires (Imaz; 1962), en cambio otros abordan los grupos de presión (Cúneo; 1966), “castas” o grupos tradicionales (Sidicaro; 1993), plutocráticos o aristocráticos, de origen civil o militar, o simplemente la “burguesía” (Acuña; 1995). En algunos predominan los cortes de tipo horizontal, ligados por elementos profesionales comunes; así se estudian los economistas (Camou; 1997; Plotkin; Neiburg; 2003; Heredia; 2003) los intelectuales, (Terán; 1993; Plotkin; Neiburg; 2004), o ciertas burocracias temáticas (Plotkin, Zimmermann; 2012a; Plotkin, Zimmermann; 2012b), etc. Los estudios se presentan desde distintas perspectivas: antropológica, sociológica, histórica, etc. o ligadas a procesos de cambio en las funciones estatales.

La formación de élites estatales, -entendiendo por éstas grupos que por alguna razón de tipo político, afinidad temática o exigencia profesional, ocupan posiciones institucionalizadas en el Estado y conducen parcial o totalmente un sector, un organismo o una política-, ha sido, en general, poco estudiada y , en buena medida, en forma intermitente. En nuestro medio existe, desde el año 2004, en el IDES, el grupo de investigación y discusión sobre Saberes de Estado y Elites Estatales³. Desde una perspectiva interdisciplinaria, efectúa reuniones mensuales para discutir los trabajos elaborados por los miembros o por investigadores invitados del país y del extranjero. Si bien, la mayoría de los

³ Según la presentación, el proyecto “articula tres problemas: primero, el proceso de construcción del Estado moderno, segundo, la generación de ciertos saberes especializados, y tercero, la conformación de grupos profesionales que devienen en elite técnica estatal. Su interés está enfocado hacia el análisis de los vínculos entre estos procesos, a partir del estudio de tres campos disciplinarios específicos (el derecho, la ingeniería y la economía). Centrados inicialmente en Argentina nos hemos propuesto identificar ‘momentos fuertes’ en ese proceso de articulación entre las disciplinas y Estado: la consolidación del Estado moderno y los debates sobre el papel del Estado a partir de la crisis de 1890 y el reformismo del Centenario; la coyuntura de la Primera Guerra Mundial; la crisis de 1930; el ascenso del peronismo y la coyuntura modernizadora de la década de 1960” (<http://sabersestado.ides.org.ar>) El autor concurre habitualmente a las reuniones y debates al menos desde 2006.

trabajos se refieren a la generación de determinados saberes y grupos especializados vinculados a la formación o a ciertos momentos en la evolución del Estado moderno en la Argentina –por ejemplo, la incorporación de ciertas tecnologías o cambios en la concepción estatal- las reuniones y los trabajos han ampliado el horizonte de esta área de investigación, tal como queda registrado en dos publicaciones de 2012: *Los saberes del Estado* y *Las prácticas del Estado*. En forma convergente, el IDAES (Instituto de Altos Estudios Sociales) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) alberga varios proyectos de investigación que abordan diversas problemáticas de élites sociales en época reciente⁴.

Los diplomáticos, sin embargo, no han sido abordados en forma integral y autónoma sino, más bien, parcial y en el marco de estudios dirigidos a ciertos componentes de la política exterior (Lanús; 1984; Russell; 1989; 1992; Escudé; 1986; Escudé; Cisneros; 1998), o, en forma vinculada al género biográfico o los enfoques generacionales (Bosoer; 2005). En este sentido, no existe un estudio integral de los diplomáticos profesionales argentinos⁵, ni tampoco ha sido explorada la participación de ellos en la formulación de la política exterior⁶. La experiencia del ISEN, de varias décadas, provee una interesante fuente de datos, la mayoría de los cuales parece accesible, aunque no sistematizados. El conjunto de los diplomáticos en actividad, hacia finales del período considerado (2007), apenas supera los 900, número que compone un universo razonable para la investigación. La llegada de los primeros graduados a las posiciones más elevadas de la carrera diplomática es contemporánea al retorno a las instituciones democráticas. Además, la contraposición de las décadas de los ochenta y los noventa en relación con las orientaciones de la política exterior

⁴“Reconfiguración de los sectores dominantes en la Argentina neoliberal. Prácticas estructurales y políticas de los grandes agentes económicos (1989-2001)” (Ana Castellani); “Transformaciones en el comportamiento, perfil y desempeño de los grandes agentes económicos en contextos de reforma estructural. Un análisis de las prácticas económicas y políticas de la cúpula empresaria argentina entre 1989-2002” (Ana Castellani); “Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002” (Ana Castellani); “Ricos estructurales y nuevos ricos: principios de integración y distinción social” (Mariana Heredia); “Transformaciones recientes en la profesión política. Un perfil de las elites políticas argentinas entre 1973 y 2001” (Paula Canelo); “La desigualdad desde arriba: Las clases altas en la Argentina contemporánea” (Mariana Heredia) y “Formación de nuevas élites nacionales y programas de reforma del Estado. Un estudio del universo del derecho y la economía en la Argentina” (Virginia Vecchioli), entre otros.

⁵ Recientemente, sin embargo, un artículo de Natalia Rizzo (2012) aborda al ISEN como objeto de investigación.

⁶ Por cierto, de acuerdo con la observación de Lanús (1984) hasta comienzos de los años '80 tampoco existía una historia de la política exterior argentina desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, pese a algunos esfuerzos parciales.

resultan de mucho interés para el estudio de la actuación de una élite estatal de las características de los diplomáticos de carrera.

El análisis resulta interesante -también en el contexto de la Argentina desde el regreso al sistema democrático- en relación con la crisis de representación y el papel de los partidos políticos en la formación de las políticas públicas. En efecto, aunque resulta difícil imaginar una democracia contemporánea sin un sistema de partidos consolidado, su intervención en la concepción y construcción de alternativas de política pública es variable entre los distintos regímenes políticos y entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Los partidos, a lo largo del siglo XX, han cobrado una significación decisiva, tanto en aquellos sistemas en los cuales su mediación resulta funcional como en aquellos otros en los cuales la brecha entre la representación y la ciudadanía es manifiestamente amplia. En este segundo segmento entran en buena medida los partidos latinoamericanos en su conjunto, a pesar de las diferencias notorias que se registran de país a país. Pero las agrupaciones partidarias se transformaron, en el sentido organizacional y desde el punto de vista de las modalidades de su influencia, como consecuencia de los cambios en la modalidad de la representación (Manin; 1992), además de otros impuestos por las circunstancias históricas y las peculiaridades de la “cultura” política argentina.

Los partidos políticos argentinos, por su parte, pueden ser analizados combinando la perspectiva evolutiva –desde el regreso de la democracia en 1983-, con la funcional. En primer lugar, se destaca que desde 1983 hasta 2001 se mantuvo un esquema alternancia en el ejercicio del poder entre dos fuerzas mayoritarias, el radicalismo y el justicialismo, aislados o en coalición. Se ha señalado como un fenómeno particular la variedad de líneas internas de ambos partidos y la curiosa transversalidad de capas de pensamiento que se dio entre las dos agrupaciones, de tal manera que podía percibirse mayor afinidad entre distintos segmentos opositores que entre las divisiones internas de cada una. Las terceras fuerzas, tanto desde la derecha (Ucedé, Modín) como desde la izquierda (PI, Frente Grande, Frepaso) no consiguieron crear un nuevo espacio en forma permanente o substituir aisladamente. La *debacle* de la Alianza UCR/Frepaso en 2001, por su parte, dio lugar a una relativa hegemonía del justicialismo, sin perjuicio de la diversidad de opciones que se agrupa bajo esta denominación. Esta evolución ha sido entendida como una manifestación de la crisis de representatividad que sufriría la democracia argentina (Jakisch; 1998; Novaro; 1994;

Dalbosco; 2003), pero también explica la particular fisonomía organizacional de los partidos políticos argentinos.

Desde la segunda perspectiva, varias son las funciones atribuidas a los partidos políticos, como organizaciones permanentes que buscan obtener o conservar el poder con el objetivo de distribuir ventajas materiales o ideales entre sus seguidores y adherentes (Weber; 1969). Entre ellas, se destacan la mediación entre el Estado y el ciudadano, la organización de la competencia política y la formación y proyección de cuadros de dirigentes para el ejercicio del gobierno (Sartori; 1992).

Si bien es evidente que la crisis de representatividad ha afectado especialmente a las dos primeras, su rol ha cambiado también en relación con la selección y formación de cuadros dirigenciales y funcionariales. En el sector público, además, como consecuencia del incremento de la demanda de *expertise*, se recurrió, de modo creciente, al aporte de organizaciones de intelectuales, *think tanks*, fundaciones, etc. cuya relación con el partido en el poder resultaba a veces doctrinariamente lejana y, en no pocos casos, emergente de una manifiesta actitud antipolítica. Por su parte, como resultado de “opacidad” doctrinaria de los partidos, los funcionarios promovidos por éstos, más allá de las funciones estrictamente vinculadas al juego político propiamente dicho, quedaron confinados a las áreas de media o baja sensibilidad, con menor acceso a la información estratégica y con escasas posibilidades de capacitarse *in situ* (Dalbosco, 2004).

En efecto, debido a la influencia de varios factores -entre los que se destaca el persistente bipartidismo durante buena parte del período-, se debilitó la naturaleza ideológica de los partidos políticos. Ello facilitó que las agrupaciones reforzaran su rol de mediadores electorales, aunque dejando libradas las diferencias -a veces, enormes- que pudieran coexistir dentro de la organización, a la estrategia que desplegaran los vencedores en las internas o en las elecciones nacionales. Tal tendencia terminó por afectar la naturaleza y composición de los partidos. Como ha mermado en la práctica la exigencia de afinidad doctrinaria que operaba como barrera de entrada de los dirigentes y sus equipos, los partidos mayoritarios albergan en su interior posturas hasta diametralmente opuestas mientras que los partidos minoritarios alientan coaliciones de excluyente interés electoral.

En los estudios referidos a las élites se encuentra alguna referencia directa o indirecta a los diplomáticos, antes o después de constituirse la diplomacia profesional como una función diferenciada del Estado moderno (Nicolson; 1967). Tradicionalmente ligada a la aristocracia, aún dentro de los regímenes democráticos, la carrera diplomática pareció reservada a ciertos núcleos caracterizados por un elevado nivel cultural y posición económica. Incluso, con el desenvolvimiento de los sistemas democráticos pareció convertirse en una suerte de refugio para algunos miembros de las élites desplazadas. Ese parece haber sido el caso también en nuestro país. Sin embargo, la consideración del servicio exterior de carrera formó parte de análisis más amplios de las élites pero no fue objeto de estudios específicos⁷, incluso luego de la formalización del servicio exterior profesional a partir de 1963.

La existencia de un cuerpo diplomático profesional facilita el abordaje del objeto a analizar. Los integrantes del servicio diplomático de carrera cuentan con una posición institucionalizada obtenida por medios formalmente previstos. Han quedado solo como referencia los antecedentes de la diplomacia tradicional en que la resultaban condicionantes la riqueza, el poder o el prestigio social. Interesan, más bien, las trayectorias, a partir del sustrato conformado por los datos básicos, como forma de estudiar la participación de los diplomáticos en general en el ciclo de formación de la política exterior.

La participación puede ser enfocada desde el punto de vista formal como desde el informal. En el primer sentido, se trataría de describir el proceso en el cual la toma de decisiones en materia de la política exterior está (o debería estar) precedido de instancias de investigación, deliberación e interacción con otros actores estatales, en las cuales intervienen los diplomáticos por derecho propio, sea desde el momento inicial, o a lo largo de la construcción de las interrelaciones burocráticas. En el segundo sentido, en cambio, se debería tomar en cuenta la intervención de los diplomáticos en la toma de decisiones. De acuerdo con quienes han tratado este tema, la influencia resulta muy difícil de medir (Friedrich; 1968; Abelson; 2006).

Cuestiones semejantes han sido puestas de manifiesto en relación con la formación y gestión de algunas políticas públicas en algunos estudios (Camou; 1994; Heredia; 2003). Sin

⁷ Por ejemplo, *Los que mandan* (Imaz; 1964); *Generales y Embajadores* (Bosoer; 2005).

embargo, parecen sólo parcialmente aplicables a los diplomáticos de carrera. Por ejemplo, aunque el ISEN podría eventualmente funcionar también como un *think tank*, la única institución que se aproxima a tal concepto fuera del ámbito oficial es el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)⁸. Ello no explica, sin embargo, la poca relación de los partidos políticos como conjuntos orgánicos con la formación de la política exterior y la provisión de cuadros funcionariales especializados en ella. La pregunta, entonces, es quién o quiénes construyen la política exterior argentina desde el retorno de la democracia, para ubicar allí el papel que juegan los diplomáticos de carrera. Como corolario, también establecer su relación con los partidos políticos y el origen de los cuadros que pasan a manejar la política exterior cuando acceden al poder.

No son muchos los estudios que destacan esta línea de análisis. Las reseñas e investigaciones (Lanús; 1984; Russell; 1989; 1992; Escudé; Cisneros; 1998; entre otros)⁹ sobre la política exterior argentina desde 1983 se refieren más bien a los acontecimientos importantes y su ponderación por parte de los gobiernos como modo de acomodar sus decisiones al contexto internacional, o a las alternativas elegidas por los elencos políticos, pero no al detalle de cómo fueron concebidas ni negociadas en los ámbitos de decisión política, fuera de algunos casos que, por su trascendencia interna, debieron ser encarados por el Congreso (Guerra del Golfo, misiones de paz, Hielos Continentales, etc.) o investigadas por el Poder Judicial (contrabando de armas, etc.). El sistema de análisis, confrontación y diseño de escenarios que lleva a la toma de decisiones de política exterior, en los aspectos en que pudiera ser sistematizado, no lo ha sido en forma completa para nuestro período de análisis.

En síntesis, la investigación propuesta se abre hacia un espacio sobre el que no se cuenta con estudios sistemáticos que presenten la consideración sociológica en términos integrales de la burocracia argentina como un actor diferenciado; mucho menos de un ámbito profesional como el de los diplomáticos de carrera. Tampoco desde el punto de vista

⁸ El CARI fue fundado el 15 de junio de 1978 como una institución académica privada cuyo propósito fundamental es “estimular el análisis de los problemas internacionales desde un enfoque nacional”. Su inspirador fue el ex canciller Carlos Muñiz y entre los fundadores figuran Nicanor Costa Méndez y Eduardo Roca, además de representantes de varias líneas políticas, intelectuales y periodísticas de la época. Si bien no responde exactamente a la fisonomía de un *think tank* a veces se aproxima a ese rol anticipando el tratamiento de algunos temas de importancia para la política exterior.

⁹ Merecen destacarse también los estudios del CERIR (Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario)

de la formación de las políticas públicas se tiene una idea completa del papel que la burocracia asume en el ciclo completo de aquellas, en especial, de la diplomacia en relación con la política exterior. El universo, aun insuficientemente explorado, parece estar en condiciones de ser abordado, tanto por la disponibilidad de los datos, como por las características del colectivo que se quiere estudiar.

I.- Marco teórico

Se toman elementos de tres enfoques teóricos de la ciencia política relativamente autónomos pero convergentes: la teoría de las élites, la teoría de la burocracia y el análisis de políticas públicas. A ellos se vincula posteriormente la cuestión de la gobernabilidad, la definición de los actores, el ejercicio de la influencia y el proceso de toma de decisiones en el marco estatal y gubernamental.

1.- La teoría de las élites

La existencia de una “clase dirigente” fue propuesta desde los albores de la sociología y su formación analizada en detalle, al menos a partir de los neomaquiavelistas (Pareto, Mosca, Michels) (Burnham; 1945) y algunos referentes más contemporáneos de la sociología norteamericana (Wright Mills; 1969; Dahl; 1983). Entre nosotros, Ernesto Palacio (1973) en su *Teoría del Estado* recogió aquellas primeras influencias y las tradujo en un enfoque general para explicar el cambio y la continuidad en la sociedad política. Por su parte, José Luis de Imaz (1964), en la pionera obra *Los que mandan*, compuso un estudio sociológico generacional de los grupos que nutrían, en un período determinado, el concepto de clase dirigente problematizado por el autor al aplicarlo al caso argentino.

Corresponde, en primer lugar referirse a la categoría de élite y su evolución para luego acotar su empleo a los propósitos de este trabajo.

En general, la teoría de las élites se desarrolla en diálogo y tensión con la teoría de la democracia, enfocada desde distintos paradigmas doctrinarios. Una investigación reciente al categorizar el concepto de élite como unidad de análisis la entiende como una “*minoría selecta* que gobierna sobre la mayoría, en virtud de atributos psicológicos ‘superiores’ y de su posición privilegiada dentro de la organización social” (Mejía Quintana/Castro; 2008: 11). De esta manera la élite es un actor estratégico cuya acción estructura las relaciones de poder.

Aunque la consideración del gobierno como actividad reservada a minorías estuvo presente de forma implícita en casi todo el pensamiento político clásico, por ejemplo, en la consideración de la aristocracia, la percepción de la élite como una minoría diferenciada y compacta evoluciona junto con la formación del Estado moderno y las consecuencias de la

revolución industrial, cuya primera expresión se remonta a Saint-Simon, pero especialmente a Marx y su modelo de estratificación en clases, las cuales se distinguen por la posición de sus componentes respecto de las relaciones de producción. Pero los fundadores más reconocidos de la teoría son Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca. Junto con Weber y Manheim, componen la primera ola de pensadores que abordaron la categoría en forma diferenciada (Mejía Quintana/Castro; 2008). En ellos están presentes los elementos de la selección que, junto con la conducta, distingue a sus componentes, la organización, de la que deriva su carácter compacto, y el poder sobre el que se fundamenta la superioridad y dominio que se traduce en el gobierno de la sociedad. Mosca (1984) define los contornos de la minoría gobernante dentro del conjunto de los gobernados. Pareto (1967: 69-70), va más allá al diferenciar la “clase selecta” y distinguir en ella una porción “de gobierno”, que participa estrictamente del poder y otra porción “no de gobierno”. Michels (1969: 123), por su parte, dice que la “competencia especial”, el “conocimiento de expertos” en los mecanismos burocráticos o en “cuestiones inaccesibles o casi inaccesibles” que portan los integrantes de la conducción de un partido y que los diferencia de la masa de adherentes y simpatizantes, constituye el fundamento de su superioridad, aunque desafíe “los principios esenciales de la democracia”. De este modo pone de relieve la importancia de la especialización en el fenómeno elitista como consecuencia implícita del desarrollo organizacional.

Así, la dinámica de las élites caracteriza a todas las sociedades, de tal manera que, parafraseando a Marx, la historia es la historia de la lucha de élites y la sucesión de éstas en el ejercicio del poder. Ernesto Palacio (1973), por ejemplo, considera a la sociedad política como un juego de fuerzas en equilibrio dinámico. El desempeño de la élite, por su posición intermedia entre el elemento decisorio personal y la mayoría, aporta la estabilidad o el derrumbe de la “fórmula política” –en el sentido de Mosca- que sostiene la forma social, si es permeable a la renovación o, por el contrario, se cierra sobre sí misma.

La segunda ola de autores, reúne los aportes derivados de la discusión entre quienes defienden la idea de una élite unificada como Wright Mills y los pluralistas Aron y Dahl, entre otros. El primero amplía el concepto marxista de clase, restringido a la clasificación económica, y lo sustituye por el de *élite del poder* incorporando elementos políticos y

militares unificados por la coincidencia de intereses¹⁰. Por su parte, en *Democracia y Totalitarismo*, Aron (1968) elabora la imagen de la clase política en una democracia como una suerte de equilibrio entre una pluralidad de minorías que rivalizan entre sí¹¹.

Dahl (1968) clasifica a los individuos dentro del sistema político según su grado de involucramiento en la vida política, en dos grandes grupos: los estratos apolíticos y los estratos políticos y, dentro de estos últimos, diferencia los buscadores de poder de los poderosos. Aunque los buscadores de poder pueden no tener éxito, esa vocación imprime un dinamismo singular a su comportamiento. Los poderosos, en cambio, parten de un *quantum* de poder que les permite aplicar los recursos para incrementarlo. Aunque luego el enfoque de Dahl se centra en su célebre concepto de *poliarquía* como la interacción equilibrada de una pluralidad de intereses de grupo en el seno de una sociedad tendencialmente igualitaria y sometida a la competencia democrática, su contribución más importante para nuestro objeto es haber relacionado las características sociopolíticas de los individuos en posiciones de poder con su orientación hacia determinadas políticas públicas (Luque Castillo; 2011).

Sobre la especialización técnica de Michels se superpone la especialización sectorial “donde la clave no reside ya en la adecuación de las experiencias formativas de un individuo a las tareas típicas de cualquier organización moderna, sino en una adecuación de mayor alcance entre el conjunto de experiencias socializadoras vividas por una persona y su dedicación genérica a cierto ámbito de actividad política” (Luque Castillo; 2011).

El tratamiento conceptual se continúa en otros autores y es abordado desde perspectivas filosóficas e ideológicas diferentes (Mejía Quintana/Castro; 2008) pero centrado en la imagen según la cual la élite está compuesta por un conjunto de individuos que, a partir de cierta homogeneidad, tiene en común el ejercicio del poder. Sin perjuicio de

¹⁰ “La idea de una élite del poder se funda en y explica: 1) las tendencias institucionales decisivas que caracterizan la estructura de nuestra época, en particular, el ascendente militar en una economía organizada en empresas privadas y, en sentido más amplio, las diversas coincidencias de intereses objetivos entre las instituciones económicas, militares y políticas; 2) las similitudes sociales y las afinidades psicológicas de los hombres que ocupan los puestos de mando en dichas estructuras, y especialmente el aumento de intercambio de los primeros puestos en cada una de ellas y el creciente movimiento entre unas y otras observado en las carreras de los hombres del poder; 3) las ramificaciones, hasta el grado de una totalización virtual, de las decisiones que se toman en la cima, y el ascenso al poder de una serie de hombres que, por educación e inclinación, son organizadores profesionales de gran fuerza y que desconocen las restricciones del adiestramiento de los partidos democráticos” (Mills; 1969: 276)

¹¹ Destaco la siguiente cita de Aron (1968; 55) “Los regímenes democráticos occidentales son regímenes de expertos bajo la dirección de aficionados”.

ello, la palabra *élite* suele usarse en varios sentidos no siempre convergentes, que sólo conserva el carácter de *grupo pequeño y diferenciado* como denominador común.

Bottomore (1965: 18-19), por ejemplo, diferencia entre *minorías selectas*, expresión que se aplica “de hecho y por lo general a grupos funcionales, principalmente a los constituidos por individuos que ejercen profesiones liberales y tienen una posición elevada (por cualquier razón) en una sociedad”, *clase política*, que abarca a “todos aquellos grupos que ejercen el poder o la influencia políticos, y se hallan empeñados directamente en luchas por la jefatura política” y *élite política*, que comprende a aquellos individuos que ejercen efectivamente el poder político en una sociedad y en un tiempo determinado”. Pero cuando describe a los integrantes de la *élite* (“miembros del gobierno y de la alta administración, jefes militares y, en algunos casos, familias, políticamente influyentes, de una aristocracia o casa real y directivos de empresas económicas poderosas”) puede estar incluyendo en ellos a representantes de los grupos funcionales y, cuando describe a la *clase política* admite a “contra-élites”, además de la *élite*, y a “representantes de intereses o clase sociales nuevos (p. ej., jefes de sindicatos), así como ... grupos de hombres de negocios e intelectuales que desempeñan parte activa en la política”, es decir, grupos funcionales que caracterizan a las *minorías*. La “clase política” parece ser una “confederación” de *élites*, cuya selección y comportamiento está asociado a la especificidad de cada una de ellas. Dentro de ella están los altos funcionarios –la “burocracia”, en el sentido weberiano- e, incluso, se distinguen en este conjunto otras *élites*, como los diplomáticos, etc. “La clase política –dice Bottomore (1965: 20)-, por consiguiente se compone de una cierta cantidad de grupos que pueden mantener entre sí diversos grados de cooperación, rivalidad y antagonismo”. Desde este ángulo, tanto la *minoría selecta*, la *clase política* y la *élite* son grupos pequeños, diferenciados y de integración múltiple, relacionados con el poder (por su posición elevada, por el comportamiento agonal o el ejercicio del gobierno), pero no necesariamente un conjunto coherente y compacto, como parece desprenderse de las teorías de Mosca y Pareto.

Una idea más general asocia el concepto de *élite* a “ciertas minorías decantadas a través de un proceso de selección y competencia que es el que justifica, y al mismo tiempo fundamenta, su posición sobresaliente en la sociedad” (Kaina; 2008: 12). Aunque no siempre resulte fácil establecer los mecanismos de selección ni distinguir de manera clara

cuál es el criterio dominante, se puede diferenciar entre élites representativas de valores, élites funcionales y élites de poder. En el primer caso, se estaría frente a los “notables” representativos de los valores sociales predominantes; el segundo, comprendería a quiénes realizan un trabajo que se distingue por su contribución al funcionamiento de la sociedad; y el tercero abarcaría a la minoría que toma decisiones políticas o influye directamente sobre ellas a partir de su posición social.

Según esto, la idea paretiana de la élite como una minoría dominante se ensancha hasta abarcar a todos aquellos que tienen poder de tomar las decisiones en la sociedad, o influir de forma relevante sobre quienes lo hacen. Habría, entonces, una élite de poder, que lo ejerce en forma directa, legitimada por el régimen político para tomar decisiones que afectarán al conjunto, y élites diferenciadas cuya relevancia proviene de la influencia que ejercen sobre la élite del poder para hacer valer sus intereses –en sentido amplio, no estrictamente económicos- o puntos de vista. Tal élite política estaría formada por un núcleo de decisores sobre los cuales influye una suerte de conglomerado de élites específicas con criterios de reclutamiento y proyección propios y diferenciados¹². Esta “estructura pluralista de élites” comprende a grupos que ejercen influencia social y política y que se institucionalizan en forma paralela al aumento de la complejidad de la organización estatal y en consonancia con el incremento del área del poder en la sociedad y asumen ciertas funciones en la organización del sistema social, lo cual implica el ejercicio de un poder de decisión acotado “temáticamente” y el acceso a ciertos recursos. Desde este punto de vista, la influencia se resuelve en el desempeño de un conjunto de tareas que permiten regular los conflictos, crear consensos e intervenir en el ciclo de formulación y ejecución de políticas públicas.

¹² “la formación de subsistemas sociales, por ejemplo en el orden político, de la administración pública, la economía o los medios de comunicación, se corresponde con la cristalización de élites funcionales en los diferentes sectores sociales” (Kaina; 2008:18)

Recuadro N° 1: Síntesis sobre las élites

“Las élites son minorías (componente cuantitativo) situadas en el vértice de la sociedad (componente vertical); las integran personas con poder político en condiciones de tomar decisiones de cumplimiento obligatorio para el conjunto social (componente de dominio) y personas que debido a su poder social específico ejercen influencia sobre las decisiones políticas (componente de poder); su injerencia en los procesos de decisión es periódica y relativamente duradera (componente temporal) y está sujeta al poder de decisión que confieren ciertas decisiones o cargos (componente institucional); estos cargos ejecutivos existen en todos los ámbitos sociales, están ubicados en organizaciones que funcionan en base a una división funcional del trabajo y se caracterizan por una asignación funcional específica (componente funcional) (Kaina; 2008: 18). Así, “la especialización funcional da la idea de que “la clase dirigente, lejos de constituir un colectivo indiferenciado, es susceptible de división al menos en tantos segmentos como *loci* institucionales existan en un régimen dado” (Luque Castillo; 2011).

En relación con todo lo dicho, Plotkin/Zimmermann (2012a: 9) cuando plantean la relación entre el conocimiento y el Estado se refieren a dos vertientes: por un lado, la sostenida por Bourdieu que se basa en la constitución de “*campos* entendidos como espacios de combate por la acumulación de capital simbólico” y, por otro, la centrada en la reconceptualización de la “autonomía estatal” que considera al Estado “como un actor con objetivos propios, que no necesariamente reflejan de manera mecánica los intereses o las demandas de los grupos dominantes”. De acuerdo con esta última vertiente, es preciso ver en cada caso el proceso de formación de los saberes expertos demandados y constitutivos del Estado moderno, el mecanismo de conformación de las élites estatales encargadas de la producción, transmisión y aplicación de esos saberes y, finalmente, las modalidades de circulación de ellos.

2.- La teoría de la burocracia

El concepto de *burocracia*, por su parte, se vincula con la *relación entre política y administración*, que corresponde a una diferenciación propia de la evolución del Estado

moderno. La consideración de la burocracia presenta algunos elementos comunes al concepto de élite. En definitiva, de acuerdo con lo dicho en párrafos anteriores, la burocracia no sería sino una élite especializada dentro de la clase política, la clase dirigente, etc.

Los estudios sobre la *burocracia*, adquirieron relevancia desde el enfoque brindado por Max Weber en su célebre tratado *Economía y Sociedad* (Weber; 1969), y complementado por el ensayo *La política como vocación* (Weber; 1972). Al definir en éste al Estado moderno como una institución que en el marco de un territorio determinado reclama para sí con éxito el monopolio de la violencia legítima Weber se anticipa a la descripción de aquellos conocimientos y habilidades que serán necesarios para gobernarlo y que caracterizarán a quienes lo hagan.

Previamente, Marx y Engels, consideraron a la burocracia como un instrumento de la clase dominante. Sobre este concepto elaboraron una caracterización corporativa o estamental en la que no aparece una clara distinción entre lo político y lo administrativo. La burocracia es un instrumento de gobierno en manos de la burguesía y puede erigirse en gobierno efectivo si encuentra alguna debilidad en la clase dominante o un virtual empate entre las clases (García Pelayo; 1974). Del mismo modo, el fenómeno burocrático, aparece ligado siempre a la separación entre Estado y Sociedad y, por lo tanto, destinado a la extinción en el momento que la sociedad asuma directamente las funciones políticas. De manera que, en términos amplios, la burocracia no resulta neutral sino ligada al desenvolvimiento de intereses propios, desprendidos del interés general (Oszlak; 1984). Así, al incluirla dentro de la teoría de las alienaciones, la idea marxista de la burocracia resulta negativa. Algunos elementos críticos son tomados posteriormente por Weber y otros autores (Mouzelis; 1973), especialmente registrados en las conocidas “disfuncionalidades” elaboradas por Merton (1964: 204) a partir de la imagen de “incapacidad adiestrada” generalizada por Veblen (García Pelayo; 1974).

Weber considera la política y la administración como esferas de actividad si no totalmente separadas, apenas vinculadas. La categoría más estructurada es la burocracia, producto de la racionalización del poder operada por la modernidad y destinada a convertirse en la forma de organización característica del sistema capitalista. La burocracia es el territorio de la formalidad, la jerarquía, la carrera, la separación entre la persona y el

cargo, elementos que caracterizan a la dominación legal, de la cual no es sino su despliegue organizativo. La caracterización que Weber hace de la burocracia y del funcionario, a diferencia de Marx, permite considerarlos a ambos como instrumentos del gobierno “legítimo”, que no decide políticamente, pero que está situado entre los gobernantes y los gobernados, de modo tal, que es posible sostener su permanencia *ad infinitum* (Weber; 1969). Desde este punto de vista, Luhmann¹³ asigna a la política la función parcial de proveer la legitimación, mientras que la función parcial de la administración consiste en aprovechar tal legitimación para producir decisiones vinculantes. De esta manera corresponden al proceso político los dos extremos, determinar y encontrar la aprobación social para los objetivos de la acción, como función de la política, por un lado, y conducir a la comunidad hacia logro efectivo de aquellos a través de la ejecución de las políticas, por otro, como función de la administración.

La diferenciación entre la “*racionalidad política*” y la “*racionalidad administrativa*” se vio reforzada, a su vez, por la confluencia del pensamiento de Woodrow Wilson (1978) quien, en el *Estudio de la Administración*, reclamó una separación completa, definiendo para cada elemento un cometido y una metodología propios. En términos llanos, los políticos deciden y los burócratas, ejecutan; o, como dice Goodnow (1999), la política se relaciona con las expresiones de la voluntad estatal, mientras que la administración lo hace con la puesta en práctica de esas medidas. Según se ha señalado, el esquema termina resultando mucho más complejo al introducirse en su seno múltiples formas de “conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que, alternativamente, guían las decisiones burocráticas” (Oszlak; 1984: 275).

Aquello que en Weber respondía a la lógica del paradigma ideal, para Wilson comportaba una justificación teórica destinada a bendecir el fin de la influencia de los partidos en la provisión de cargos y fundar las decisiones de la administración en las reglas propias del arte más que en el compromiso. Los motivos de Wilson, ligados a la evolución histórica americana, se fortalecían con la experiencia del desarrollo administrativo de los países europeos centrales que tomaba como referencia. De forma concomitante, la escuela

¹³ Citado por Mayntz (1985: 53)

de la administración científica (Taylor, Fayol, etc.) contribuyó, indirectamente al menos, a mantener la separación. Si la burocracia manifiesta su superioridad por la vía del conocimiento y suele haber sólo *una mejor manera* de hacer las cosas, quien la domine, tendrá prevalencia en la ejecución de las decisiones.

Sin embargo, el desenvolvimiento natural del Estado moderno, así como la complejidad creciente de la sociedad y de las funciones asumidas por aquel por impulso de la fórmula política, presionaron sobre el supuesto de armonía entre la formulación de la ley y la ejecución de la voluntad del Estado, de modo que la separación se tornó más y más impracticable. Según dijo a principios del siglo XX Goodnow (1999: 101): "... la necesidad política práctica hace imposible la consideración de la función política aparte de la administración". Aun así, la separación política/administración permaneció como imagen ideal, justificada, en parte, porque no todas las funciones administrativas pueden ser inmediatamente caracterizadas como funciones políticas y, en parte, porque el origen de los funcionarios que confluyen en la ejecución de la voluntad del Estado, obedece a racionalidades distintas.

Con el *New Deal* se ve afectada la dicotomía clásica entre política y administración que reservaba al segundo término las funciones técnicas. Si resultaba claro que era difícil disociarlas de la política, la creciente intervención del Estado en la economía en el período de entreguerras puso de manifiesto que éste no necesariamente debía guiarse por criterios endógenos de superioridad técnica o buena administración, al modo de la administración de negocios. "El gobierno es diferente porque el gobierno es política" afirmó en 1945 Paul Appleby (1999).

Teniendo en cuenta la relación entre la política y la administración, es apropiado considerar el vínculo entre políticos y burócratas según el esquema que elaboraron Aberbach, Putnam y Rockman (1981), primero y el que Peters (1987) denominó *teoría de los roles*, después.

Los primeros parten de una investigación empírica de tipo actitudinal de las relaciones entre políticos y burócratas. Sobre esta base, elaboran cuatro imágenes posibles de la relación entre burócratas y políticos, considerando a ambos como decisores:

- La primera relación –“*política/administración*”- coincide con la división original del modelo weberiano-wilsoniano, que mantiene separados ambos conjuntos y rechaza su implicación mutua en el desarrollo del proceso de una política pública;
- La segunda imagen –“*hechos/intereses*”- asume que políticos y administradores participan en la decisión política pero haciendo contribuciones distintas: los políticos incorporan intereses, valores y sensibilidad política para armonizarlos, los funcionarios intervienen como expertos aportando conocimientos técnicos, *expertise* neutral y una visión “mucho más pragmática de las diferentes alternativas que hay para resolver problemas concretos” (Román Masedo; 2002: 116). El trabajo de los políticos refleja la concepción del interés público basado en los derechos de los intereses contendientes mientras que el trabajo de los administradores supone una concepción holística del interés público basada en estándares objetivamente fijados por las reglas;
- La tercera imagen –“*energía/equilibrio*”-, la más aceptada por unos y otros, vincula la decisión sobre políticas con la negociación: los políticos articulan intereses difusos y los burócratas median entre intereses focalizados y clientelas organizadas . A los primeros corresponde la energía que proviene de la pasión, el idealismo y la ideología; a los segundos, el equilibrio, que proviene de la prudencia, la experiencia y el pragmatismo. Unos cabalgan sobre la innovación, los otros buscan contener sus impredecibles efectos con el incrementalismo. Ambos aparecen comprometidos políticamente con el logro de los objetivos del proceso de la política pública aunque parten de presupuestos políticos diferentes. Eso coloca la sensibilidad de los burócratas en torno a intereses más concretamente definidos, que pueden ser operados minimizando el conflicto a través de consensos posibles y, a su vez, la sensibilidad de los políticos más cerca de políticas más renovadoras pero más riesgosas en términos de conflictividad;
- Finalmente, la última posición –elaborada sobre supuestos de los autores, a diferencia de las otras que remiten a evidencia empírica- es la del “*híbrido puro*”, que asume la progresiva convergencia de los dos roles reflejando una politización de la burocracia y una burocratización de la política que, aunque no necesariamente da por tierra con la dicotomía weberiana, condiciona el manejo esquemático que constituye un riesgo permanente de ésta. Si bien se trata de una tendencia universal, admite distintas versiones según los sistemas políticos y las tradiciones de los servicios civiles. Pero se trata de

funcionarios cuyas decisiones, indisociables de su persona y posición caen indistintamente en los terrenos político y administrativo con igual legitimidad; en otras palabras, se encuentran en un solo actor personal las capacidades políticas y técnicas que en las otras imágenes estaban repartidas en actores diferentes.

Sobre esta última imagen, Román Masedo (2000) trae a colación las variaciones introducidas por Campbell, acerca del modo en que los “híbridos puros” participan en el proceso político, sea desde una actitud conservadora o desde una perspectiva activa y, en este último caso, si lo hacen a partir de su conocimiento experto, por identificación con la política o por contigüidad ideológica con el partido de gobierno. De allí, se postulan los instrumentos con que cuentan los políticos para evitar la burocracia pasiva: promover a los funcionarios probadamente creativos o nombrar a burócratas de reconocida solvencia profesional que simultáneamente sean miembros o simpatizantes del partido de gobierno.

Por su parte, la “teoría de los roles” de Peters (1987), postula cinco modelos básicos de relación entre políticos y burócratas:

- 1) *formal*, de subordinación de los burócratas a los políticos. Requiere un deslinde preciso entre las funciones políticas y las funciones técnicas y la atribución también precisa de ellas a unos y otros, así como del alcance de la competencia respectiva¹⁴;
- 2) “*village life*”, de trabajo concertado. Políticos y burócratas no presentan intereses divergentes ni actitudes confrontativas. De alguna manera se trata de una misma élite político administrativa¹⁵;
- 3) *funcional*, que extiende la concertación de políticos y burócratas a toda la línea de gestión administrativa, incluyendo en ella a los grupos involucrados en una determinada política conformando redes de gestión, etc.;
- 4) *adversarial*, en el cual unos y otros compiten por el poder y la supervisión en la gestión de políticas, por distintas causas;

¹⁴ En nuestro caso, nos parece que este modelo es el punto de partida ideal del estereotipo de funcionario consagrado en los regímenes jurídicos de empleo público.

¹⁵ Es la franja del directivo público a la que se refiere Regina Pacheco (2003) y que en nuestro caso combina indistintamente, en algunas jurisdicciones, a Directores (burócratas) con Subsecretarios (políticos).

- 5) *Estado administrativo*, donde los burócratas dominan el proceso de toma de decisiones subordinando a los políticos y en consecuencia las políticas sólo pueden ser ejecutadas por el servicio civil permanente (Peters; 1987; Peters y Pierre; 2000).

Finalmente, Carles Ramió Matas (2012), con una visión ajustada a la experiencia española y no exenta de humor, acepta los distintos aportes de legitimidad representativa y técnica de los políticos y funcionarios respectivamente y justifica la paradoja según la cual los inexpertos conducen a los expertos como una condición imprescindible en las organizaciones públicas en el contexto del orden democrático. Con criterio fenomenológico, ordena las relaciones posibles en distintos escenarios hipotéticos:

- 1) predominio de la confianza política o personal;
- 2) predominio del conocimiento del experto;
- 3) renuncia del funcionario a buena parte de su experiencia y conocimientos;
- 4) ambos son noveles en la responsabilidad directiva y
- 5) predominio del aprendizaje mutuo y la seducción.

Sin embargo, en la misma línea que lo ya señalado por Pacheco (2003), Ramió descubre, entre ambos, el político y el funcionario, a un tercer actor que llama el “politécnico”, que reúne ambas legitimidades y actúa como una suerte de “interfase” entre uno y otro. Con ello, las relaciones se complican y los roles posibles se multiplican. El autor describe seis prototipos: a) político puro; b) político-funcionario; c) eventuales pretorianos; d) politécnicos; e) funcionarios de carrera en puestos de libre designación¹⁶; 6) funcionarios de carrera designados por mérito. Dentro de esta variedad, destaca la confusión y en extremo la inversión de roles que no respeta los límites normativos ni consuetudinarios (políticos que hacen de funcionarios y funcionarios que hacen de políticos), la inflación orgánica (más estructura que la objetivamente necesaria), el infantilismo de los directivos públicos (la elusión de la decisión en los niveles jerárquicos y su concentración en el ápice estratégico) y la desmotivación de los expertos (la “mala gestión del amor” institucional).

Dentro de toda esa complejidad, Ramió apunta al escenario preferencial en el que predominan el aprendizaje mutuo y la seducción, analizando distintos tipos de relación entre

¹⁶ Entre nosotros serían casi equivalentes a la versión actual de los cargos con funciones ejecutivas del SINEP.

los estereotipos políticos (desinteresado, desconfiado, pragmático y comprometido) y funcionariales (palmero -algo así como acompañador-, refractario, cínico y comprometido) que tipifica en doce “bailes” de pareja, cuya imagen ideal (político comprometido + funcionario comprometido) es el *tango*.

En la sociedad contemporánea la puesta en marcha de decisiones políticas requiere de una alta complejidad técnica y el sistema de partidos parece haber aligerado el componente doctrinario a favor de la flexibilidad electoral introducida por el comercio de “imágenes representativas” (Manin; 1992). El gobierno y la administración han aumentado sus medios técnicos y tecnológicos y requieren de cuadros especializados y permanentes para hacerse cargo de ellos y para hacer posibles los cambios. De la volatilidad y variabilidad del voto no derivan en forma automática cambios en las políticas públicas y en los mecanismos de implementación mediante los cuales aquellas transforman el entorno social. Los criterios que inducen la volatilidad del sufragio suelen ser de corto plazo; las políticas de Estado son de largo plazo y la evaluación consistente de una política pública sólo es posible y útil, al menos, en el mediano plazo. Es decir, ciertas orientaciones deben mantenerse a pesar de los cambios en los elencos gubernamentales y las nuevas dimensiones de los problemas públicos deben ser integradas en un horizonte temporal más amplio. La burocracia parece encontrar así un nuevo aliciente para desenvolver su poder regulador, destinado a asegurar un estándar mínimo en el logro de las metas colectivas, con independencia de la transitoriedad de las fórmulas políticas.

Recuadro N° 2: Carácter institucional de la burocracia

La administración pública como función diferenciada y la burocracia como actor político revisten un carácter institucional en el marco del sistema político. De acuerdo con Garrido Falla (1981), dicho carácter se manifiesta en tres notas definitorias. Como toda institución: a) la administración realiza en su actuación una apropiación de los fines que persigue; b) actúa con una fuerza propia para alcanzar sus fines y; c) se rige por reglas propias de comportamiento. Estas características varían de Estado a Estado, y la mayor o menor intensidad con que se registren define la fortaleza institucional de la administración. Su capacidad para reducir la incertidumbre parecería ser funcional al mayor desarrollo socioeconómico estatal¹⁷.

Por último, cabe diferenciar la calidad de la democracia de la calidad del gobierno. En este orden de ideas, Mazzuca (2002) propone el deslinde de los fenómenos ligados a la forma de acceso al poder de aquellos vinculados con su ejercicio. A su juicio, no es posible ni deseable tratar los problemas de *burocratización* –entendiendo por estos el grado en que un Estado está organizado conforme a ciertos parámetros de racionalidad, previsibilidad, eficacia, etc. que remiten a los orígenes de la tipología ideal de Weber- como si fueran cuestiones relativas a la *democratización*, es decir a la forma, oportunidad y legitimidad del acceso al poder por los dirigentes políticos. Esta distinción resulta de suma utilidad ya que los problemas de calidad que afectan a los regímenes democráticos de la región están más en relación con las cuestiones vinculadas al ejercicio del poder político y no tanto con aquellas relativas al modo de acceder a éste. Así, señala el autor que, mientras la opción entre

¹⁷ Respecto del papel institucional de la burocracia es preciso reconsiderar las acciones de reforma que en los años noventa privilegiaron argumentos de modernización y eficiencia. Prats sostiene que la función pública comprende el conjunto de valores, principios, normas que pautan el acceso, promoción retribución, responsabilidad, comportamiento, relaciones de los funcionarios con la dirección política y con los ciudadanos. También incluye los modelos mentales y expectativas que aquéllos y éstos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo de la función pública. Del mismo modo, las reglas informales de juego son fundamentales para comprender las características y el funcionamiento de esta institución. La reflexión debe abarcar, entonces, la cultura, los modelos mentales y los dispositivos organizacionales que fomentan o retrasan la inserción de la burocracia en el cuadro de relaciones interinstitucionales. No es extraño, pues, que el autor concluya que, antes que ninguna otra iniciativa, corresponda promover en la región la constitución de verdaderas burocracias de estilo weberiano. (Prats i Catalá; 1998; Prats Catalá; 2001) Blanca Heredia (2002), por su parte, afirma que los procesos de reforma redistribuyen poder entre políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos. Es posible, entonces, encontrar varios obstáculos que dificultan las iniciativas tendientes a la implantación de una burocracia estable y meritocrática.

democracia y autoritarismo está en relación con el “acceso” al poder, el “ejercicio” del poder se comprende mejor en términos de burocracia-patrimonialismo de acuerdo con la concepción weberiana del Estado¹⁸.

Esta situación se manifiesta especialmente en relación con las alternativas que han caracterizado al empleo público en los años recientes (Iacoviello; Tommasi; 2002). En la Argentina, el final abrupto del ciclo de reforma de los noventa dejó en suspenso una tentativa de reforma del servicio civil. La profesionalización de la administración tomó, desde 2003 en adelante un curso más ligado a la negociación colectiva¹⁹.

Barzelay (1998), glosando una clasificación de March y Olsen en *Rediscovering institutions*, diferencia entre los estados soberanos, los corporativos-negociadores y los institucionales en relación con la valoración que en ellos adquieren las instituciones administrativas. Mientras que en los primeros se las considera por su capacidad para implementar las políticas públicas de los gobernantes legítimos y en los segundos constituyen un medio de construir consenso para la gestión de programas, en los estados institucionales “las instituciones administrativas aparecen como protegiendo al sector público de los políticos electos” (Barzelay; 1998). En su trabajo, el autor se refiere a los países de la OCDE, por lo cual se entiende perfectamente que la clasificación no encuadre a las naciones latinoamericanas. Sin embargo, el comentario tiene un valor importante como referencia: los países de América Latina se encontrarían ante una cuadratura de círculo puesto que, al parecer, quienes deben proveer sus instituciones administrativas con una

¹⁸ Es posible que se dé un proceso sin el otro; es más, en América Latina parecen no haber ocurrido jamás juntos, sobre todo por déficit en el extremo de la burocratización. Según el autor la “confusión conceptual produce al menos tres tipos de problemas encadenados lógicamente. 1) Dificultades en la *descripción* — caracterización y clasificación— de los regímenes políticos de América Latina; 2) Fallas en la *explicación* del origen, la continuidad y los cambios de los distintos tipos de régimen político en América latina; 3) Limitaciones en la *recomendación* de soluciones prácticas para los problemas políticos que padecen los países de la región” (Mazzuca; 2002)

¹⁹ La imposibilidad de aplicar en toda su extensión el nuevo régimen legal del servicio civil y la insistencia en barreras de corte fiscal generaron una situación por demás ambigua. La composición de la administración pública responde al vínculo entre militantes partidarios, o allegados, convertidos en altos funcionarios y militantes partidarios, allegados y personal “de carrera” convertidos en funcionarios permanentes —esto es, alcanzados por la estabilidad típica del *merit system*—, distribuidos en forma variable y asimétrica. Si a ello se agrega que el nivel gerencial casi en su totalidad está supeditado a designaciones transitorias, permanentemente renovadas, la fisonomía de la planta operativa e intermedia de la burocracia está marcada por la heterogeneidad y la dispersión. Dos consecuencias, aparentemente contradictorias, se desprenden de este panorama: no existe unidad de concepción dentro de una misma gestión de política y, en aquellas tareas no vinculadas rutinariamente a la marcha de la administración, crece el nivel de discrecionalidad.

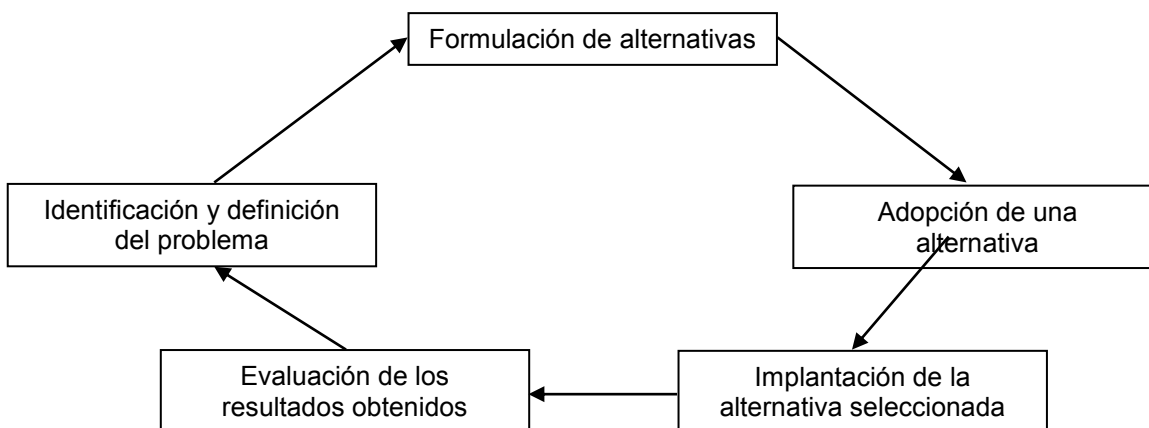
reforma son aquéllos de los cuales los ciudadanos deben ser resguardados. En parte, éste es el reclamo habitual respecto de la continuidad de políticas de Estado; en vano serán consensuadas durante las crisis, o como salida de éstas, si no existe un aparato burocrático institucional con la suficiente autonomía y capacidad para recorrer todo el ciclo, desde la formulación hasta la evaluación de aquéllas.

La fortaleza institucional de la administración será mayor en la medida que cumpla mejor y más eficazmente con la función directiva y todos y cada uno de sus componentes. No basta entonces la existencia de un conjunto de normas que sancionen la existencia formal de la administración y definan la composición de un cuerpo burocrático si este no encuentra legitimidad en el sistema para planificar, prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. El poder moderador de la burocracia depende, entonces, de su grado de institucionalización.

3.- El análisis de políticas públicas

Cabe considerar, ahora, el aporte que proviene del análisis de políticas públicas. Concebidas como respuestas a problemas públicos construidas por los gobiernos a partir de los recursos materiales, humanos y simbólicos disponibles, las políticas públicas permiten observar la relación entre política y administración en un campo más acotado y analizar a sus actores con mayor aproximación (Subirats; 1989) (Tamayo Sáez; 1997). Desde esta perspectiva, se concibe la formulación de una política pública como un ciclo que se realimenta constantemente, tal cual ilustra la figura que sigue.

Figura N° 1: El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Manuel Tamayo Sáez (1997)

Los especialistas ligados a la corriente de “formulación y análisis de políticas públicas”, desarrollada tanto en los Estados Unidos²⁰ como en Europa y América Latina suelen reforzar el papel de la burocracia al incluirla como actor permanente en todas las facetas del ciclo de formación de políticas. La dinámica de este esquema requiere una burocracia atenta para detectar problemas, formar la agenda de intervención de los poderes públicos, proponer alternativas de decisión, negociar en segundo plano, implementar las decisiones y evaluar los programas ejecutados. No basta, pues, con los equipos técnicos de los partidos políticos, allí donde los haya.

El análisis de políticas públicas inicia su planteo en la construcción del problema, es decir en una actuación deliberada del gobierno, a través de sus agencias, por la cual se define un fenómeno, o un conjunto de fenómenos, como objeto de la intervención desde el poder. Para que ello sea posible, se requiere que el fenómeno o conjunto de fenómenos bajo análisis tengan algún impacto sobre la opinión pública. Esta cuestión es importante tanto para negar objetividad a los problemas como para emplear los recursos con un criterio de eficiencia, dado que, idealmente, la cantidad potencial de problemas que deberían enfrentar los gobiernos, es ampliamente superior a la cantidad y calidad de los recursos disponibles en un horizonte temporal acotado. Ligar la construcción de los problemas al impacto que revistan sobre la opinión pública implica medir la repercusión de los fenómenos sobre los medios de

²⁰ Pressman y Wildavsky (1998); Wayne Parsons (2004); Subirats Humet et alt. (1989), Subirats (2008); Tamayo Sáez (1997); Bañón y Carrillo (1997); Aguilar Villanueva (1994), entre otros

comunicación y preparar las estrategias adecuadas para manejarlos. Para ello, se necesita disponer de información, recopilarla y organizarla de tal modo que su interpretación permita plantear alternativas para planificar la respuesta, es decir, la política pública que solucionará o mitigará el impacto del problema sobre la sociedad.

Ahora bien, en la organización estatal moderna las tareas de recopilación e inteligencia de la información son desempeñadas usualmente por organismos de la administración pública, en forma rutinaria y sistematizada –con variantes- a través de múltiples canales de contacto entre los organismos estatales y la sociedad en general. Tal disposición encuadra perfectamente en el modelo burocrático, cuya superioridad proviene del conocimiento, en el doble sentido de la profesionalidad y de la información.

Una vez definido el problema, es preciso plantearse las alternativas para su resolución. Si hubiera sólo un modo de acción, la automaticidad supliría la necesidad de planificación. Pero, como mínimo, existen siempre dos alternativas y, entre éstas, una gama que depende de la magnitud del problema y la disponibilidad y variedad de los recursos. La formalización de esas alternativas, el cálculo de los recursos, de los costos y los beneficios, de las externalidades y efectos colaterales en cada caso, también es mediatizada por dependencias y funcionarios de la administración burocrática quienes conservan al menos cierto registro institucional de las experiencias anteriores.

Seleccionado el curso de acción preferido por el gobierno, su implementación queda en manos de la administración a través de distintos organismos especializados, de diversas profesiones ligadas a la temática en la que se inscribe la política pública, algunas de ellas reguladas por el Estado, y por organizaciones de la sociedad civil que están vinculadas al ámbito de actuación de aquellas dependencias. En esta faceta del ciclo se manifiesta el grado de burocratización (Mazzucca; 2002) alcanzado por la organización estatal que se hace patente por la eficacia y la eficiencia en el manejo de la cuestión. Las formas de intervención estatal se vuelven tangibles y mensurables, lo cual hace más accesible la última fase del ciclo que es la evaluación de las políticas públicas. También ésta está a cargo de la organización burocrática, a través de distintos mecanismos y debe efectuarse considerando distintas perspectivas, las cuales, a su vez, revertirán sobre las facetas anteriores indicando

los cambios y correcciones que sean necesarios para adecuar la solución o redefinir el problema.

Como es evidente, la burocracia está involucrada en todo el ciclo de las políticas públicas. Antes de la toma de decisión, preparándola mediante la recopilación e inteligencia de la información y sistematizando las alternativas. Durante la toma de decisión se manifiesta, además, el íntimo vínculo entre el gobierno y la administración, porque, en suma, quien debe decidir, en el momento de hacerlo, lo hace desde el doble sitio de responsable político y administrativo, con mayor o menor intensidad de acuerdo con su ubicación en la cadena jerárquica. La implementación y la evaluación presentan distintos tipos de gestión burocrática cuya responsabilidad final puede significar el éxito o el fracaso de una gestión e, incluso, de un gobierno. La vinculación entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos comprende toda la actuación de la burocracia. La pregunta de Bardach “¿qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?” es, en cierto sentido, incompleta; debería referirse también a las etapas anteriores, en las que la participación de la burocracia puede ser tan decisiva como en la implementación (Subirats; 1989).

Ahora bien, la política exterior es una política pública. Desde este punto de vista comprende “los comportamientos dentro de un cierto país que son dirigidos o pueden ser referidos al medio externo”²¹ (van Klaveren; 1992) En consecuencia, su formulación puede someterse a la esquematización anticipada en los párrafos precedentes, matizando los aspectos institucionales con los coyunturales. Por el momento, es suficiente, sin embargo, vincularla con una burocracia especializada cuya intervención es necesaria en todas las fases del ciclo de formulación. Por sus características, tal burocracia compone, además, una élite funcional y, como tal, importa su selección y formación así como su influencia en la toma de decisiones de distinto nivel, las cuales van a definir las orientaciones o “políticas” dentro de la estrategia de la política exterior.

²¹ Más adelante utilizaremos la definición más precisa que propone Russell (1990: 255): “el área particular de la acción político-gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como en el multilateral”

De acuerdo con la definición precedente, por sus características, la política exterior, presenta matices que la diferencian radicalmente del resto de las políticas públicas “interiores”. Para Russell el marco decisorio que alimenta el proceso decisorio en materia de política exterior está compuesto por tres elementos: “a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el contexto macropolítico interno... que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y c) el contexto específico de la decisión particular, (Nivel ‘micro’ de la decisión)” (Russell; 1990: 256).

Desde esta perspectiva, los procesos de definición del problema, de fijación de la agenda y de implementación, en el campo de la política exterior argentina, manifiestan restricciones y ventajas que no son asimilables a otros sectores de la administración estatal. En primer lugar, intervienen algunos actores e instituciones que no están sometidos a la potestad –ni a la influencia predominante- del gobierno federal, ni del titular del Ejecutivo, ni podrían estarlo, dado su carácter extra nacional o extra estatal. Por lo tanto, el presidente, como decisor último es responsable de tomar decisiones de en ese campo comprometiendo mucho más que su propio prestigio personal o la suerte de su partido en las próximas elecciones. Recíprocamente, su capacidad para enmendar errores también se encuentra restringida. Alexander George (1991) se plantea la problemática presidencial en materia de política exterior postulando una tensión permanente entre la búsqueda de las decisiones de alta calidad²², la necesidad de aceptabilidad, consenso y apoyo y la administración del tiempo y otros recursos para el trazado de políticas. Para ello, propicia un modelo analítico asentado sobre tres contextos: el individual (en este caso, el Presidente y, en ciertos casos, el Canciller), el del pequeño grupo (los asesores) y el organizacional (la Cancillería y el servicio exterior). A partir de este cuadro, el autor analiza la dinámica del comportamiento individual y los factores psicológicos que intervienen en el proceso de toma de decisiones, así como el papel de las imágenes y las creencias, la formación, estructura, procesos internos y manejo de los pequeños grupos y los modelos de administración. Aunque se refiere exclusivamente a la experiencia norteamericana, el esquema, con sus correspondientes

²² Son aquellas cuya aplicabilidad se contrasta a priori con una concepción del “interés nacional” (George; 1991: 15)

adaptaciones y simplificaciones, puede ser utilizado con provecho para la consideración del proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina.

Para George (1991) el trazado de políticas debe cumplir con las siguientes tareas:

- **Asegurar que la obtención e inteligencia de información de calidad sobre la situación de modo de facilitar el diagnóstico eficaz;**
- **Estimar cuáles son los valores e intereses afectados por el problema en cuestión de modo de facilitar el trazado de objetivos y metas adecuados;**
- **Elaborar un conjunto amplio de alternativas y una evaluación no menos amplia de las consecuencias de la aplicación de cada una, considerando los costos y beneficios tangibles e intangibles, así como los grados de incertidumbre;**
- **Prever y ponderar los problemas de implementación de cada una de las opciones;**
- **Nutrirse de las evaluaciones de las políticas que no han funcionado bien e incorporar su experiencia al cálculo de aplicabilidad de la opción elegida.**

Es evidente que estas tareas en materia de política exterior exceden el contexto individual y el del pequeño grupo y sólo pueden ser encaradas en forma estable y sistemática por el contexto organizacional, es decir por la Cancillería y el servicio exterior. Este valor añadido por la organización da lugar a la consideración de una “política burocrática” para el área y una serie de eventuales problemas emergentes de la paradoja del diplomático profesional, según la cual, el funcionario de carrera es entrenado e impulsado a creer que sirve al interés nacional y asume esa tarea con energía y dedicación, pero termina trabajando para quienes tienen como principal preocupación la política interna, a la cual subordinan la política exterior. Los intereses que los diplomáticos de carrera se ven obligados a defender pueden estar en conflicto con los requerimientos de una política exterior estable (Solá; 1997).

Sin perjuicio de ello, el estilo de conducción del Presidente, la extracción y la personalidad de sus asesores y colaboradores cercanos (ministros), así como la tradición de los respectivos partidos puede dar lugar a distintos modelos de manejo de la política exterior (George; 1991):

- a) un modelo *formalista* en el cual el proceso de toma de decisiones sigue un cauce jerárquico y se nutre de un análisis basado en rutinas preestablecidas y sistemáticas cuyo último eslabón es el Presidente ante quien se presentan una serie de opciones con el margen suficiente para las consultas en el pequeño grupo, etc. Puede resultar de lenta respuesta ante la dinámica de demandas de la política exterior y está expuesto a la distorsión informativa por cuestiones de *status quo*;
- b) un modelo *competitivo* en el que el Presidente está en el centro de la red informativa y maneja distintos grupos que compiten entre sí a la vez que deben cooperar una vez que las decisiones son tomadas para que sean puestas en obra. Involucra excesivamente al Presidente y lo deja expuesto ante las decisiones tomadas con información parcial o sesgada. Por otra parte, el exceso de competencia puede dejar heridos, contusos y ausentes en el camino para la próxima ronda de toma de decisiones.
- c) un modelo *colegiado* que privilegia el trabajo en equipo -del cual el Presidente es el jefe- más que la competencia y busca la excelencia tanto como la factibilidad. El Presidente puede aparecer demasiado involucrado y dividir su tiempo en la conducción sustantiva y en la mediación y resolución de conflictos internos. Además, puede constituirse en un grupo cerrado.

Sobre la actuación de la burocracia en la política exterior ya había advertido Weber en 1918 al criticar lo que a su juicio fue un enfermizo intercambio de roles entre los políticos que habían ejercido la conducción de la diplomacia alemana como si fueran funcionarios –es decir, sin responsabilidad política- trasladando ésta a las declaraciones del *káiser*, generando así no pocos conflictos²³. Anticipa aquí su célebre distinción entre la ética de la

²³Max Weber (1991) critica el involucramiento interesado del monarca en política exterior, y la publicación de sus declaraciones sobre el tema como una maniobra política de políticos que querían retener sus cargos. Dice que ello “tiene su origen en la falsa estructura política de nuestro Estado, que pone a gentes con espíritu de funcionario donde tenía que haber hombres con responsabilidad política propia” (Weber; 1991: 202)

responsabilidad, propia en este caso del funcionario que debe sacrificar sus convicciones a la obediencia de la política del Estado y la ética de la convicción, por la cual el político debe “*rechazar* públicamente la responsabilidad por acciones políticas, si contradicen sus convicciones, y tiene que sacrificar su puesto ante éstas” (Weber; 1991: 210).

Pese a que en el mundo ha corrido mucho tiempo desde las observaciones de Weber, y se ha transformado la naturaleza de los partidos, el reclutamiento de los *altos funcionarios políticos* –que mandan sobre la burocracia- parece dispuesto todavía por los partidos políticos o, al menos, de alguna manera, *filtrado* por ellos (Peters; 1999). La primera situación es más típica en Europa, donde la matriz ideológica de las fuerzas políticas aún resulta fuerte. En los Estados Unidos, en cambio, las usinas intelectuales ofrecen sus servicios a los candidatos a partir, más bien, de criterios endógenos combinados con el aprovechamiento de una oportunidad política, antes que por motivos derivados de una militancia rigurosa.

Más adelante, reflexiona sobre el desprestigio internacional que Alemania ostentaba hacia 1914 y la equivocada comprensión de la situación interna por parte de otros países, y dice: “En la medida en que existe la posibilidad de que se repita, la nación no puede olvidar que esto lo ha hecho el *poder de la burocracia conservadora*, que en los momentos decisivos puso a personas con un *espíritu burocrático* en los puestos directivos que eran para *políticos*, es decir, para personas que hayan aprendido en la lucha política a sopesar la trascendencia de *las palabras que se dicen en público* y que habrían tenido, sobre todo, el sentido de la responsabilidad de un *político dirigente* y no el sentido del deber y de subordinación de un funcionario, que es adecuado para el cargo, pero que en este otro nivel es funesto.

El abismo que separa ambos es visible aquí con la máxima claridad. El *funcionario* tiene que sacrificar sus propias convicciones a su *deber de obediencia*. El *político* dirigente ha de *rechazar* públicamente la responsabilidad por acciones políticas, si contradicen sus convicciones, y tiene que sacrificar su puesto ante éstas” (Weber; 1991: 210)

Luego dice:

“Y en este mismo punto salta a la vista que el sentido de la responsabilidad del funcionario, por una parte, y el del político, por otra, es apropiado cada uno en su sitio, pero *sólo allí*. Pues no se trata de funcionarios y diplomáticos sin preparación o torpes, sino de funcionarios excelentes, pero a los que les falta lo que, en el sentido puramente político de la palabra, se denomina ‘carácter’, que no tiene nada que ver con la moral privada. Ahora bien, a ellos no les faltaba por casualidad, sino debido a la *estructura del Estado*, que no tenía *ninguna cabida* para personas así” (Weber; 1991: 211)

“Está claro que la explicación de esta contradicción aparente reside sola y exclusivamente en el interés de los funcionarios de que los cargos *no tengan responsabilidad*. ¿Qué hay que decir de un sistema que permite que sigan en sus puestos [los] políticos que toleran fallos graves contra sus convicciones? ¿Y qué hay que decir, finalmente, de que siempre se encuentren intelectuales que, a pesar de estas cosas evidentes, no duden en presentar como ‘brillantemente acreditada’ una estructura política que ha *funcionado así* en un punto tan decisivo desde el punto de vista político? Como más que brillante se ha acreditado el rendimiento *profesional* de los funcionarios y de los oficiales allí donde era decisiva su cualificación. Pero allí donde lo propio era un político, el poder de la burocracia no sólo ha fallado desde hace décadas, sino que *ha descargado sobre la persona del monarca el odio* de su propio comportamiento, totalmente desacertado desde el punto de vista político, de cubrirse a sí misma (Weber; 1991: 212)

Por último:

“Una cosa es evidente: en todas parte, también en la ‘democracia’ –y precisamente en ella-, las decisiones de política *exterior* más importantes las toman un *pequeño* número de personas...” (Weber; 1991: 213)

Algunos estudios analizan el comportamiento de la burocracia durante la fase de ejecución de las políticas públicas para establecer sus motivaciones y contraponerlas con las de los formadores de políticas, clásicamente identificados con el Congreso y los asesores del círculo presidencial, particularmente en los Estados Unidos (Yates; 1985). Se habla de *desarrollo del poder burocrático* y de *desplazamiento de objetivos* (Brown y Erie; 1984) como formas de desenvolvimiento del estamento administrativo dentro del Estado (Peters; 1993). También, para el caso europeo, Mayntz (1979) diferencia la actuación burocrática según el tipo de política (regulativa, de incentivos y de servicios) para indicar los distintos caminos que puede seguir el comportamiento administrativo relativamente autónomo. Esta autora reconoce, sin embargo, que las “*administraciones*” no deben ser consideradas meras ejecutoras sino modificadoras y adaptadoras de las políticas. Asimismo, las tareas de los altos funcionarios dejaron de ser consideradas como asesoramiento al presidente y los ministros en la toma de decisiones para involucrarse en la mejora de la gestión de los servicios debidos al público (Metcalf; Richards; 1989). Luque Castillo²⁴ (2011) aporta la idea del “desempoderamiento” de los ministros producto de la consolidación del estado como actor económico, del desarrollo del área del poder. Cita a Rose quien advirtió que el servicio civil inglés, cada vez más grande y competente, se estaba convirtiendo en detentador fáctico de algunos poderes delegados por los ministros, lo cual convierte a éstos en actores dependientes de sus cuadros administrativos. Este fenómeno recibe un impulso decisivo después de la Segunda Guerra Mundial con el reforzamiento de las élites burocráticas que supuso el impresionante desarrollo organizacional.

Desde esta perspectiva, gobernar y administrar significa tomar decisiones, interactuar con grupos e instituciones sociales, sentar determinados tipos de procedimientos y doctrinas; implica, además, la actuación de distintas áreas del gobierno, lo cual entraña, no pocas veces, un cruce de racionalidades, tanto como de intereses. La burocracia tiene la ventaja del control de la información y de su propia capacidad profesional, se nutre y activa permanentemente una red de contactos formales e informales y, mientras que los elencos

²⁴ Luque Castillo, Francisco Javier (2011). El autor fue autorizado por el Profesor Luque Castillo a citar su ponencia en este trabajo

políticos cambian o rotan, los funcionarios estables pueden explotar su posición permanente en la estructura de diseño e implementación de las políticas²⁵.

De acuerdo con lo señalado hasta aquí, pareciera que la relación entre política y administración en realidad supone un vínculo entre dos esferas distinguibles de la acción, sino que corresponde a la zona media de un continuo cuyos extremos son lo *puramente político* y lo *puramente administrativo*, postulados sólo a los efectos analíticos. En términos institucionales, la primera imagen se agotaría en las relaciones entre la ley y la ejecución de las políticas, entre la política establecida por el Congreso y la administración ejercida por el Ejecutivo. Sin embargo, un esquema así planteado resulta simplista y engañoso, aunque formalmente útil porque regula idealmente la relación entre dos órganos para la toma de las decisiones “macro”. Para la administración, en cambio, tal esquematización es insuficiente. Los funcionarios “políticos” y los funcionarios “de carrera” dependen de la misma cabeza, a menudo ejercen funciones similares, están en permanente contacto entre sí y con los grupos concernidos y propician decisiones que afectan a éstos realmente, lo mismo que a la ciudadanía y al propio Estado²⁶. Se trata de los funcionarios que Regina Pacheco (2003) por ejemplo, agrupa en el concepto de “dirigente público”²⁷, un grupo de actores que no identifican plenamente ni con los políticos ni con los burócratas. Su origen, aunque fundado en actos diferentes, suele tener como denominador común una formación similar. Ello no obsta para que, como sostiene Peters (1999) la división política/administración resulte cómoda tanto para los administradores como para los políticos, particularmente a partir de percepción que ambos actores tienen de sí mismos.

En ciertas áreas donde predomina un conocimiento especializado, los funcionarios “políticos” –denominados así porque su designación obedece a la discrecionalidad del Presidente y no debe responder a los requisitos objetivos de una selección pautada ni al

²⁵ “se habla indistintamente de especialistas, expertos, técnicos y tecnócratas para designar el mismo fenómeno: la presencia al frente de los departamentos gubernamentales de individuos reclutados, para tales puestos, a partir de un criterio basado eminentemente en la competencia técnica que se les presume” (Luque Castillo; 2011).

²⁶ Blondel (1985) diferencia entre amateurs y especialistas según la relación de los funcionarios con sus antecedentes (válido para los cancilleres), políticos de funcionarios (según la ruta de acceso al cargo).

²⁷ “... aquellos que responden directamente a los ministros de Estado (o secretarios estadales) y a la sociedad; tienen responsabilidad por las políticas pública y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y así, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo” (Pacheco; 2003: 75)

desarrollo de una carrera- son considerados y designados por su capacidad técnica, es decir, por el mismo criterio en el que se cifra la superioridad de la burocracia. Durante muchos años, la designación de los *técnicos/políticos* fue intermediada por los partidos, los cuales hacían valer cierto “derecho de postulación” entre sus militantes capacitados –o no- en éstas como en las otras áreas no técnicas del Estado. Por los motivos ya señalados, se ha producido cierta autonomía entre los partidos y los gobiernos, especialmente en las áreas de relevancia técnica (Peters; 1999).

En nuestro país, tal distancia se ensanchó por el “congelamiento” de los partidos durante las épocas *de facto*. Sin embargo, la demora en constituir una capa tecnoburocrática suficientemente consistente parece haberse debido principalmente a la carencia de una concepción y una política de organización administrativa estructural, lo cual bloqueó la inserción de técnicos en forma estable en la administración nacional (Iazzeta; 1999). Metcalfe y Richards (1989) señalan la tendencia universal según la cual la innovación en el sector público no creció al mismo ritmo que el Estado moderno.

En nuestro caso, desde el advenimiento definitivo de la democracia en 1983 se apeló en forma creciente, hasta al menos 2003, al concurso de equipos integrados por *técnicos/políticos* desprovistos de identidad partidaria definida que toman el control de áreas de relevante importancia, particularmente en el campo de la economía y la transformación del Estado. Dado el carácter estratégico de estas funciones, la subordinación de la administración al planeamiento y la ejecución de políticas surgidas de los nuevos funcionarios, el proceso suele arrastrar la subordinación del partido y sus representantes en el Congreso para proveer los medios legales y presupuestarios así como la justificación política para la estrategia elegida (Dalbosco; 2004).

Este fenómeno puede inscribirse en la línea de la metamorfosis de la representación a la que alude Manin (1992), según la cual el candidato/imagen cuenta con un cierto derecho de prerrogativa sobre el programa partidario y, una vez convertido en gobierno, con un amplio margen de maniobra que incluye la designación del equipo que deberá desplegarlo. En este punto, tal transformación de la representación puede vincularse con el régimen de la democracia delegativa, denominación acuñada por O’Donnell (1992) y atribuible a una buena porción de los países latinoamericanos cuyas sociedades “delegan”

periódicamente en el Ejecutivo la realización de un proyecto conservando como casi único mecanismo de control ciudadano el recurso al calendario electoral. La “presidencialización” de la política democrática fue advertida en otras latitudes (Luque Castillo; 2011) como una convergencia entre el aumento del poder del líder y la reducción del margen de maniobra de los ministros.

La burocracia puede estudiarse también en forma integrada tanto con el análisis de la clase dirigente como desde el ángulo de la teoría de las clases sociales, ya aludida. En el primer sentido, resulta natural que toda clase dirigente se constituya también como “élite administrativa” o una “confederación” de élites administrativas, cuyo carácter burocrático proviene, en la idea weberiana, del vínculo con el tipo de dominación propio del Estado moderno. Esta perspectiva tomó, entre nosotros, el estudio ya mencionado de José Luis de Imaz (1964). El autor estudia la clase dirigente descompuesta en sus distintos sectores apelando al método generacional. La referencia que toma Imaz es la “posición institucionalizada” que “depende de los rangos a que han llegado las personas, con prescindencia de sus calidades personales” (Imaz; 1964: 2), junto con los elementos sociológicos del prestigio y el poder. Aunque entiende que los que mandan constituyen una élite sólo en el sentido funcional, no en el sentido político, por carencia de un proyecto integrador –de una “base previa”-, no está en duda que la posición institucionalizada lograda por la combinación de riqueza, poder y prestigio también constituye su habilitación para formar y gestionar las políticas públicas. En el segundo sentido, en cambio, desaparece la perspectiva personal para identificarse a los colectivos sociales y sus interrelaciones (Heredia; 2005).

4.- Gobernabilidad y gobernanza

En las últimas décadas se han incrementado los estudios sobre la *gobernabilidad* y, más recientemente, sobre la *gobernanza*. El primer concepto, data de mediados de la década de los setenta del siglo pasado (Camou; 2001) y ha atravesado distintas etapas (Oriol Prats; 2003). El segundo, más reciente, absorbe los cambios en la fisonomía estatal que se han producido al menos desde fines de los años ochenta (Mayntz; 2000). Ambos reflejan el desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de la formulación e

implementación de las políticas públicas y el papel que le cabe en esos procesos a la burocracia.

La gobernabilidad, en su más extensa trayectoria conceptual, se refiere genéricamente a la capacidad del gobierno de conducir a la sociedad ofreciendo las prestaciones elementales de orden y estabilidad y garantizando un conjunto mínimo de condiciones de bienestar general y calidad de los servicios. Esta definición²⁸ corresponde a la categoría de *gobernabilidad ideal* en la clasificación de Camou (2001: 38) que manifiesta una situación sin conflictos o la categoría de *gobernabilidad normal* en la que éstos son conjurados por los componentes del sistema político. En todos los casos, se refiere a un cierto equilibrio dinámico entre la producción de demandas por los distintos actores sociales y la capacidad del gobierno para proveer respuestas que eludan o contengan el conflicto. En los países latinoamericanos, han sido más habituales los *déficit* de gobernabilidad y su percepción ensancha la evaluación de la calidad de la democracia incorporando la medida del grado de burocratización como elemento central de comparación (Mazzucca; 2002). En este sentido, al incorporar en forma dinámica los actores políticos y sociales, la gobernabilidad se toca y solapa con el concepto de gobernanza. Oriol Prats (2003) se refiere a esta relación cuando considera el tratamiento que a aquella dieron los estudios de los organismos internacionales a fines de los años ochenta y los referidos al proceso de construcción de la Unión Europea durante los noventa. El vínculo de la capacidad de gobierno con la solidez del entramado institucional y la toma de decisiones a través de redes multinivel en las que intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales es el punto de partida de la especulación sobre la gobernanza (Mayntz; 2000). En efecto, tales redes permiten tender puntos de contacto entre el dominio privado y el público (Mellado; 2008), lo cual les brinda a sus integrantes un plus de legitimación y de estabilidad que trasciende las investidas por cada gobierno en particular.

La “interacción del gobierno con actores estratégicos”, primera aproximación conceptual de la gobernanza, se presenta como una consecuencia de los cambios operados en las relaciones entre el Estado y la sociedad desde los años ’90 en adelante, consecuencia de fenómenos en Europa y América Latina, pero convergente en no pocos aspectos. Longo

²⁸ Camou (2001:36) la define como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”.

(2010: 2) sintetiza el proceso con esta fórmula: “El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores, públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser contundentemente revisadas”. Según este autor, la gobernanza tiene una dimensión descriptiva (se refiere a los “arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado”) y otra prescriptiva (que “se relaciona con la calidad de la democracia, la que la vincula con la capacidad de resolver problemas colectivos, y la que considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil”). Desde este punto de vista en un vigoroso entramado institucional se entrecruzan perspectivas como la calidad de la democracia, la eficacia del gobierno y el “buen gobierno” en una relación de implicancia mutua. Por último, los ejes vertebradores de la gobernanza, dada la multiplicidad y diversidad del marco decisorio público, comprenden las instituciones políticas, las del sistema de justicia, las del mercado, la gestión pública y la sociedad civil.

Los requisitos de los políticos y los administradores no son los mismos si se sigue un modelo “ortodoxo”, otro más bien “liberal” o un tercero “empresarial” (Falcao Martins; 1987). Si bien cada uno de estos responde a una construcción realizada dando por supuestas ciertas relaciones del contexto los comportamientos de los actores en cada modelo se analizan a partir de ciertas tendencias predominantes observadas.

El *modelo ortodoxo* requiere instituciones fuertes y una reglamentación detallada de las relaciones con las organizaciones sociales, así como un desarrollo muy minucioso de los métodos de control de parte de los órganos legislativos y sus dependencias de supervisión. En esta versión, la separación entre política y administración es clara, aunque resulta menos conflictiva en aquellos países en los cuales existe gran continuidad institucional, como por ejemplo, los Estados Unidos. Las demandas de gobernabilidad son recibidas exclusivamente por el sistema político, resueltas en el ápice estratégico y formalizadas por la Administración antes de ser ejecutadas como políticas públicas por las distintas “agencias” gubernamentales que confluyen en cada curso de acción. Este orden de relaciones fue cediendo poco a poco conforme la evolución estatal se acercó a la tipología del *welfare state* o del Estado de Desarrollo y la multiplicación de las demandas trató de ser abarcada mediante la expansión de formas de planificación más complejas. El peso de las organizaciones del lado de la sociedad forzó la selección de alternativas por parte del sistema y, con ello, generó espacios

de actuación crecientes para los burócratas, reclutados típicamente por el sistema de carrera y ubicados en las inmediaciones del centro de decisión política.

Para el *modelo liberal*, en cambio, el concepto de mercado juega un papel mucho más importante, particularmente en contraposición con la actividad estatal. Parte del enfoque del “poder mínimo” (Oyhanarte; 1970), y minimiza en consecuencia la participación de la burocracia. La generación de demandas impacta simultáneamente sobre el sistema político y las agencias gubernamentales, para generar la respuesta constituida por las políticas públicas. Este circuito exige funcionarios menos sometidos a los criterios endógenos y más comprometidos con el programa del gobierno; por lo tanto, su sistema de lealtades queda estrechamente vinculado con los decisores políticos, aunque simultáneamente sus funciones resultan despojadas de motivaciones políticas, más bien asemejadas a requisitos tecnocráticos. El centro de la preocupación del modelo liberal es el tamiz de la relación costo-beneficio. En este enfoque, la relación entre política y administración resulta sumamente desproporcionada, toda vez que despoja a ésta última prácticamente de toda legitimidad. Para el modelo liberal, la administración cumple funciones “técnicas” y no es un factor redistributivo ni interpretativo de la política, la cual, por cierto también queda reducida a una función tuitiva del mercado.

Finalmente, con la denominación de “*modelo empresarial*” –muy propia de los años ’80 y ’90- se agrupan varias experiencias basadas en criterios similares de gestión cuyo origen común es la administración de organizaciones. En esta disciplina, el criterio de eficiencia es importante, pero también el concepto según el cual la subsistencia de la organización depende de la capacidad de crear su propio mercado, maximizando los recursos, mejorando la calidad y reduciendo los costos. En este caso, la gestión de las demandas sociales es recibida simultáneamente por el sistema político, las agencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales y satisfecha por políticas públicas que las comprenden y organizan de distinta forma, de acuerdo con criterios empresariales de servicio a la “clientela”. En consecuencia, este modelo valora más la administración, como identificadora, proveedora y organizadora de las demandas, que se imponen prácticamente sobre el ápice estratégico. La eficiencia aquí se da también dissociada de lo político, aunque

se reserva cierta capacidad de elegir en beneficio de los administradores, siempre y cuando tengan “sentido empresarial”, de acuerdo con los parámetros ya apuntados.

En síntesis, de los tres modelos comentados, el ortodoxo se encuentra más próximo a la burocracia tradicional y al concepto de Estado como regulador; en las antípodas está el modelo liberal que si bien minimiza el papel de lo político no impide la politización de la alta administración y subordina lo administrativo al concepto del mercado como asignador de recursos. Finalmente, existe una lógica propia del modelo empresarial, el cual, respetando el mercado, le asigna un rol a la burocracia como proveedora de las demandas sociales por lo que tiende a contener la actuación del estrato político. En los tres casos, aunque difusa, es común la separación entre lo político y lo administrativo, la cual, obedece a distintas posiciones posibles en una tensión dialéctica²⁹. Sin perjuicio de ello, aunque la esquematización del autor pretende poner de manifiesto la racionalidad dominante en cada modelo, resulta muy difícil, en el panorama de la administración actual, sostener una separación de ésa índole. Puede decirse, sin embargo, que la baja intensidad de la institucionalidad administrativa extrema las posibilidades de predominio alternativo de la politización y la pretendida neutralidad.

²⁹ “La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman decisiones desean utilizar a la burocracia para fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias. Si la burocracia implementa las decisiones de los políticos que están en el gobierno, ella se convierte, en alguna medida al menos, en instrumento para consolidar ventajas políticas. Por el contrario, si la burocracia fuera autónoma, entonces ya no podría ser un instrumento de lo público. Idealmente, lo que uno desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios. Pero la mejor solución no siempre es factible” (Przeworski, 2004: 196)

Recuadro N° 3: Élités y gobernanza

En este marco, existe una relación posible de la gobernanza con las élites políticas, pero especialmente con las élites burocráticas, que la vincula, además, con la multiplicidad de los grupos y organizaciones referentes de la sociedad civil y con la concepción dominante del Estado. En este sentido, se destacan algunos atributos de singular relevancia en el caso de la élite diplomática profesional: la meritocracia, la alta profesionalización del segmento directivo y el desarrollo de capacidades de coordinación estratégica en el campo extendido que va de la política exterior (como estrategia) a las políticas públicas exteriores (como intervenciones en áreas específicas), “globalizadas” o “regionalizadas”. Dada esa extensión, la relación dialógica con las densas redes de la sociedad civil requiere de otras capacidades, añadidas a las ya tradicionales de la profesión diplomática, a través de las cuales sus integrantes influyen hacia arriba y hacia abajo en la formación de la política exterior en un contexto de fronteras “porosas y móviles” (Oszlak; 1994) entre el Estado y la sociedad civil.

5.- *El poder y la influencia*

Cabe considerar, por último, el tema de la influencia. Lasswell (1974) y otros (Wright Mills et al.; 1991) la consideran un género del cual el poder es una especie. Según el primero, la política consiste en “...el estudio de la influencia y los influyentes (...) Influyentes son quienes obtienen mayor participación en los valores disponibles, valores que pueden clasificarse en respeto, renta, seguridad. Quienes obtienen esa mayor participación constituyen la élite; el resto, la masa” (Lasswell; 1974: 9).

Friedrich, a la inversa, entiende que la influencia es una forma de poder, más concretamente “un poder indirecto y sin estructurar”, en gran medida “un poder no expresado como mandato” (Friedrich; 1968: 223 y ss.) que resulta, a menudo, difícil de detectar, porque las “operaciones de influencia...cambian la conducta de la gente sin apariencia alguna de cambio” en virtud de la *ley de las reacciones previstas*, según la cual

“la persona o grupo que es influido prevé las reacciones de aquel o de aquellos que ejercen la influencia” y acomoda anticipadamente su conducta³⁰.

Este autor clasifica las formas de la influencia en material, personal e intelectual y analiza especialmente cómo opera la influencia en las “situaciones de poder equilibrado” es decir en las que predomina el aspecto consensual³¹ del poder y, por lo tanto, la negociación es el instrumento preferido y habitual para producir las decisiones. Cuando en el seno de un gobierno es necesaria la concurrencia de varios actores institucionales para la toma de decisiones, tal gobierno debe prever no sólo las reacciones de los receptores externos de ellas sino también de sus formadores internos (por ejemplo, los distintos departamentos involucrados en una decisión estratégica de política exterior). En estos casos, la intervención de cada uno de los actores no pone de manifiesto el aspecto coercitivo del poder sino la influencia expresada en sus diversas formas. En este sentido, la influencia sólo puede describirse en términos negativos, como ausencia de coerción o de mandato. Pero no está ausente en ninguna relación de poder y las diversas formas de la influencia “...se desarrollan todas ellas en diferentes situaciones de poder y, más particularmente, en aquellas donde un grupo de detentadores del mismo se encuentra con la necesidad de una acción conjunta” (Friedrich; 1968: 240).

Robert Dahl (1983), por su parte, resalta la indeterminación conceptual como uno de los componentes de la dificultad para arribar a una definición satisfactoria de la influencia. Suele confundirse influencia con “poder”, “autoridad” o “control” y su identificación fenomenológica da lugar a varias falacias. Dahl apela a la definición de Nagel: “La influencia es una relación entre actores donde las necesidades, deseos, preferencias o intenciones de uno o más actores afectan los actos o la predisposición para actuar de otro u

³⁰ El autor señala cinco proposiciones clave respecto de la influencia: 1ª “la influencia puede basarse en toda preferencia de valor *compartida* por el que influye y por el que es influido”; 2ª “la influencia aumenta cuando la seguridad (y el sentido de ésta) decrece”; 3ª “la influencia (poder informal) decrece cuando se hace pública la relación existente entre el que influye y el que es influido” 4ª “la influencia pretende llegar a ser poder formal cuando sus operaciones se hacen públicas” y 5ª “cuanto mayor es el grado de percepción y de certidumbre respecto a la aplicación de sanciones coercitivas, tanto mayor es la probabilidad de que la influencia producirá una conducta conforme, aun en el caso de que no intervenga el mandato” (Friedrich; 1968: 232 y ss.)

³¹ Friedrich (1968) distingue el aspecto coercitivo del aspecto consensual del poder estableciendo que en éste se dan siempre ambos en proporciones diferentes pero solamente en situaciones muy excepcionales tiende a predominar exclusivamente uno de ellos.

otros”³². Se puede diferenciar, de este modo, la influencia manifiesta de la influencia implícita.

Recuadro N° 4: Concepto de actor

Con el fin de evitar cierta vaguedad en el empleo del concepto, entenderemos por *actor* en el contexto de esta investigación a “aquella entidad *i*) cuyos miembros están integrados en torno a similares –o, al menos, convergentes– intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, *ii*) que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, *iii*) que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto y *iv*) a la que, por lo tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones o actuaciones. En otras palabras, un *actor es una unidad de decisión-acción responsable”* (García Sánchez; 2007: 206).

Los actores de la decisión, en este caso, se desempeñan en un escenario en el que se desarrolla una representación. Este “enfoque dramático” desarrollado por Goffman (2006) resulta útil en el estudio de la élite diplomática. Las actuaciones (que suponen personajes caracterizados, definidos por la forma de vestir, el lenguaje y una cierta profesionalidad frente a las variaciones del “libreto”) corresponden a una compañía o equipo cuyos miembros cooperan con el fin de mantener controlada una situación (Mejía Quintana/Castro; 2008)

Dentro de este contexto, resulta importante considerar los canales a través de los cuales se ejerce la influencia. Dahl diferencia el *control por entrenamiento* de la *persuasión* y de la *inducción*. El primero se hace mediante la comunicación por indicios o señales y supone un período de aprendizaje hasta que se adquiere una cierta automaticidad, un hábito personal o institucional. La persuasión, por su parte, es la provisión formal de información sobre las ventajas o desventajas de diversas alternativas; tiene dos versiones, la *racional* y la

³² Citado por Dahl: 1983: 41.

manipulativa. La inducción, por último, modifica la naturaleza de las alternativas al asociar ventajas o desventajas a una de ellas.

Si a la influencia se le añade la posibilidad de un castigo severo, se convierte en *poder*, y cuando la aplicación de éste limita de tal forma el ejercicio de la libertad que sólo cabe elegir el mal menor, se trata de la *coerción*. En esta situación, a diferencia de la influencia, se requeriría una cierta superioridad, en el sentido de la capacidad de obligar, por la posición institucional, el recurso a la fuerza fundado en la disponibilidad de medios de coerción o en la asimetría de uno respecto de los otros actores, o la presión psicológica.

Cuando la toma de decisiones se efectúa en un contexto complejo, caracterizado por la confluencia de los actos de varios actores cuya posición institucional es diferente y no es ostensible la posibilidad de aplicar sanciones por parte de uno de los actores sobre los otros, la conformación de la voluntad orgánica, sigue las distintas variantes de la influencia. En este punto, aunque con matices diferentes, coincide con Friedrich.

El análisis de Dahl del poder fue matizado y discutido por la apertura hacia otras dimensiones. Lukes (1985) lo resume de este modo: mientras que en ese primer enfoque *unidimensional* la atención está puesta sobre el comportamiento, la adopción de decisiones, los problemas clave, el conflicto abierto y las preferencias políticas, en el enfoque *bidimensional* agrega la adopción de *no-decisiones*, los problemas potenciales, el conflicto encubierto y los agravios políticos. Más allá de éste, Lukes propone el enfoque *tridimensional* que suma a las decisiones y no decisiones el control del programa político y la presencia de intereses subjetivos *reales* (aquellos que exceden los de los detentadores del poder y pertenecen a los excluidos del juego). El mapa conceptual propuesto por Lukes reserva el término *influencia* para los casos en los que “individuos o grupos se vean afectados unos por otros significativamente, no dándose conflicto de intereses entre ellos” (Lukes; 1985: 37). El poder puede ser una forma de influencia si no intervienen puntualmente sanciones y la influencia una forma de poder si hay conflicto de intereses.

En el caso que nos ocupa, el actor bajo análisis –los diplomáticos profesionales- está institucionalizado y deliberadamente puesto en una situación de subordinación pretendidamente neutral, la cual, a la vez, es causa de su legitimidad y de su supervivencia. Para el análisis contribuyen las nociones de *campo* y *alcance* de la influencia. La primera se

refiere a la transversalidad de ésta respecto de los otros actores concernidos; la segunda a las cuestiones sobre las que puede ejercerse. En este sentido, la especialización del actor investigado permite una aproximación más precisa. Finalmente, también es importante el concepto de *autonomía*, considerado como grado de libertad que el decisor respecto de los influyentes en la toma de decisiones. En este caso, el límite de la institucionalidad puede ser tomado como una referencia positiva. En efecto, la capacidad de retrotraerse a las *causas primeras* (las de mayor autonomía), es “más visible dentro de los sistemas jerárquicos” (Dahl; 1983: 52) como la burocracia especializada de los diplomáticos de carrera.

6.- *El proceso de toma de decisiones*

Finalmente, se trata de analizar el proceso de toma de decisiones y el tipo de intervención que les cabe en éste a los diplomáticos de carrera. Dado que la política exterior es una política pública, con las características y alcances a las que se ha hecho mención párrafos arriba, la participación de este actor institucional es necesaria, pero no está desprovista de cierta complejidad, la cual proviene, entre otros elementos, de las distintas perspectivas desde las cuales se puede enfocar aquel proceso.

En este sentido, el ya clásico trabajo de Allison (1988) llama la atención sobre la complejidad de la decisión gubernamental y los múltiples factores y actores que intervienen en ella: “...el ‘realizador’ de la política gubernamental –dice- no es un único individuo que toma las decisiones, sino un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos” (Allison; 1988: 22). En particular, el autor propone la convergencia de tres modelos para el análisis de los procesos decisorios: el clásico o *modelo del actor racional*, y los alternativos, *modelo del proceso organizacional* y *modelo político gubernamental*.

El primero concibe al decisor como un actor unitario, maximizador, que actúa en base a una racionalidad que proporciona consistencia al propósito de la acción, la cual se resuelve en la selección de aquella alternativa de consecuencias óptimas, tanto en una expresión radical como en el contexto de la racionalidad limitada. El carácter estructurador del derecho internacional público, así como el depósito de prácticas diplomáticas que han generado una racionalidad y un lenguaje “clásicos”, hacen que resulte muy práctico el paradigma del Estado como actor unitario como referencia para el trazado y la atribución de una política exterior. En este contexto, la decisión del gobierno, que tiene la responsabilidad de la

formulación de la política, representaría la voluntad soberana del Estado, la cual debe implementarse siguiendo el “debido curso sustantivo y procesal”; es decir, la decisión baja en forma vertical y debe ser ejecutada por los funcionarios quienes deben hacer que la política funcione de acuerdo con los propósitos del gobierno (Peters; 1995).

El segundo modelo, matiza tal esquema llamando la atención sobre la estructura organizativa de los gobiernos, cuyos organismos dependientes practican en forma separada o débilmente coordinada y de manera constante ciertas rutinas que constituyen por un lado la fuente de información del decisor unitario, pero también los actos propios de dichos organismos, los cuales presentan relativa autonomía respecto del control efectivo que aquel puede tener sobre todo el proceso. Desde este punto de vista, “...un gobierno consiste en organizaciones *existentes*, cada una de las cuales posee un conjunto *fijo* de programas y procedimientos operativos estandarizados” (Allison; 1988: 116) y, si bien, pueden aprender e incorporar cambios adaptativos, ello ocurre dentro de la línea de comportamiento organizativo preexistente. Asimismo, dada la complejidad de los problemas y su carácter generalmente polifacético, los organismos gubernamentales se ocupan de aspectos parciales, es decir, los segmentan, utilizan criterios aproximativos, tratan de reducir la incertidumbre con estimaciones de corto plazo mediante procedimientos de búsqueda estables y experimentados³³. En esta búsqueda de la información, los organismos de la administración y los niveles de gobierno inferiores están en contacto con los ciudadanos y los grupos afectados por la política, asumen una responsabilidad frente a ellos, en cierta medida los representan y ejercen una influencia más directa que la de los funcionarios electos y nombrados. Es la “burocracia de nivel de calle” (Lipsky; 1980) que toma las decisiones en los niveles inferiores y dispone de cierta discrecionalidad en la dispensa de prestaciones y sanciones. Dado que el Estado ya no es un actor monolítico, y requiere del aporte de sus distintos componentes –niveles de gobierno y variedad de organismos, con especialidades y “culturas” diferentes- la formulación de la política y su implementación requieren de cierta medida de participación “endógena” para la toma de decisiones que incluyen el aporte de los expertos y son aceptadas genéricamente por los destinatarios, en la línea de la “burocracia representativa” de Gouldner (1964).

³³ De acuerdo con la opinión de Russell, este modelo resulta adecuado y pertinente para abordar el estudio de los procesos decisorios en materia de política exterior en América Latina, mientras que los otros dos no alcanzan a comprender y explicar su dinámica (Russell; 1990)

Finalmente, el tercer modelo pone la atención en las personas –los líderes- que conducen los organismos gubernamentales como participantes de un juego político en el cual intervienen alianzas internas y externas, conflictos, lucha por el poder o el predominio y en donde ya no está tanto en juego la racionalidad o la rutina sino la personalidad de los jugadores y su posición en el juego. En este sentido, Allison concluye³⁴: “La toma de decisiones es un proceso político que posee tres características: 1) ‘una diversidad de fines y valores que deben reconciliarse antes de alcanzar una decisión’; 2) ‘la presencia de enclaves competitivos dentro del grupo principal, cada uno de los cuales se identifica con políticas y fines alternativos’; 3) ‘la relevancia que tenga el poder relativo de tales enclaves para la decisión final está directamente relacionada con la influencia de sus fines o con la eficacia de sus argumentos’. En consecuencia, la toma de decisiones políticas es un proceso de ‘conflictos y consensos’. El defensor de una política particular debe construir un consenso capaz de sustentarla” (Allison; 1988: 230)³⁵. La decisión se toma en el marco de un “micro” sistema político que forma parte de uno mayor, y se relaciona con otros similares en el espacio estatal³⁶.

³⁴ En este punto Allison sigue a Hilsman.

³⁵ Allison describe –con Almond y Hilsman- el proceso de decisiones políticas “...como una serie de círculos concéntricos. El círculo central contiene al presidente y a los hombres que en los departamentos y agencias deben llevar a cabo las decisiones. Fuera de este núcleo se encuentran los otros departamentos del ejecutivo y los niveles inferiores de los departamentos y agencias antes mencionados. Finalmente, está el campo de debate constituido por el ‘público atento, que incluye al congreso, a la prensa y a los grupos de interés’” (1988: 230) Pese a que esta descripción corresponde a la realidad norteamericana *mutatis mutandi*, puede aplicarse esquemáticamente a nuestro sistema de decisiones.

³⁶ Una interesante aplicación de cada modelo a casos de la política exterior argentina durante el período puede encontrarse en Jiménez (2007).

Cuadro N° 1: Modelos de toma de decisión según Allison

	Modelo		
	Actor racional	Proceso organizacional	Política gubernamental
Naturaleza de la decisión	Elección gubernamental	Producto organizacional	Resultante política
Factores	Institucional	Organizacional	Agonal
Componentes	Fines y objetivos del Estado	Fuerza, procedimientos, legitimidad de las organizaciones	Percepciones personales, motivaciones, poder, influencia, maniobras de los participantes
Inferencia	La acción manifiesta un fin	La acción es producto de la racionalidad dominante en las organizaciones	La acción es producto del juego de fuerzas entre los actores

Fuente: Elaboración propia basada en Allison (1988)

En la perspectiva del tercer modelo se podría insertar la metáfora de las organizaciones como sistemas políticos que describe Morgan (1990) en *Imágenes de la Organización*. De acuerdo con ello, en las organizaciones conviven distintos grupos con intereses diversos cuya interacción produce muchas veces conflictos y lucha por el poder³⁷. Además, los individuos pueden responder simultáneamente a intereses de distinta naturaleza y utilizar diversos recursos de *status* o de *rol* para afianzar o sostener su posición dentro de la organización y para obstaculizar las posición de otros.

³⁷ “El conflicto entre las metas universales y las metas partidarias es una fuente de tensión entre los políticos y la administración. Las personas que son elegidas para tomar decisiones en beneficio de la comunidad política no son las mismas que luego deberán implementarlas. En todos los estados, la implementación queda delegada en organizaciones especializadas, las denominadas ‘burocracias’. La delegación es inevitable” (Przeworski; 2004: 195)

En la actualidad, ha menguado el carácter estadocéntrico de las relaciones exteriores. Ellas son, en buena medida, la resultante de decisiones particulares tomadas por múltiples actores. La dinámica decisoria aborda el proceso que discurre entre la planificación y la implementación en el cual intentan influir en el decisor otros actores locales o externos, estatales o no. La estructura decisoria, se compone del número de actores gubernamentales que intervienen en ella y de sus características. Es un contexto de interdependencia compleja: multiplicidad de canales de interconexión entre actores, ausencia de jerarquía entre cuestiones de agenda y rol menor de la fuerza militar. Las conexiones informales alcanzan a las élites gubernamentales, los funcionarios del servicio exterior, élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales: este conjunto canaliza las demandas sobre los decisores conformando la corriente de información del mundo exterior, a la que se suma la que proviene de la estructura interna del Estado y la de su propia memoria o experiencia. Según Bartolomé (1999: 247): “Las interconexiones informales, la ausencia de jerarquía entre diversas cuestiones, la falta de relación entre los temas de agenda y los intereses del Estado y la fragmentación de decisores en diversos organismos y niveles, son elementos que complican la aplicación de uno de los issues más tradicionales de la toma de decisiones en política exterior: la vinculación entre cuestiones, o linkages”.

Finalmente, Allison (1988) llama la atención sobre la complejidad de la organización estatal. En efecto, el Estado es, en sí mismo, una organización compleja, compuesta por un sinnúmero de organizaciones en el seno de las cuales se replica esta imagen casi *ad infinitum* de tal manera que el juego se vuelve más y más intrincado y difícil. Si, por un lado, los procedimientos estandarizados y el entramado estructural plantean rigideces que el funcionamiento rutinario se encarga de multiplicar, por otro, la falta de un adecuado grado de burocratización pone a las decisiones a merced de proyectos personales más o menos explícitos. El estudio del Estado puede ser abordado desde varios ángulos: sus áreas y sus modos de intervención, sus discursos de legitimación, sus dispositivos de regulación, sus estructuras burocráticas y sus actores. En nuestro caso, sin dejar de hacer referencias a las otras perspectivas, enfatizaremos en la descripción de un actor –la diplomacia profesional- y su posición, participación e influencia en la toma de decisiones.

En consecuencia, para nuestro análisis, las decisiones dependen “...de la acción combinada de cinco factores o variables: *i*) la posición formal del actor, *ii*) sus intereses, *iii*)

sus sistemas de creencias, *iv*) sus habilidades y *v*) el entorno de oportunidad en que despliega su actuación” (García Sánchez; 2007: 209). La posición formal equivale al cargo o puesto en el escenario decisorio. Los sistemas de creencias comprenden los paradigmas cognitivos (asunciones causales sobre ciertos fenómenos que condicionan las alternativas de los actores) y los marcos normativos (creencias o valores que restringen las opciones de actuación). Los intereses son predisposiciones y expectativas motivadoras. Hay diversidad de intereses³⁸. Las habilidades son el conjunto de capacidades derivadas de su formación³⁹. El entorno de oportunidad define y condiciona las posibilidades de actuación de los actores según el cóctel de factores (permanentes y fortuitos).

Recuadro N° 5: Dimensiones de la élite diplomática

En síntesis, la élite diplomática puede entenderse desde una dimensión subjetiva y desde otra estructural. En el primer caso, son importantes los rasgos psicológicos y los imaginarios sociales de sus miembros. Interesan, entonces, sus trayectorias, la formación y desenvolvimiento. En el segundo, es necesario ubicarlos en el proceso de toma de decisiones y explicitar las normas formales e informales con las que se rige su vida organizacional. Como actor estratégico, posee prácticas y pautas no escritas que, si bien definen su identidad, no implican una cohesión rígida, sino el predominio alternativo de tendencias internas, posiciones personales, etc., lo cual no impide la institucionalización de imaginarios sociales dominantes (Mejía Quintana/Castro; 2008).

Con estos elementos sería posible esquematizar la influencia del actor tomando en cuenta la *base de poder* (todos los recursos de que dispone el actor), los *medios de poder* (el uso real de los recursos, p. ej., el control sobre los puestos de trabajo), el *alcance* (objetos y

³⁸ Przeworski diferencia tres estructuras o combinaciones de intereses en relación con la decisión colectiva. Las clasificamos así: 1) *armonía*: para ciertas cuestiones no existe conflicto de intereses, hay coincidencia. En estos casos, las decisiones colectivas se implementan sin coerción; 2) *discrepancia*: la decisión individual más conveniente coloca a la colectividad en un estado subóptimo. La decisión colectiva coacciona a las personas por su propio bien; 3) *conflicto*: unos ganan y otros pierden. La decisión colectiva lo resuelve beneficiando a unos y perjudicando a otros (Przeworski; 2004)

³⁹ Se puede diferenciar entre capacidades técnicas y capacidades políticas, a la manera que hace Sikkink (1993) Por *capacidad política* se entiende la posibilidad de crear consensos para establecer una determinada política o posición. Por *capacidad técnica*, en cambio, se entiende la acumulación de *saber hacer* en un conjunto de funcionarios dotados de competencia que participan en el proceso decisorio.

áreas sujetos al poder del actor), el *campo* (la cantidad de personas sobre las que se ejerce) y la *probabilidad* (que se ejerza con éxito) (Santibáñez Handschuh; 1996).

II.- Abordaje metodológico

El propósito del presente trabajo es fundamentalmente descriptivo. En efecto, como se anticipó, se trata de llamar la atención sobre la existencia de una élite administrativa específica cuyo estudio no ha sido abordado aún por las disciplinas sociales. Por lo tanto, creemos que en este caso se impone un diseño flexible de la investigación (Vasilachis de Gialdino; 2006).

Al abordar el estudio de los diplomáticos de carrera es preciso, en primer lugar, definir el conjunto como una élite funcional y examinar en ese conjunto los rasgos que la definen como una burocracia especializada. Dentro de este marco, el estudio puede ser encarado adaptando los pasos sistematizados por Putnam (1976) en *The comparative study of political elites*. En primer lugar, habría que elegir miembros del contingente seleccionado y estudiar sus atributos, sus características demográficas y socioeconómicas, sus relaciones mutuas y las que mantienen con los grupos que ostentan el poder político, y la modalidad de adscripción de sus integrantes. El segundo paso consiste en la identificación de informantes clave para establecer una guía correcta de las relaciones de poder. Finalmente, debe estudiarse su modo de intervención –, es decir, el ejercicio de su influencia relativa- en el ciclo de formulación de la política exterior en el período bajo análisis, así como su grado de institucionalización y su inserción en el sistema de toma de decisiones, es decir, su participación como actor político.

Dado que el actor es plural, resulta posible –y necesario- establecer la posición relativa de sus miembros en orden al ejercicio de la influencia. Además de la participación organizacional en el proceso de toma de decisiones en el aspecto formal, es preciso distinguir en el aspecto informal la posición relativa de los miembros “influyentes” por las características que pueden constituir el fundamento de su influencia: el prestigio profesional e intelectual, la afinidad política con el gobierno de turno, la antigüedad en el servicio diplomático, la red de contactos externos, etc. En los trabajos de Agulla (Agulla et al. 1966;

Agulla; 1968), referidos a la estructura de poder de una ciudad argentina, se distingue entre los *influyentes principales* – aquellos considerados por el grupo como los más aptos para conseguir los objetivos) y los *influyentes claves* –aquellos seleccionados por los influyentes principales como sus líderes para conseguir los objetivos). La estructura organizativa de la diplomacia profesional permite ubicar con relativa fidelidad a unos y otros, aunque las condiciones del contacto con cada uno de ellos no permite explicitar tal identificación, dado que se trata en su mayor parte de diplomáticos en actividad.

Se entrelazan en este punto el análisis de la importancia del medio social como fuente de representatividad de la élite funcional con la consideración de las carreras políticas de sus miembros (Luque Castillo, 2011) En el primer caso, es preciso tener en cuenta un conjunto de variables (sexo, edad, nivel educativo, antecedentes ocupacionales y orígenes geográficos)⁴⁰ que dan cuenta de los condicionamientos relevantes en cualquier proceso de socialización y permiten, en consecuencia, trazar un perfil sociodemográfico de sus miembros. En el segundo, se trata del análisis de trayectorias, más aproximado al género biográfico o prosopográfico⁴¹. Comienza por la consideración de los incentivos y motivaciones que inclinaron a sus miembros a incorporarse a la actividad y sigue por los mecanismos formales e informales de ascenso en la pirámide organizacional de aquélla, así como por la consideración de los modos a través de los cuáles ejercen la influencia. Nuestra hipótesis, por lo tanto, es un “presupuesto” o “punto de partida” que orienta nuestra investigación y no una conjetura que deba ser probada (Wainerman/Sautu; 1997).

La tesis está estructurada de la siguiente forma:

⁴⁰Otras investigaciones indagan acerca de la profesión del padre, el credo religioso y la identidad étnica. Cada segmento de la clase dirigente demanda una aproximación específica, pues determinadas variables pueden no ser significativas según los contextos. Sin embargo, la preocupación original por determinar la representatividad social de la élite política ha perdido relevancia. Putnam (1976) constató que rara vez las élites se nutren proporcionalmente de todos los estratos de la sociedad (Luque Castillo; 2011).

⁴¹ La prosopografía estudia la biografía de las personas en tanto miembros de un colectivo social, el cual puede ser un estrato dominante, una profesión o los ocupantes de un cargo social a lo largo de varias generaciones, etc. Su método combina el interés y las herramientas de los historiadores y de las ciencias sociales (Vones-Liebenstein; 2005)

Hipótesis:

1. Principal

Los diplomáticos de carrera son un actor político en el proceso de formación de la política exterior argentina, participan en el ciclo de formulación y ejercen alguna forma de influencia en la toma de decisiones.

2. Secundaria

2.1 El servicio diplomático profesional constituye la burocracia de la política exterior.

Reúne las características del tipo ideal clásico y su reclutamiento, formación y trayectoria le confieren características distintivas;

2.2 El desempeño de los diplomáticos profesionales es funcional a la institucionalización de la política exterior y a la gobernabilidad.

Objetivos de investigación

1. Generales

1.1 Describir la conformación y el desenvolvimiento institucional de la diplomacia de carrera, en especial en el ciclo democrático que transcurre entre 1983 y 2008;

1.2 Establecer el grado de inserción de la diplomacia de carrera en el ciclo de formulación de la política exterior argentina en el período considerado;

2. Específicos

2.1 Describir la organización formal de la diplomacia profesional y su inserción en el marco de la burocracia institucional;

2.2 Describir el sistema de reclutamiento de la diplomacia de carrera y el desenvolvimiento de la carrera funcional;

2.3 Relevar los atributos que conforman la estructura social de la diplomacia de carrera;

2.4 Describir la organización informal de la diplomacia profesional y la relación con los funcionarios políticos en el ciclo de formulación y gestión de la política exterior;

2.5 Esquematisar el desenvolvimiento de la política exterior y la actuación de la diplomacia profesional en el período considerado;

2.6 Examinar la relación entre política y administración en el ámbito de la política exterior en algunos casos seleccionados durante el período considerado.

Tareas

Se han seguido los siguientes pasos para el desarrollo de la investigación:

- 1) Relevamiento del personal comprendido en el universo tomando como referencia el Escalafón 2008 (diplomáticos de carrera = diplomáticos ingresados al servicio exterior con anterioridad a la creación del ISEN + egresados del ISEN incorporados al servicio exterior de la Nación + ex miembros del SECEN incorporados a partir de 1993);
- 2) Confección de una muestra significativa de miembros de la carrera diplomática;
- 3) Detalle del marco legal y profesional de desenvolvimiento de la carrera diplomática;
- 4) Descripción de la organización formal del servicio exterior y análisis de la evolución de la estructura orgánico funcional de la Cancillería en el período considerado y de la ocupación de puestos en relación con la inserción de los diplomáticos de carrera en las áreas sustantivas;
- 5) Descripción del sistema de toma de decisiones en política exterior y su relación con el proceso interno (en el ámbito de la Cancillería) de diseño de las políticas a seguir;
- 6) Descripción de la organización informal de la Cancillería, el sistema de valores vigente, las costumbres y los rituales en relación con el desenvolvimiento del servicio exterior profesional y su participación en la toma de decisiones;
- 7) Realización de entrevistas en profundidad y análisis de trayectoria de los integrantes de la muestra seleccionada;
- 8) Esquemización en un conjunto descriptivo-explicativo la base de poder, los medios de poder, el alcance, el campo y la posibilidad de éxito de la influencia del servicio exterior de carrera en relación con los hitos más importantes de la política exterior en el período considerado;
- 9) Caracterización de los diplomáticos de carrera como actor político;
- 10) Elaboración de las conclusiones vinculadas a las hipótesis.

El trabajo que se presenta a continuación combina datos cuantitativos y cualitativos de los diplomáticos de carrera. Para la primera aproximación se cuenta con un conjunto de datos generales extraídos del Escalafón 2009 del Servicio Exterior de la Nación y de otros obtenidos de fuentes documentales primarias sobre aquel conjunto, así como con una muestra no probabilística intencionada (Lucas Marín; 2006) en base a encuestas y datos obtenidos en entrevistas personales con diplomáticos de carrera en actividad y algunos retirados (en total, 209 casos). A su vez, la aproximación cualitativa es producto de las entrevistas realizadas a los integrantes de la muestra. Ellas incluyeron un conjunto de preguntas semiestructuradas relativas a la carrera diplomática y otro de preguntas no estructuradas que contemplaban apreciaciones sobre esas cuestiones y sobre la política exterior y la intervención de los diplomáticos de carrera en el proceso de formación de ella. En la mayoría de los casos se trabajó con un instrumento unificado: el formulario de la encuesta, tomada personalmente como una entrevista que se ampliaba con el conjunto de preguntas semiestructuradas, lo cual permitió combinar los análisis cualitativos basados en tales entrevistas con un análisis cuantitativo obtenido mediante la primera parte del formulario de la encuesta y a través de los datos disponibles en el escalafón y otras fuentes. Esta combinación se hizo con la perspectiva analítica de la triangulación⁴² (Cantor; 2002). Como el objetivo principal era conocer cómo el conjunto de los diplomáticos de carrera se constituye en un actor de la política exterior y con qué intensidad éstos desenvuelven su actuación, el abordaje privilegiaba una estrategia cualitativa basada en las entrevistas.

Sobre el total de la muestra, se efectuaron entrevistas personales y semiestructuradas a 179 diplomáticos pero, de ellas, se seleccionaron aquellas que cumplían con las características que Taylor y Bodgan (2006) llaman entrevistas en profundidad del segundo tipo, es decir, que “se dirigen al aprendizaje sobre acontecimientos o actividades que no se pueden observar directamente” sino a través de “informantes”. En todos los casos las entrevistas con los informantes se citan en forma codificada⁴³. Siguiendo el parecer de estos

⁴² Se entiende por triangulación la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos, investigadores (individuos o grupos) y métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular (Denzin; 1970). En nuestro caso, se trata de los métodos, lo cual supone la combinación de distintas estrategias de recolección de datos (Rodríguez Ruíz; 2005)

⁴³ El código alude al rango, el sexo y el número asignado que siguió el orden alfabético: Así, por ejemplo, EM9 se refiere a un embajador mujer y M2V27 a un ministro de segunda clase varón. En pocas ocasiones se agrega la letra R que indica su condición de retirado.

autores, no se fijó de antemano el número de casos ni el de los informantes, sino que se fue estableciendo a medida que avanzaba la investigación. Se llegó así en la muestra a reunir datos de algo más del 20% de la totalidad de los diplomáticos en actividad, a entrevistar al 18% de ellos. Se utilizó la técnica “bola de nieve” para constituir el grupo de los informantes. Los entrevistados eran libres de responder o no, lo cual explica que, en algunos temas, varíe el número de respuestas sobre el total de las entrevistas. Los informantes se exhibieron en algunos temas más que en otros. El criterio seguido para citarlos privilegia las descripciones más elaboradas.

Las particularidades de la profesión (discreción, reserva, etc.) del algún modo asimiladas por el colectivo, impusieron una metodología de trabajo que fue corrigiendo el presupuesto original de la exploración. En efecto, inicialmente respondió la encuesta estructurada sólo una escasa minoría de los diplomáticos a quienes se envió el instrumento⁴⁴, razón por la cual se decidió apelar a las entrevistas personales. En todos los casos, éstas fueron pactadas para realizarse en forma individual y con carácter anónimo. Aunque en un principio se pensó en grabarlas, los primeros contactos indicaron la preferencia de los entrevistados por la ausencia de grabadores, por lo que hubo que limitarse a tomar apuntes por escrito. Este cambio de estrategia permitió, en la mayoría de los casos, entablar una relación más estrecha y de confianza con los entrevistados lo cual se tradujo inmediatamente en la ampliación del conjunto de preguntas semiestructuradas y permitió, en algunos casos, la apertura hacia breves relatos, según las condiciones a que diera lugar la interacción con el entrevistado. En general, los propios entrevistados sugerían los nombres de otros diplomáticos para contactar y, en ocasiones anticipaban la visita del investigador. En estos casos, se trataba de orientar la recomendación hacia diplomáticos de distinto rango.

Para la organización de los datos cuantitativos se utilizó el paquete estadístico SPSS 11.0. Por su parte, para el análisis de la información obtenida mediante las entrevistas se utilizó un soporte informático de análisis cualitativo (Atlas.ti 7) que permitió identificar temas, codificarlos, extraer citas vinculadas a cada código y hacer interrelaciones.

⁴⁴ La totalidad de los afiliados a APSEN, gracias a la colaboración de sus autoridades.

III.- Descripción del Servicio Exterior de la Nación

1.- Antecedentes históricos

Según se desprende del propio texto constitucional, la conformación de una diplomacia profesional constituyó una prioridad de la élite política que accedió definitivamente al poder después de la derrota de Rosas en Caseros⁴⁵. En efecto, la configuración de un Estado soberano, característica que desde aquella época ya exigía el reconocimiento de otros Estados como sujeto de derecho internacional, lógicamente implicaba el trazado de los lineamientos permanentes de una política exterior y una estrategia destinada a desagregar de aquéllos, y obtener por su gestión, los objetivos políticos que definieran los elencos dirigentes. En este sentido, Alberdi (1895) se preguntaba si un país naciente podía tener otra política que la exterior. La Constitución histórica le asignaba al gobierno federal la misión de mantener relaciones de paz y amistad con las potencias extranjeras dentro de un marco jurídico que delimitaba la política exterior, dejando establecido, para las situaciones límite, la interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, asignando a éste la representación de la soberanía en todos los otros casos, con la excepción de la aprobación de los tratados. La calidad del personal que debía representar al país se aseguraba con el acuerdo del Senado para la designación de los embajadores y ministros, mientras que los agentes consulares eran del resorte exclusivo del Presidente⁴⁶.

Para organizar la política exterior y hacerla eficaz, debía echarse mano de los recursos provenientes de la clase ilustrada, naturalmente vinculada los sectores dirigentes, algunos de

⁴⁵“(La) concepción que asocia al servicio exterior a una magistratura aparece ya en los primeros textos constitucionales argentinos y los constituyentes la tuvieron presente al incluir su regulación en forma parcial en la misma Constitución. Ese es el motivo de que su regulación fuera siempre hecha por ley y no por reglamento autónomo, como en el caso de la regulación de la administración pública (artículo 75, inciso 32) Esta legislación, al organizar la carrera diplomática, regular el ingreso y el sistema de promociones, regula el requisito de la idoneidad como garantía del ingreso a la función pública. La legislación del servicio exterior cumple entonces con dos requisitos constitucionales: por un lado, la organización del cuerpo diplomático, del cual saldrán ministros plenipotenciarios y embajadores que requerirán el acuerdo del Senado para sus nombramientos. Al mismo tiempo, cumple con el requisito general de asegurar la idoneidad como única condición de admisión al empleo” (Solá; 1997: 112),

⁴⁶ Oszlak (1982) refiere como primera característica de la estatidad –es decir, la condición de “ser Estado”- a la “capacidad de externalizar su poder obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales”. Esta característica resalta desde el texto mismo de la Constitución y caracteriza los primeros movimientos de los gobiernos surgidos bajo su vigencia.

cuyos integrantes, incluso, acreditaban experiencia en el ejercicio de las funciones diplomáticas. La diplomacia es prácticamente el primer conjunto con características burocráticas –en el sentido weberiano- que obtiene cierto reconocimiento, según se desprende del trato diferenciado que las normas emanadas tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo le proporcionaron desde el comienzo de la vida institucional (Solveira; 1997).

Desde este punto de vista, es interesante hacer un recorrido histórico por la normativa vinculada al servicio exterior (Blanco; 1990). Ya la Ley 871 (21-8-1856) aunque establece el pago adelantado por trimestre para los diplomáticos y el pago anticipado de medio año de sueldo para el traslado, revela la inexistencia de una carrera permanente, la ausencia de requisitos de designación y la inestabilidad funcional (la función termina cuando caduca el nombramiento), apenas modificada por la Ley 4555 (1905) que dispone un sistema jubilatorio para embajadores y ministros.

La Ley 4711 (1905) es la primera que fija una carrera con cinco rangos, régimen de sanciones y sistema de disponibilidad. Pero concibe al diplomático sólo cuando está en funciones en el extranjero. Es complementada por la Ley 4712 (1905) que organiza el cuerpo consular, independiente del diplomático. Este sistema dura prácticamente 40 años. No se explicita un sistema de ingreso, reservado a quienes cumplieran con los requisitos de ilustración que traducían la idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos exigida por el texto constitucional y, en no pocos casos, contaran con el respaldo de alguna recomendación⁴⁷.

De acuerdo con la reseña de Blanco, recién en 1944 se aprueba el primer estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este régimen establece por primera vez el “estado diplomático”, unifica la carrera diplomática y consular, impone requisitos específicos de ingreso con examen e idioma y un sistema de retiro y disponibilidad. Las categorías organizadas por este instrumento serán asumidas y mantenidas por las leyes posteriores (12.951 y 17.702).

⁴⁷ Como referencia literaria, es interesante el ambiente descripto por Manuel Gálvez (1938) en la novela *Hombres en Soledad*, escrita en 1935.

Justamente, la Ley 12.951 (1947) reglamentada por el Decreto 5182/48 reúne el régimen anterior e incorpora a los agregados laborales. Varía los requisitos de ingreso y establece un programa de examen con una prueba analítica y otra sintética. Hasta 1968, las normas modificaron algunos aspectos de este régimen, agregando algunas características que serían asumidas por los ordenamientos posteriores. Así sucede con los decretos 5187/60 (reglamenta la rotación de diplomáticos y establece una clasificación de países), 6435/60: (establece que el ingreso al servicio exterior debe hacerse por la categoría más baja), 14137/62 (crea la especialidad económica dentro del servicio diplomático, pero se superpone con el SECEN, creado por el Decreto 15.900/48) y las leyes 16.900 (que dispone que en el país los agentes diplomáticos cobrarán a mes vencido), 16.905 -que establece como norma que el ingreso al SEN se efectúe por la categoría i) agregado o vicecónsul- y 16.906 (que crea una junta de disciplina). Finalmente, el Decreto-Ley 17.702 de 1968 (modificado luego por el Decreto-Ley 19.300 de 1971) actualiza la ley 12.951 y dispone el ingreso por un instituto, un sistema de promoción por antigüedad, edad tope, cláusulas de cesación, un sistema de retiro, define cuadros, requiere título universitario para el ingreso, adecua categorías, establece un plazo mínimo de ascenso y regla el estado diplomático.

Un párrafo aparte merece la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) mediante el Decreto-Ley 2707/63 y reglamentado por el Decreto 2708/63. En ese acto se establecieron condiciones para el examen de ingreso por concurso que, sin afectar la creación del ISEN, fueron eliminadas transitoriamente por la Ley 16.486 (1964) hasta que el decreto 2825/65 aprobó el reglamento de ingreso al ISEN.

Estos antecedentes desembocan en el régimen legal actual, centrado en la ley 20.957 de 1975, y sus decretos reglamentarios, que se expone a continuación.

2.- Régimen actual

La Ley 20957 (1975) define al SEN como “instrumento de ejecución de la política exterior nacional” y establece su integración por: a) el cuerpo permanente activo, b) el cuerpo permanente pasivo, c) el cuerpo de agregados laborales, d) el servicio de agregados especializados y e) los funcionarios no pertenecientes al SEN designados excepcionalmente por el PEN.

Recuadro N° 6: Categorías del Servicio Exterior de la Nación

Los integrantes del SEN de los cuerpos activo y pasivo se estructuran en las siguientes categorías, en parte de las cuales aparecen integradas las funciones diplomáticas y consulares:

- a) Embajador Extraordinario y Plenipotenciario**
- b) Ministro Plenipotenciario de Primera Clase**
- c) Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase**
- d) Consejero de Embajada y Cónsul General**
- e) Secretario de Embajada y Cónsul de Primera Clase**
- f) Secretario de Embajada y Cónsul de Segunda Clase**
- g) Secretario de Embajada y Cónsul de Tercera Clase**

Se dispone la rotación entre funciones diplomáticas y consulares y la asignación de funciones a los egresados de ISEN según el orden de mérito y a su formación profesional universitaria. Aunque la normativa no establece un cupo porcentual de embajadores políticos⁴⁸, limita su número a 25 cargos y, además, dispone el cumplimiento de los requisitos que la ley impone a los funcionarios de carrera, con excepción de los relativos al ingreso y a la ciudadanía del cónyuge⁴⁹. Los integrantes del Cuerpo de Agregados Laborales, por su parte, deben ser propuestos por la CGT y el Ministerio de Trabajo y su actividad regularse por un estatuto especial, cuya sanción no ha sido provista todavía. Su número no podrá exceder de 15 y su categoría de revista es equivalente a Primer Secretario. Finalmente, los integrantes del Cuerpo de Agregados Especializados, revistan en la jerarquía que en cada caso se indique. Su designación debe hacerse a propuesta de la cartera ministerial respectiva y, además de los requisitos comunes, debe certificarse su conocimiento del idioma de destino y la imposibilidad de cubrir las funciones con personal

⁴⁸ El proyecto original, enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso, preveía un límite del 30%. Sin embargo, por iniciativa de la bancada radical se eliminó dicho tope. En la reforma de 1992, por último, se fijó un límite de 25 embajadores políticos.

⁴⁹ Se trata del Decreto 1973/86

del SEN. Excluidos los agregados militares, los especializados no pueden superar los 25 cargos.

Los funcionarios del SEN están investidos del “estado diplomático”, condición que se compone del grado correspondiente a su categoría “con las funciones, obligaciones, derechos y prohibiciones inherentes al mismo”. Sólo pueden perder el estado diplomático por las causas establecidas en la legislación.

El desarrollo de la carrera diplomática está pautado por la legislación en la forma que sigue. Los miembros del SEN desde el rango de Ministro hacia arriba deben contar con acuerdo del Senado para desempeñar sus funciones⁵⁰. Los ascensos del resto del personal de carrera se disponen por la vía administrativa. En ambos casos, el progreso en la carrera diplomática está pautado y la promoción la eleva o propone el Canciller, según sea el caso, luego de la intervención de la Junta Calificadora. El ascenso está supeditado a la existencia de vacantes en la categoría superior, pero sólo pueden ascender quienes acrediten una permanencia mínima de tres años en cada categoría –para algunas categorías se exige, además, haber aprobado cursos especialmente diseñados para ellas en el ISEN-. La Junta Calificadora ordena el grado de prioridad de los ascensos de acuerdo con la antigüedad y los méritos de los candidatos, asesora al Canciller en lo referente a promociones, traslados, sanciones, disponibilidades, retiros y mantiene actualizado el escalafón del SEN por orden de antigüedad y méritos. Está integrada por cinco miembros: presidida por el Subsecretario de quien depende el área de personal, con cuatro vocales con rango de embajador en actividad con funciones en la Cancillería. El director de Personal actúa como asesor-secretario y los cuatro vocales se renuevan cada dos años. Anualmente, los funcionarios del SEN son calificados por sus superiores inmediatos, de forma confidencial, en un sistema de doble instancia –salvo excepciones-, mediante una foja de concepto y calificaciones diseñada por la Junta Calificadora.

Finalmente, la ley del SEN otorga *status* legal al ISEN, creado y organizado por los Decretos/leyes N° 2707 y 2708/63. De acuerdo con ello, el ISEN depende del MRECIC y constituye el organismo único de selección, formación e incorporación del personal del SEN.

⁵⁰ Los embajadores “políticos” y los agregados especializados designados con jerarquía de Ministro para arriba también deben contar con acuerdo del Senado.

En 1992, a través de la Ley N° 24190 se ampliaron las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores incorporando las relativas a las relaciones económicas y comerciales en el exterior. Por tal motivo, la misma Ley estableció el pasaje de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN) a la Cancillería y la incorporación como diplomáticos al Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior de la Nación de aquellos que reunieran las condiciones establecidas por la Ley N° 20957. Fuera de esta excepción, la Ley N° 24190 ordena que todos los ingresos futuros al SEN deberán hacerse por el mecanismo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la Nación, es decir, a través del ISEN. Asimismo, la norma más reciente dispone que durante su permanencia en el país un número de integrantes del SEN, acordado entre la Cancillería y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, deberá prestar funciones en esta última cartera⁵¹. Además, la Ley limitó el número de agregados especializados a 25 y supeditó su nombramiento a una propuesta del área respectiva, el conocimiento del idioma y la imposibilidad de cubrir su desempeño con personal diplomático.

El SECEN remonta su origen hacia 1948 cuando es creado como instrumento idóneo para la promoción de las exportaciones argentinas, ligado al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) (Viñuela; 1992). Funcionaba en Economía en el marco de la Ley 12451 (1947) que unificó también el servicio diplomático y consular. La ley 20957 legisla sobre sus atribuciones pero no lo hace como cuerpo orgánico profesional especial del Estado. Tampoco la creación del ISEN estableció pautas específicas por lo que el SECEN se caracterizó por la falta de profesionalización de la carrera y por carecer de un sistema objetivo de selección por camadas. En diciembre de 1991 los miembros del SECEN eran 160 entre Tercer Secretario y Ministro Consejero (denominación que no necesitaba acuerdo del Senado). Había 50 Consejerías Comerciales u Oficinas Económicas y Comerciales en 47 países, también en el GATT, la CEE y la ALADI. La necesidad de unificar el servicio diplomático con el servicio comercial exterior surgió en el marco de la reforma del Estado y como consecuencia de la globalización. Viñuela opina que es en los consulados donde la convivencia profesional es percibida con más intensidad. Las funciones de los Cónsules Comerciales según el art. 9° inc. b del Decreto N° 8714/63 son difundir las oportunidades

⁵¹ Durante el desempeño de Cavallo como Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos esa cartera llegó a contar con la asistencia de 29 diplomáticos de carrera.

comerciales, fomentar la creación de *joint ventures*, impulsar el turismo, fomentar la creación de cámaras argentino-locales, promover inversiones de capital y tecnología y difundir las características culturales.

3.- El sistema de toma de decisiones según la Constitución Nacional

El sistema de toma de decisiones establecido por la Constitución Nacional reviste singular importancia para la comprensión de la inserción de la diplomacia profesional en el proceso de formación de la política exterior.

Las disposiciones de la Constitución Nacional que aluden directa o indirectamente a las relaciones exteriores, comprenden los siguientes artículos:

- Artículo 4º: empréstitos
- Artículo 6º: invasiones extranjeras
- Artículos 14 y 20: derechos para habitantes y extranjeros
- Artículo 23: ataque exterior, vinculado con 75 (29) y 99 (16)
- Artículo 27: relaciones internacionales
- Artículo 31: tratados, vinculado con 75 (13) (22) (24) y 99 (11)
- Artículo 41: prohibición de ingreso de residuos peligrosos

Genéricamente, el artículo 75 (atribuciones del Congreso) se refiere directa o indirectamente a las relaciones exteriores en los siguientes incisos: 4, 7, 11, 13, 15, 16, 20, 22, 24, 25, 26, 28 y 29. Por su parte, el artículo 99 (atribuciones del Poder Ejecutivo) lo hace en los incisos 1, 7, 11, 15, 16, 17 y 19. También alude el artículo 100 (Jefe de Gabinete de Ministros y ministros) y los artículos 116 y 117 (atribuciones del Poder Judicial). Específicamente a las funciones del servicio exterior hacen referencia el artículo 27, el artículo 75 (17) y el 99 (7).

La Constitución Nacional establece dos grandes actores de la política exterior: el Presidente de la Nación y el Congreso, aunque en una relación asimétrica (Solá; 1997). La ley fundamental es genéricamente escueta en relación con esta competencia y, como se verá, poco generosa respecto del rol del Poder Legislativo (Jáuregui; 2003). Con igual énfasis,

hace referencia a otros actores como el servicio exterior y consular, las provincias y el Poder Judicial.

La figura principal en el manejo de las relaciones exteriores es el Presidente. Sus funciones genéricas arrancan en la titularidad de las relaciones que en nombre de la República debe cultivar en forma permanente con los gobiernos extranjeros y se resuelven en la representación de aquélla en el exterior, a lo cual se suma la comandancia en jefe de las FF.AA. En este marco, se especifican otras funciones presidenciales: declara la guerra y hace la paz con la autorización del Congreso; concluye y firma tratados y los ratifica luego de la aprobación del Congreso; nombra ministros plenipotenciarios y cónsules y recibe a los diplomáticos extranjeros. A partir de estas simples enunciaciones, amparadas en la obligación emergente del artículo 27 para todo el gobierno federal, la figura del Presidente sobresale como protagonista de la política exterior, secundado por el Jefe de Gabinete de Ministros y el Canciller. Las características de la institución presidencial y de la función ejecutiva suman a la natural evolución de estas competencias un “poder residual... propio de las características de la política exterior, donde es necesario tomar decisiones en forma rápida, participar en organismos multilaterales, negociar en forma discreta entre otras muchas cosas. El Presidente, el Jefe de Gabinete y el canciller cumplen esta función dentro de la legitimidad democrática y con un control general del Congreso. Estas funciones no las ejerce el Presidente sino en forma mediata; son llevadas a cabo en su nombre fundamentalmente por el servicio exterior, pero son constitucionalmente atribuidas al Poder Ejecutivo, al Jefe de Gabinete y a los ministros” (Solá; 1997: 29). Tras las definidas y precisas atribuciones diplomáticas constitucionales se ordenan otras derivadas de ellas, como las comerciales, culturales y militares.

Por su parte, aunque las funciones encomendadas al Congreso parecen ser más amplias, sin embargo, adolecen de cierta indeterminación. En efecto, el Poder Legislativo puede aprobar o rechazar los tratados firmados por el Presidente, interpelar al Jefe de Gabinete de Ministros o al Canciller en relación con la conducción de la política exterior, organizar el servicio exterior a través de la ley⁵² y prestar o no el acuerdo para sus

⁵²“Las competencias que el Congreso tiene sobre la organización y sobre el personal del servicio exterior son fuente de conflicto. El Congreso regula toda la carrera diplomática a través de la legislación pertinente, en este

funcionarios superiores, crear comisiones especiales de investigación, asignar o retacear partidas presupuestarias relacionadas con las relaciones exteriores, intervenir en ciertas políticas especiales como la de empréstitos, deuda externa, seguridad de fronteras, límites y, especialmente, autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra, negociar la paz, permitir el ingreso de tropas extranjeras o la salida de tropas nacionales, etc. De todas estas atribuciones, poco es, sin embargo, lo que puede inferirse de una intervención permanente y mucho menos sistemática en el trazado y manejo de la política exterior. La mayoría de esas intervenciones son puntuales y esporádicas, tanto en los períodos de calma institucional como en los más críticos, y la legislación, si bien incluye el debate de mayor o menor duración, suele ir a la zaga de un proyecto del PEN. Además, respecto de ciertas cuestiones, como la deuda externa, la delegación legislativa ha permitido sortear exitosa y recurrentemente la intervención del Congreso⁵³.

En el caso de los tratados, la complejidad es mayor. El Poder Ejecutivo interviene en forma activa y casi exclusiva en dos de las tres etapas (Quiroga Lavié; 1995) que atraviesa la producción de un tratado: la negociación y la ratificación, mientras que el Congreso lo hace en la etapa de aprobación. Durante el proceso de negociación, la Cancillería y el servicio exterior –a través de sus representantes en el exterior como de las áreas internas del Ministerio- cumplen explícitamente indicaciones del Presidente y el Canciller o lo hacen implícitamente al seguir la agenda impuesta por la dinámica de la negociación. El vínculo con el Congreso puede ser un elemento coadyuvante en algún caso, pero también puede ser obviado por innecesario o para evitar obstáculos en esta etapa. Incluso, una vez concluida la

caso la Ley del Servicio Exterior, que establece las condiciones de ingreso, las características personales, los cargos, en qué condiciones se debe ascender, etc.(...) Es un sector de la administración que debe regularse por ley y no como en el caso de la organización de la administración pública general que, según Marienhoff, '*es zona de reserva de la administración*'. En el caso del servicio exterior por su raigambre constitucional debe aplicarse la competencia establecida en el artículo 75, inciso 32. De la misma forma que existe un órgano castrense, hay un órgano, servicio exterior, que en este último caso está regulado, además de por la Constitución y la ley, por el derecho internacional". (Solá; 1997: 97)

⁵³"Las competencias sobre relaciones exteriores deben ser consideradas sobre la base de la cooperación entre los poderes, inclusive para quienes consideran que una estricta división de poderes es garantía del gobierno republicano. Si un bloqueo constitucional es grave en cualquier circunstancia, lo es particularmente en el campo de las relaciones internacionales, donde el prestigio y aun la independencia de la Nación pueden estar en juego. No hay duda de que la ausencia de una división que podríamos llamar '*natural*' en el tema de las relaciones exteriores, tal como existe en las relaciones internas, donde en principio la función ejecutiva pertenece al Poder Ejecutivo y la función legislativa al Congreso, oscurece el análisis. La ausencia de esta división '*natural*' que excluya a la otra rama del gobierno ha sido una fuerte invitación a competir por el poder o a reclamar una autoridad concurrente" (Solá; 1997: 83)

negociación con la firma previa a la aprobación, el Poder Ejecutivo puede no enviar el tratado al Congreso.

Durante el segundo segmento –la aprobación-, el Legislativo analiza y debate el tratado negociado por el Ejecutivo. Las distintas comisiones entran en contacto con la Cancillería a través de la Dirección de Asuntos Parlamentarios y de las áreas vinculadas con la temática del tratado cuyo debate puede incluir el *lobby* explícito de las embajadas de los países u organismos interesados en la aprobación, de grupos, sectores u organizaciones favorables o desfavorables a ella cuyo conocimiento por parte de los diplomáticos de carrera puede ser puesto al servicio de la estrategia legislativa del Poder Ejecutivo. Aunque no se trate de un desempeño tan activo como en los otros tramos, el servicio exterior tiene una participación constante en la discusión y estudio por parte del Poder Legislativo.

Finalmente, una vez aprobado por el Congreso, el tratado entra en la etapa de ratificación, otra vez a cargo del Poder Ejecutivo. Éste puede negarse a ratificarlo aunque el Congreso lo haya aprobado. Si accede a la ratificación, el procedimiento en la sede del tratado queda en manos del servicio exterior y de la Cancillería.

Pero en forma autónoma de los tratados, existen los llamados “acuerdos ejecutivos” realizados legítimamente en el campo internacional por el PEN sin que sean sometidos a la aprobación del Congreso⁵⁴. Aunque el alcance de estos instrumentos se discute, las posibilidades de que Legislativo objete la capacidad del Ejecutivo para celebrarlos y obligar al país a través de ellos, es lejana y controversial. Tal como sucede con los decretos de necesidad y urgencia y con la delegación legislativa (Ferreira Rubio/Goretti; 1996) (Negretto; 2002), puede suponerse que el control de las mayorías parlamentarias podría incrementar la apelación a tal recurso por parte del Ejecutivo; sin llegar a ello, sin embargo,

⁵⁴ Jáuregui (2003) resume los casos en los cuales el PEN podría llevar a cabo sin conflicto los acuerdos ejecutivos: cuando se mueve dentro de su competencia, cuando se presente una real urgencia o cuando el tema no amerite la intervención del Legislativo.

debería plantearse un conflicto de poderes significativo para que quedara sin efecto una obligación contenida en un acuerdo ejecutivo⁵⁵.

Como puede apreciarse en el caso más delicado, como es el de los tratados, fuera de ciertas intervenciones excepcionales, el manejo ordinario de la política exterior, desde su trazado hasta su evaluación y redefinición, pasando por la complejidad de las instancias de ejecución e implementación, se concentra en el Poder Ejecutivo y sus colaboradores inmediatos⁵⁶. Como ya apuntamos, mientras que los debates se plantean en la consideración de los tratados y a algunas cuestiones comerciales, el control del Congreso en forma regular parece limitarse a describir las funciones del servicio exterior en la ley respectiva, y la intervención del Senado en el acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios, algunos de los cuales ejercen sus funciones en la Cancillería.

En líneas generales, la participación e influencia del Congreso en el proceso decisorio de la política exterior tiene escasa intensidad comparada con las experiencias norteamericana y europea en la materia. Probablemente, pueda deberse a la confluencia entre el peso específico del régimen presidencialista argentino y la escasa magnitud del debate político interno sobre los temas estratégicos (Jiménez; 2007). Como sea, parece que “... el principal rol del Congreso es el de *influir* en el proceso decisorio de la política exterior y no el de *adoptar* decisiones...” (Russell; 1990: 267).

Desde el comienzo del período que abarca esta investigación, esto es, desde el retorno de la democracia, el problema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior ha sido materia de preocupación por parte de la Cancillería (Osuna; 1985). La creación de un área específica de vinculación entre ésta y el Congreso –la

⁵⁵ “Es prudente recordar que los acuerdos ejecutivos son primariamente, por su contenido, normas de carácter internacional y que son un derecho interno sólo incidentalmente. Muchos acuerdos, por otra parte, no se refieren al derecho interno en absoluto” (Solá; 1997: 177)

⁵⁶ Sobre esto insiste Solá: “La dirección de las relaciones exteriores se caracteriza principalmente por la exclusividad de la competencia de los órganos del Estado. Pero se caracteriza también y particularmente por la función privilegiada que tiene el Poder Ejecutivo. Al exponer los principios democráticos en esta materia, surge una paradoja según la cual la democracia se aplicaría para los asuntos internos aunque hacia el exterior subsistan reminiscencias de un poder regalista. La conducción de las relaciones exteriores conserva cierto comportamiento monárquico. Aparece como la función de uno solo y no de la de muchos” (Solá; 1997: 26-27)

Dirección de Asuntos Parlamentarios, en 1992⁵⁷- fue producto de las exigencias que el nuevo sistema de toma de decisiones fue imponiendo.

4.- Las funciones de los diplomáticos

Esquemáticamente, la Cancillería es el órgano de aplicación de las políticas que decide el Presidente⁵⁸. Allí se acopia la información producida en sus dependencias y por las representaciones en el exterior. Conserva un depósito de antecedentes y mantiene estrecha vinculación con diversos sectores de la sociedad y otras instituciones estatales, además de los órganos del poder. Al servicio exterior le compete: “la recopilación razonada de información y antecedentes, la identificación de necesidades e intereses, la decisión sobre la validez de las fuentes, la selección de aquel acopio de información que debe ser transmitido a las autoridades, junto con el consejo o asesoramiento, para la formulación y decisión de políticas. Y luego corresponde al servicio exterior la aplicación e implementación de esas políticas, así como evaluar y dar cuenta de su resultado, y en definitiva, negociar en los foros multilaterales, o en forma bilateral, la defensa y promoción de los intereses del país” (Sanchís Muñoz; 2010: 516)

La diplomacia, según un texto clásico, “es la aplicación de la inteligencia y el tacto a la conducción de las relaciones oficiales entre los gobiernos de Estados independientes” (Satow; 1960: 1). Aunque se sostenga que es tan antigua como el mundo, es necesario considerar su evolución a lo largo de los siglos cuya síntesis se presenta en el Recuadro N° 7.

Pese a esta evolución, resulta casi evidente que la función primordial de los diplomáticos es la negociación, aunque el cambio de los contextos la hayan tornado más

⁵⁷ Decreto N° 488/92

⁵⁸ La denominación “Cancillería” es consuetudinaria, no responde a un uso universal y carece de valor oficial. Se trata, tal como se llamó durante todo el período bajo análisis, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, expresión utilizada para todo acto formal, así como su titular es el Ministro, aunque en el lenguaje coloquial y periodístico –y de manera excepcional en documentos formales- se lo denomine Canciller. En otros contextos, la voz “canciller” tiene distintas resonancias: históricamente, en algunas monarquías europeas, era el primer consejero oficial del rey, durante mucho tiempo un eclesiástico. En Alemania, la denominación se utiliza para el cargo equivalente a primer ministro en los sistemas parlamentarios. Probablemente, el uso que se le da en nuestro país provenga de lo que en el lenguaje diplomático se denominan como las “funciones de cancillería”, que en una embajada abarca la coordinación general y el asesoramiento sobre todas las cuestiones que debe decidir el embajador (en este caso el Presidente, encargado constitucional de las relaciones exteriores). Usualmente, en las representaciones exteriores, tales funciones son desempeñadas por el N° 2 de la embajada.

compleja, variada y, en cierto sentido, condicionada que en la época clásica. Harold Nicolson (1967) diferencia entre política exterior y diplomacia, atribuyendo a ésta la negociación producto de la ejecución de las decisiones -tomadas estrictamente en la instancia de la política exterior propiamente dicha-, así como los procesos y el mecanismo que se emplean en ella y la rama de la administración gubernamental encargada de ejercerla e, incluso, la cualidad distintiva que sus miembros emplean al hacerlo. De este modo, aunque podrían darse situaciones asimétricas -como una dubitativa política exterior profesionalmente aplicada por la diplomacia o, a la inversa, una política definida que naufrague en un mar de improvisación y diletantismo del servicio exterior- se mantiene dentro de la diferenciación entre política y administración, un esquema atractivo y útil para explicar pero, tal vez, demasiado rígido, para practicar. Baste mencionar la diferente gama de decisiones que debe tomarse en uno y otro extremo y los diferentes niveles de negociación a que ambos están sometidos. Sin perjuicio de esta salvedad, no cabe duda que una función sobresaliente, tal vez la principal, de la diplomacia es la negociación.

Recuadro N° 7: Etapas históricas del desarrollo de la diplomacia

De acuerdo con varios autores, podrían considerarse las siguientes etapas con sus características diferenciales:

- 1) *Antigua:* desde los griegos hasta el siglo XV. Es ambulatoria, informal y condicionada por la geografía;**
- 2) *Renacentista:* desde el siglo XV y los grandes descubrimientos. Es permanente, inconstante, sin carrera, representativa del soberano e inclinada hacia la observación y la vigilancia. Se precisa un poco más desde Westfalia en 1648;**
- 3) *Clásica:* se formaliza en el Congreso de Viena de 1815. Representación del Estado, ejercida por funcionarios del Estado que siguen el derecho diplomático (privilegios, inmunidades, ceremonial y protocolo) con tareas de observación (no de espionaje) y tendencia a propiciar la solución pacífica de los conflictos internacionales. Los diplomáticos gozan de cierta discrecionalidad: son “plenipotenciarios”;**
- 4) *Moderna:* posterior a la Primera Gran Guerra. Es abierta o pública, de bloques, entre gobiernos y pueblos, con participación de la opinión pública, persigue también objetivos económicos, es multilateral, técnica y afín a la democratización de las costumbres. Desaparecen las legaciones (eran inferiores y más numerosas que las embajadas pero fueron prácticamente equiparadas a partir de la Carta de San Francisco de 1945). Se abandona la doctrina de la extraterritorialidad y se propicia el reconocimiento del principio de la igualdad jurídica de los Estados;**
- 5) *Contemporánea:* desde la Caída del Muro. Su contexto es la integración, la globalización, la cooperación internacional, el medio ambiente, el terrorismo y el narcotráfico. Se incrementa el rol del derecho internacional, aparece la diplomacia “parlamentaria” (de organismos internacionales con representación plural) y la “pública” en la que la mayoría de los movimientos diplomáticos están al alcance de la opinión pública.**

Mucho antes de la opinión de Nicolson, las funciones de la diplomacia profesional ya habían sido esbozadas por Maquiavelo (1979) en 1522 bajo la forma de consejos para un novel embajador⁵⁹. De acuerdo con ello, el diplomático tenía que ser un representante tan leal como eficaz y por ello debía estar dotado de cierto *savoir faire*. Su cometido era bifronte: la captura de información útil para su país y la negociación en condiciones favorables. Ambas cuestiones, notablemente desarrolladas por Maquiavelo en términos simples, estaban estrechamente relacionadas: los informes a su país debían ser regulares y circunstanciados pero, además, debía proveerse de información interesante en éste para intercambiar con los funcionarios del país donde cumplía sus funciones, lo cual le permitiría interactuar en igualdad de condiciones y negociar sobre bases concretas. Para ello, era vital conocer el sistema formal e informal de toma de decisiones del país de destino.

Pese a los cambios y a la complejidad de las relaciones internacionales, puede decirse que las funciones diplomáticas son variaciones y derivados de las glosadas por el célebre Secretario florentino y que se consagraron con la consolidación de los Estados westfalianos (Marín; 2002). En efecto, la observación e información, la negociación, la representación y la protección de los intereses nacionales parecen constituir el conjunto escueto y compacto que da forma a las tareas de los diplomáticos en todas partes del mundo.

Así lo recoge la Ley del Servicio Exterior de la Nación que agrupa las funciones de sus miembros en dos grandes conjuntos, las diplomáticas y las consulares⁶⁰. Respecto de las primeras, a su vez, las sintetiza en un enunciado genérico: “representar a la Nación”, y un compuesto más específico que se desagrega en:

- promover los intereses de la República;
- sostener los derechos derivados de los tratados, costumbres y usos internacionales;
- velar por el prestigio nacional;
- fomentar las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales, y

⁵⁹ Minuta a Raffaello Girolami, Florencia 16-23 de octubre de 1522. Indicaciones acerca de cómo desempeñar eficazmente una embajada ante el Emperador Carlos V.

⁶⁰ “El servicio exterior tiene naturalmente dos dimensiones: la Cancillería y las representaciones en el exterior. Estas tienen desde su origen una división entre tareas diplomáticas y consulares; la diferencia es nominal ya que la mayor parte de los servicios exteriores no mantienen esa distinción entre sus miembros” (Solá; 1997: 117)

- difundir el conocimiento del país.

Las funciones consulares, por su parte, abarcan la autorización de los actos jurídicos y genéricamente el registro civil, en forma regular, y la toma de testimonios, juramentos y declaraciones, así como la validación de instrumentos públicos por motivos de urgencia. Además, la ley, al explayarse sobre los deberes de los miembros del servicio exterior, agrega implícitamente la función de información regular a las autoridades gubernamentales.

Desde la perspectiva más genérica de la representación de los intereses del país, las funciones de los diplomáticos profesionales efectivamente abarcan los dos grandes conjuntos ya anticipados por Maquiavelo: la negociación y la información⁶¹. Ambas actividades están mutuamente implicadas y difícilmente las tareas involucradas en cada una de ellas puedan ser distinguidas con precisión en el accionar concreto, más allá de la separación que pueda hacerse a los efectos analíticos.

En efecto, la negociación internacional⁶² es la culminación de un proceso que se origina en la serie de vínculos de todo tipo que los diplomáticos entablan con sus referentes políticos y con los de diversas actividades no necesariamente oficiales en los destinos o con los representantes extranjeros en nuestro país. Para ello, requiere del acopio de información sustantiva y variada, de la descripción de perfiles de personalidades, de antecedentes históricos y culturales, así como de los datos más crudos de la economía, las finanzas, la geografía, la demografía del país en el que está o de los distintos componentes de los organismos del sistema multilateral en el cual ejerce sus funciones. Pero el acopio de la información sólo es el punto de partida; se requiere de una tarea de interpretación y sistematización –de “inteligencia”, en el sentido técnico de la palabra⁶³– que el agente

⁶¹ “La función diplomática se asocia con la negociación internacional, aunque es una definición muy estrecha sobre la tarea que el diplomático debe cumplir. Antes de llegar a una negociación, existe una tarea de lo que podríamos llamar la preparación del terreno. Para ello el diplomático debe mantener un contacto estrecho con las autoridades y personalidades del Estado ante el cual está destinado, presentando en forma coherente la posición del propio país, al mismo tiempo que comprende lo que el otro opina y corrige los malos entendidos” (Solá; 1997: 117)

⁶² Berridge (2005) clasifica los modos de diplomacia: bilateral, multilateral y cumbres. También los tipos de negociación: prenegociaciones, negociaciones alrededor de la mesa, *momentum* diplomático y paquetes de acuerdos.

⁶³ De acuerdo con la ley 25.520, de Inteligencia Nacional, esta actividad consiste en la “obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad interior y exterior de la Nación” (art. 2°). De un modo más genérico, podría sustituirse

diplomático sólo puede realizar a partir de una sólida formación cultural y de una afinada capacidad para asociar ideas.

5.- *La evolución de la diplomacia*

El perfil apropiado para el ejercicio de estas funciones, presentes ya en la anticipación de Maquiavelo y en la sistematización de Nicolson⁶⁴, fue desde antiguo una preocupación de los gobiernos. Tal vez por ello, la profesión diplomática aparece desde su origen ataviada de un ropaje aristocrático. Mientras la educación y el acceso a los bienes culturales fue un privilegio de las clases altas, la selección de los diplomáticos quedaba reducida a un núcleo de varones ilustrados, emparentados en mayor o menor medida con el poder. En cierto sentido, era un proceso natural de decantación que encajaba a la perfección con un sistema de decisiones no demasiado complejo, en el cual los elementos políticos jugaban tanto como los psicológicos y familiares, en los que no pocas veces los propios diplomáticos ya aparecían involucrados.

Con el desarrollo del Estado moderno⁶⁵, las fronteras se endurecieron, los sistemas políticos de los países se diferenciaron crecientemente, se absolutizó el concepto de soberanía, y la transformación productiva generó espacios económicos nacionales, custodiados por ejércitos con armas cada vez más sofisticadas y sistemas de administración burocrática, que requirieron mayores habilidades por parte de los diplomáticos, pero en el contexto de una sociedad más compleja y conflictiva⁶⁶. Aunque la matriz aristocrática siguió nutriendo los cuadros de la diplomacia, la mayor profesionalidad fue definiendo un perfil más ajustado, al que, paradójicamente, fueron teniendo acceso los emergentes de la burguesía naciente que mostraran ciertos atributos de formación y un sustrato cultural

“seguridad interior y exterior” por “intereses nacionales” y agregar “oportunidades” al catálogo del relevamiento.

⁶⁴ Nicolson (1967) recupera el esquema de las “virtudes” que deben ostentar los diplomáticos, más que las características de formación específica, que el autor identifica con la formación clásica, patrimonio de las clases ilustradas. Según él, las virtudes del diplomático deben ser: veracidad, precisión, calma, buen carácter, paciencia, modestia y lealtad.

⁶⁵ Nicolson (1967) trae a colación la periodización de Mowat, según la cual, la historia de la diplomacia puede dividirse en tres grandes períodos: 1) entre 476 y 1473, caracterizada por la superstición y la ignorancia; 2) 1473 a 1914, en que la teoría sigue en sistema de los Estados europeos y 3) 1914 en adelante, se instala la diplomacia democrática. El propio Nicolson, al relativizar las características de la última etapa, prácticamente demuele el esquema de Mowat.

⁶⁶ En el Congreso de Viena de 1815 se establecieron ciertas normas para la representación de las potencias y los servicios diplomáticos.

elevado. El papel de las universidades pasó a ser importante en este punto, particularmente desde el final de la modernidad⁶⁷.

Con ello, la profesión diplomática consolidó, en varios aspectos, los atributos de la burocracia, resaltados sobremanera por Weber. Y, en consecuencia, la carrera y la selección se convirtieron en cuestiones prioritarias para el propio paradigma de profesionalidad. Por sus características (nivel cultural, conocimiento de idiomas, capacidad para negociar), la tarea diplomática continuó reproduciendo –aunque de forma más abierta- la tradición aristocrática, pero incorporó paulatinamente la formalidad jurídica, sin perjuicio de lo cual las condiciones de su ejercicio (lejanía, comunicaciones difíciles, etc.) la convertían en la “*longa manus*” del gobierno, a la pericia de cuyos miembros éste todavía quedaba en cierto modo confiado (Gómez; 1998).

En consecuencia, resultó natural el desarrollo de las oficinas (ministerios, cancillerías, etc.) de relaciones exteriores que concentraron las cuestiones relativas a la preparación de las decisiones estratégicas, así como el asesoramiento jurídico y el manejo ordinario de las relaciones comerciales. El personal diplomático era seleccionado y formado por estas oficinas, con procedimientos variables. En líneas generales, la política exterior se formaba y manejaba dentro de estos ámbitos, en un marco de reserva y discreción no sólo hacia el exterior del país sino del propio gobierno, casi una diplomacia secreta, restringida a un círculo estrecho de funcionarios estatales, que pervivió hasta la Primera Gran Guerra. Pero en cuanto a los diplomáticos en lugares de destino, existía cierto margen de discrecionalidad. Coexistían de este modo, en niveles variables, la centralización y concentración en el tramo de definición de la política exterior y la descentralización y discrecionalidad en el tramo de ejecución. Ese paradigma de toma de decisiones “cerrado” fue afectado por la evolución de las relaciones exteriores, la complejidad creciente del Estado, la multiplicación y variedad de los asuntos que se proyectan hacia el exterior, la democratización, la integración y, en suma, la globalización⁶⁸. Todo ello y, de manera decisiva, la disponibilidad de nuevas tecnologías

⁶⁷ Esta característica parece haber llegado, al menos en cuanto al estilo, hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Al menos, a juzgar por el testimonio literario de Roger Peyrefite (1962).

⁶⁸ De acuerdo con Henrikson (2005) después del impacto de la globalización, las cinco proyecciones de futuro son las siguientes: desintermediación, europeización, democratización, tematización y americanización. El primer modelo futuro significa que la diplomacia centrada en la conducción estatal con sus estructuras formales y procedimientos burocráticos está largamente sobrepasada. El segundo modelo es la subordinación o

de comunicación quebró el “monopolio” de los ministerios de relaciones exteriores y amplió el número de actores intervinientes en la política exterior (gobiernos provinciales, OSC nacionales y transnacionales, agrupaciones informales, académicos, periodistas, etc.) de manera que se fueron extendiendo los ámbitos y ensanchando los términos del debate estratégico⁶⁹. Al abreviar prácticamente en las mismas fuentes disponibles, tales actores, en ciertos niveles, no tienen muchas diferencias de información respecto de los funcionarios (Riordan; 2005). Unos y otros forman parte de redes de relaciones internacionales, lo cual impacta sobre la estructura y la forma de trabajo tradicionales de las cancillerías⁷⁰. Pero también con todo ese desarrollo los embajadores en funciones han visto reducido su margen de “discrecionalidad” ya que con las facilidades de la comunicación las decisiones se están centralizando nuevamente, lo cual no significa que hayan cambiado las funciones sino las circunstancias de quienes deben prestarlas (Marín; 2002).

Evidentemente, las nuevas exigencias han ensanchado la carga semántica de las funciones de información y negociación tradicionales. La primera, por ejemplo, no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que, en buena medida, se extiende a la sociedad en general. La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc. En la actualidad es crecientemente importante que los diplomáticos intensifiquen una relación más amplia y abierta con los ciudadanos y los grupos del país de destino y del propio y no sólo con los

el reemplazo de los servicios diplomáticos nacionales por servicio integrados internacionales o ambas cosas juntas. Desaparece la diplomacia bilateral en esos espacios por la comunicación hacia dentro de ellos. El tercer modelo de democratización internacional tiene tres componentes: transformación de las estructuras de la ONU, provisión de nuevos actores de la escena internacional con medios formales de participación y logro de una cultura de democrática hacia la sociedad internacional. El cuarto modelo se basa en temas centrales que irrumpen tópicamente, es decir focalizados por emergencias. Derechos humanos, desarrollo, seguridad, etc. sugieren más que política de protección o defensa nacional. Los eventos pueden usualmente resaltar los temas los cuales pueden identificarse o no con tendencias profundas. El quinto modelo se debe al carácter imperial de los USA, pero que también representa un rompecabezas que debe ser conocido.

⁶⁹ “La ruptura del monopolio que ejercían los ministerios de asuntos exteriores sobre la política exterior ofrece la oportunidad de contemplar con una mirada fresca el modo en que manejamos las relaciones internacionales, nuevos organismos e instituciones diseñados para las redes globales en las que vivimos. (...) Conforme evoluciona la sociedad de las redes globales es probable que prosiga la fragmentación de la diplomacia tradicional” (Riordan; 2005: 11)

⁷⁰ En este punto es interesante señalar que estas transformaciones requieren suponen un nuevo estilo de diplomacia que Riordan denomina diplomacia de colaboración. “Una estrategia de diplomacia de colaboración... tiene implicaciones para la estructura y la cultura de los ministerios de exteriores. La diplomacia basada en el diálogo requiere tiempo para ser efectiva; no produce resultados instantáneos. Los ministros de asuntos exteriores necesitan en consecuencia desarrollar una capacidad para pensar la política a largo plazo y para el análisis geopolítico (Riordan; 2005: 164).

interlocutores oficiales o sus superiores jerárquicos. Pero, el surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales, la variedad y multiplicidad de fuentes de información, la gestación de redes múltiples, sin embargo, también ha exigido la recíproca extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y la diversificación de sus modos de actuación⁷¹.

La ampliación del alcance de la diplomacia se aprecia con claridad en la siguiente sinopsis:

⁷¹ “Todo, o casi todo, lo que es interacción social, puede ser hoy diplomacia y afectar a las relaciones entre los Estados y los pueblos” (Marín; 2002: 49)

Cuadro N° 2: Modelos de Diplomacia

Modelos de diplomacia		
	Centrada en el Estado	Con múltiples actores interesados
Contexto	- El Estado es la autoridad indiscutible y generalmente excluyente	- Se reconocen otras esferas de autoridad (organismos internacionales) y de referencia (sociedad civil)
Formas de aplicación	- Conducida entre gobiernos mediante canales multilaterales y bilaterales - Se desarrolla fuera de las fronteras nacionales - Confidencialidad	- La multiplicidad de canales no gubernamentales convive con los dirigidos por los gobiernos - Las formas son fluidas, pueden ser difusas y se encuentra en permanente desarrollo - Incorpora elementos, contactos y presencia fuera de las fronteras del país - Mayor apertura, transparencia y rendición de cuentas - Tensiones institucionales y choque de expectativas entre los actores con intereses
Participantes	- Principalmente los diplomáticos profesionales, como guardianes y promotores de los intereses soberanos y cuyas atribuciones internacionales se basan en los principios de soberanía estatal - Los actores no estatales son "consumidores" de diplomacia	- Se incorpora a otras instituciones del Estado, a ONGs y asociaciones corporativas (sindicatos, empresariales, etc.), idealmente bajo coordinación de la Cancillería - Los diplomáticos asumen un rol de facilitadores y promotores de intereses sociales planteados por actores que cumplen múltiples funciones de manera alternativa (demandantes, oferentes, opositores, etc.) - Los actores no estatales pueden ser "productores" de diplomacia
Funciones	- Gestión de relaciones entre entidades soberanas - Definición y promoción de los intereses nacionales	- Complementa los procesos diplomáticos intercambiando recursos a través de redes de políticas y de procesos de intercambio de información y de seguimiento - Definición y promoción del interés nacional insertado en los globales
Patrones de comunicación	- Centrados en el gobierno, con carácter jerárquico y excluyente aunque se reconoce la necesidad de difusión	- Flujos de información multidireccional, en base a redes, con patrones generalmente abiertos e inclusivos, aunque pueden ser inestables

Fuente: Infante (2009; 79)

Esto nos aproxima a los conceptos de *diplomacia pública* y de *diplomacia participativa*. Esta primera "... puede definirse como la manera en que un país promueve

sus objetivos de política con los ciudadanos de otros países” (Zawels; 2008: 115). Se trata de actividades que exceden y escapan al vínculo formal entre los gobiernos. Más y más los diplomáticos representan a su sociedad en la sociedad anfitriona, lo cual les confiere un perfil bifronte que la diplomacia tradicional, pese a la anticipación de Maquiavelo, no desarrolló hasta las exigencias de la globalización. Pero ello también es susceptible de una lectura más comprometida, en ciertos casos. En efecto, tal representación no sólo puede servir para llevar y defender los intereses nacionales en el país anfitrión sino también para promover el desarrollo democrático y la reforma en ese medio⁷². La inmunidad puede servir a ello (como sucede, por ejemplo, con el proceso de mediación discreta que desarrolla la Iglesia Católica en Cuba). Las normas internacionales sobre derechos humanos están condicionando cada vez más los comportamientos y limitando el número de países que insisten en la primacía de la soberanía nacional⁷³. Para Marín (2002) el ocaso de los bloques ideológicos ha ensanchado el campo de acción de la diplomacia, y la “geoeconomía” desplazado a la geopolítica. De acuerdo con el mismo autor, “hay al menos cuatro campos en que los diplomáticos poseen ventajas comparativas sobre los funcionarios pertenecientes a otros cuerpos o sobre otros eventuales competidores: en las funciones de información y análisis, en las labores consulares, en la diplomacia multilateral y en la prevención y gestión de conflictos” (Marín; 2002: 52). Por último, a tendencia hacia la promoción de la democracia y la expansión transnacional de los conflictos internos, que pueden reproducirse miméticamente a través de las redes sociales, da lugar al desarrollo de una cierta “diplomacia preventiva”. Es que “... la diplomacia no sólo debe construir niveles de confianza entre las naciones. También debe hacerlo dentro del seno de su propio gobierno” (Santiváñez Vieyra; 2008).

En la misma línea, pero desde un punto de vista más amplio, la diplomacia participativa apunta “... a incorporar activamente la intervención directa del ciudadano

⁷² cfr. Council for a Community of democracies (2008) *Manual del diplomático para la ayuda al desarrollo de la democracia* www.diplomathandbook.org

⁷³ Esta parece ser una tendencia en desarrollo: “Los diplomáticos seguirán teniendo una importante función en la captación de élites políticas, que incluirán en muchos casos a periodistas y a comentaristas clave. Para desempeñarla deberán ser más abiertos y estar dispuestos a ‘salirse de las instrucciones recibidas’ y entrar en un diálogo y debate auténticos.” Su papel será el de “empresarios diplomáticos” que “buscan y detectan oportunidades de establecer relaciones y que las ponen en conocimiento de los agentes no gubernamentales pertinentes, facilitándoles si es necesario los primeros pasos para esas relaciones” (Riordan; 2005: 166-7).

como un requisito para la elaboración, aplicación, revisión y examen de la política exterior” (Infante; 2009: 78). Esta orientación va más allá incluso de la interacción con actores estratégicos que caracteriza a la gobernanza al extenderse no sólo a los grupos organizados sino también a los ciudadanos en general con quienes establece canales de información y de cooperación.

En nuestro caso, el cambio en los modos y en la fisonomía tradicional de la diplomacia también ha impuesto un rediseño de la Cancillería -cuyo detalle se trata a continuación- y la gestación de una función “arquitectónica”, en el sentido aristotélico. En efecto, a través de su organización asume, entre otros, el papel de Ministerio de Relaciones Exteriores con los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros, de ministerio de comercio internacional para las relaciones económicas y comerciales, de ministerio de cooperación internacional con los organismos de crédito y las políticas transversales (medio ambiente, etc.) (Agatiello; 2001). En buena medida el mapa temático del Estado queda reproducido en su estructura orgánica.

Durante el siglo XX, la complejidad creciente del Estado y los progresos en las comunicaciones, así como la extensión de las capas de funcionarios expertos e ilustrados, redundó en la aparición de diversos modos de selección –y, más tarde, de formación- de diplomáticos que fueron reemplazando poco a poco la tradición aristocrática. A riesgo de simplificar, se destaca el desarrollo de dos modalidades: la inglesa y la francesa. En el primer caso, el reclutamiento de diplomáticos se fue extendiendo hacia los egresados de las universidades, cuya formación se considera suficiente para el ingreso al *Foreign Office* y se completa con el ejercicio efectivo y prolongado de las funciones dentro y fuera del país. Por su parte, en Francia, al menos desde la segunda postguerra, se trata de un proceso riguroso en el cual la formación universitaria es una condición necesaria pero no suficiente para el ingreso, luego del cual el futuro funcionario debe recibir una formación profesional impartida por escuelas especializadas de la propia administración y completarla con un período de práctica⁷⁴.

⁷⁴ “La tesis prevaleciente en los países europeos es la de la polivalencia, tanto en las funciones administrativas, como es el caso del *civil servant* británico, como en las funciones técnicas, como es el caso el ingeniero formado en la *École Polytechnique*. En esta concepción los agentes no son reclutados y entrenados para

Por cierto, las relaciones de los cuerpos funcionariales con el poder político, también varían en ambos sistemas. En la tradición británica se prefiere un cuerpo equidistante de cualquier preferencia política, que preste sus servicios con profesionalidad y eficacia, cualquiera sea el gobierno de turno. Los franceses, en cambio, se inclinan por un perfil de funcionarios reclutados y altamente capacitados pero no ajenos al compromiso político.

La preferencia por la formación general o especializada es un tema recurrente entre los analistas. Cantilo (1992), comentando un artículo de Michael Cohen, quien juega con el concepto de generalista y diletante, dice: “El autor [Cohen] concluye que las dos principales ideas que predominan en la definición de generalista son la de movilidad (flexibilidad de asignación de funciones, transferibilidad entre trabajos o agencias gubernamentales o progresión de carrera a través de distintas líneas en departamentos y agencias) y la de contenido de la tarea (normalmente al más alto nivel, sea administrativo, ejecutivo o determinador de políticas por naturaleza)”. Los generalistas “deben ser capaces de integrar un ancho rango de consideraciones en el momento de informar, analizar y negociar sobre los temas que componen sus obligaciones profesionales y deben tener un suficiente conocimiento específico y un sentido práctico para resolver problemas de la más diversa naturaleza a los largo de sus carreras”, los especialistas “deben proveer un profundo conocimiento sobre temas cuya profundidad va en aumento y la detallada comprensión de regulaciones, relaciones y antecedentes necesarios para hacer que el sistema opere eficiente y legalmente en la confusión actual de regulaciones y leyes”⁷⁵. Por su parte, Solá propone para países como el nuestro -donde la especialización es cara y es preciso utilizar racionalmente los medios escasos- una imagen “proteica” del administrador: un “alto funcionario de formación amplia que puede afrontar problemas diversos y complejos con claridad de conceptos y honestidad intelectual y personal” (Solá; 1997: 124)

cumplir una función determinada y sólo con ella: la administración requiere funcionarios que tengan un cierto nivel de cultura y conocimientos. Estos agentes deben ser aptos para cumplir las tareas más diversas dentro de la administración y muy diferentes entre sí” (Sola; 1997: 125)

⁷⁵ A todo ello se suma, sin duda, que en países como el nuestro, el tamaño del servicio exterior requiere de cierta versatilidad a su integrantes para el desempeño de las funciones en destinos en los que deben cumplir varios roles simultáneos o se carece de la posibilidad de apelar a agregados sectoriales (que en nuestro caso son escasísimos). Es decir, los generalistas se imponen como una consecuencia organizativa, más que como una preferencia explícita. Esta concepción implica que el agente debe poseer ciertos conocimientos técnicos que sólo es posible adquirir en las funciones. Esto es lo que busca la Ley del servicio exterior al disponer que los funcionarios pasen al menos por un destino consular.

6.- *El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)*

Precisamente, en nuestro país, aunque como se ha visto la carrera diplomática estuvo reglamentada desde los primeros años de la vida constitucional, al menos en forma rudimentaria al principio, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX el ingreso a ella se hacía de modo más bien cooptativo y se restringía a un perfil de funcionario que, aunque no se pudiera asimilar completamente a la tradición aristocrática, abarcaba a personas con un nivel de ilustración de medio a alto entre las que era condición casi suficiente el dominio de un idioma extranjero⁷⁶. Aunque la carrera siempre estuvo sometida a vaivenes políticos y, en consecuencia, la permanencia era incierta, puede decirse que, en términos relativos, resultaba estable (Solveira; 1997). Las influencias políticas eran necesarias para ingresar, pero la continuidad requería de otras habilidades, especialmente de la adquisición de un mínimo de profesionalidad, siempre valorada por los funcionarios políticos⁷⁷.

Aunque hubo algunos intentos de organizar un sistema de selección más formalizado, recién se logró con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), el 10 de abril de 1963 mediante el Decreto-Ley N° 2707, por iniciativa del Canciller Carlos Muñiz, durante la presidencia del Dr. José María Guido. Como órgano de formación tuvo como antecedentes inmediatos la Escuela de Diplomacia sustituida en 1950 por la Escuela de Política Internacional, ambas estrechamente ligadas al gobierno y a la doctrina justicialista, pero la normativa introduce la novedad de erigir al ISEN como único canal de ingreso a la carrera, en forma previa a la formación específica propiamente dicha⁷⁸.

La primera organización del Instituto fue fijada por el Decreto 2708 de la misma fecha. Las finalidades iniciales eran la realización de cursos y exámenes de ingreso al

⁷⁶ Viñuela (1992) divide la historia de la diplomacia argentina en tres etapas: 1) Tradicional (1880-1945); 2) Multilateral y Carrera Consular (1945-1992) y 3) Nueva comercial – consular (1993). Las dos primeras etapas se caracterizan por la exigencia de profesionales especialistas-generalistas ya que debieron servir en diferentes funciones que los obligaron a adaptarse a cada situación.

⁷⁷ Todavía en 1964, Ugarteche presenta una síntesis de *El diplomático* de Jules Cambon (1865-1935) célebre diplomático francés, embajador en Alemania en tiempos de la Primer Gran Guerra. Es la imagen del embajador humanista, culto, trabajador, con independencia de juicio, vocación de servicio y autoridad moral (Ugarteche; 1964)

⁷⁸ Si bien la creación del ISEN estableció como único modo de ingreso –y por la categoría más baja- el concurso organizado por el Instituto, posteriormente, en 1964, la Ley N° 16486 autorizó la cobertura sin concurso en todas las categorías de hasta 40 vacantes. Recién en 1966 la Ley N° 16905 restableció el principio del Decreto-Ley N° 2707/63, ratificado por la Ley N° 17702. Desde entonces, el ingreso se efectúa por concurso, concluido el cual se inicia el proceso de formación.

Servicio Exterior de la Nación, la capacitación de las jerarquías superiores de la carrera y la difusión de conocimientos sobre cuestiones nacionales e internacionales y de idiomas extranjeros. Más tarde, el ISEN fue incorporado por la Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20957 que lo define como el organismo único de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación, cuya misión fundamental es afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática. La ley también define sus tareas: “a) La selección –por el medio que establezca la reglamentación– de los candidatos al ingreso al Instituto, los que deben reunir las condiciones establecidas en el artículo 11, ser menores de treinta y cinco años de edad y poseer título universitario, de validez nacional en disciplinas afines con la carrera; b) La incorporación en calidad de aspirantes de quienes resulten admitidos en el instituto, a los efectos de su formación y capacitación profesional, teórica y práctica; c) La propuesta de promoción a la categoría de secretario de embajada y cónsul de tercera clase (categoría G) de los aspirantes que hayan aprobado los cursos y exigencias correspondientes y con arreglo a la reglamentación de la presente ley; d) La capacitación teórica y práctica de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación conforme lo exige el inciso e) del artículo 16; e) El cumplimiento de todas las actividades docentes, de investigación, estudio y divulgación que determine la reglamentación”. De acuerdo con la Ley (art. 84) la Dirección del ISEN debe estar a cargo de un Embajador del cuerpo permanente activo y depende directamente del ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Desde su creación hasta el fin del período que cubre la presente investigación (2007) del ISEN egresaron 43 promociones de diplomáticos. El ingreso se repite anualmente para un número variable de plazas que depende básicamente de las vacantes producidas y la disponibilidad de financiamiento, sobre las cuales operan algunas orientaciones coyunturales⁷⁹.

Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan con dedicación exclusiva un programa de formación de dos años de duración que incluye un conjunto de materias

⁷⁹ El número menor fue de 8 vacantes para la cuarta promoción (1968) y el mayor de 37 para la segunda (1966). En los últimos llamados -fuera de nuestro período- se han habilitado 50 ó más vacantes.

específicas⁸⁰ y un período de práctica en algún área de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al SEN como terceros secretarios o su equivalente en la carrera consular, según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones. En el transcurso de la carrera deberán cursar programas obligatorios enfocados para ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario). El ISEN, además desarrolla actividades de extensión de asistencia voluntaria para los diplomáticos, publica artículos, documentos y libros de interés, algunos de cuyos autores son miembros de la carrera⁸¹.

⁸⁰ En la actualidad son: Historia del pensamiento político y social latinoamericano; Sociología histórica del tiempo presente en Sudamérica: Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay-Uruguay; Historia y política en América Latina; Integración regional; Economía internacional; Historia del pensamiento nacional argentino; Elementos del análisis económico; Derecho y práctica diplomática; Derecho internacional público y Derecho y práctica consular. Además, cursan un buen número de seminarios especiales sobre diversos temas.

⁸¹ También archiva las tesis de los Consejeros aspirantes a Ministros de 2ª.

IV.- Evolución de la estructura de la Cancillería

1.- De Alfonsín a Menem

El seguimiento de la organización interna de la Cancillería en el período bajo análisis resulta útil para comprender la evolución de la orientación de la política exterior durante ese lapso, pero también permite relacionar tales cambios con el papel de la diplomacia de carrera.

Cuando comienza el período bajo análisis, en 1983, la Cancillería contaba con una estructura orgánico-funcional aprobada poco antes⁸² cuya distribución interna apenas fue modificada por el gobierno de Alfonsín⁸³. Comprendía la Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto, compuesta por cuatro subsecretarías (Política Exterior, Asuntos Latinoamericanos, Culto y Cooperación Internacional) y la Secretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Especiales, que albergaba dos subsecretarías (Asuntos Australes y Limítrofes y de Paz y Seguridad Internacionales). Además, dos subsecretarías (Relaciones Internacionales Económicas y Técnica y de Coordinación) dependían directamente del Ministro. El Ministerio se organizaba con 24 direcciones (Generales, Nacionales o simples) y el ISEN en las que revistaba el personal del escalafón de la administración nacional⁸⁴ con el cual convivía el personal del servicio exterior con destino en el país, aunque sólo 26 de ellos en cargos previstos de conducción (Director General o Nacional, Director, Subdirector, Coordinador Supervisor Sectorial), cuya correspondencia entre categorías sería establecida por el Decreto N° 76/85. De acuerdo con los datos publicados, la Cancillería contaba aproximadamente con 1140 agentes del escalafón general y 785 miembros del Servicio Exterior de la Nación distribuidos en las categorías que se aprecian en el gráfico siguiente. En la primera estructura no se discrimina los embajadores políticos, pero posteriormente, el Decreto N° 376/86 consignaba un número de 37.

Las embajadas abiertas en el exterior en 1983 eran 87 más 3 en trámite de apertura y en 1986 alcanzaba a 89 establecidas. Desde al menos ese año, la Cancillería presenta dos grandes áreas sustantivas: la de política exterior propiamente dicha y la que comprende las

⁸² Decreto N° 2363 del 15 de septiembre de 1983.

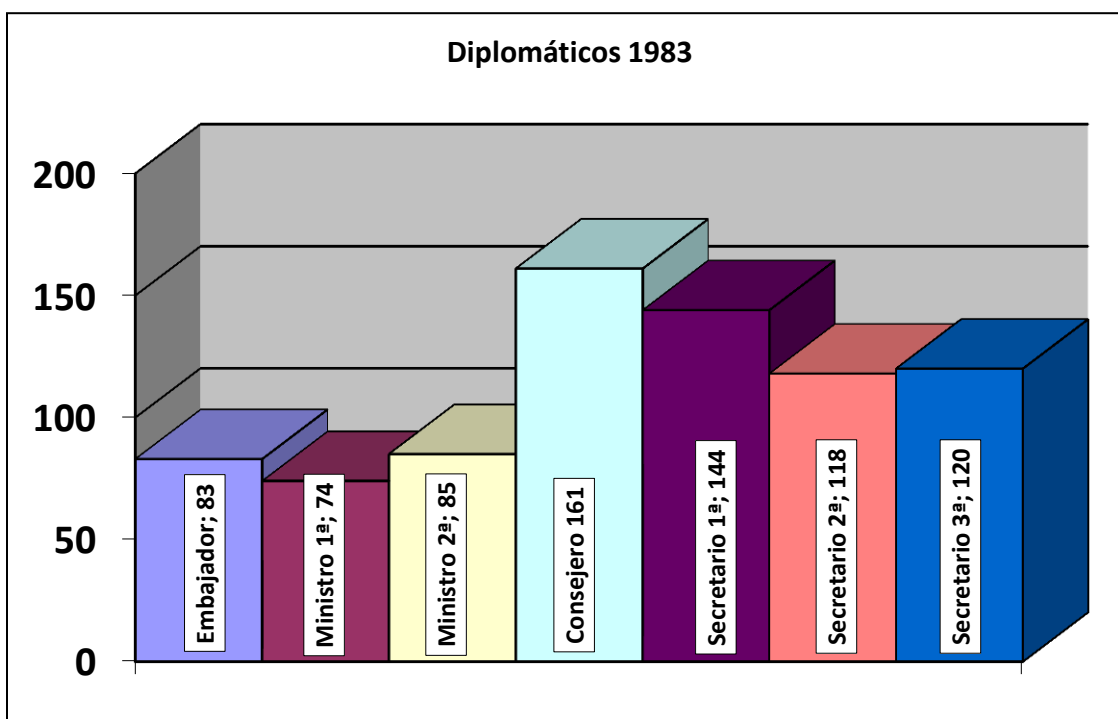
⁸³ Decreto N° 15 del 14 de diciembre de 1984.

⁸⁴ Decreto N° 1428/73

relaciones económicas internacionales. Con la jerarquización producida por el gobierno de Alfonsín, el área de política exterior, la Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto, centrada en la Subsecretaría de Política Exterior, se divide por áreas geográficas (Europa Occidental, Europa Oriental, América del Norte, Asia y Oceanía, África y Cercano Oriente y Organismos Internacionales), aunque excluye América Latina, confiada a la Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos y distingue un área especial para el Movimiento de Países No Alineados. Esta distribución se combina con un agrupamiento temático en la Subsecretaría de Asuntos Especiales (Malvinas, Antártida y Asuntos Nucleares, que aparece por primera vez como un área diferenciada en la Cancillería). Más tarde, se agrega la Subsecretaría de Derechos Humanos en el Orden Internacional⁸⁵. Además, la cooperación técnica internacional pasa a manejarse a través de una subsecretaría especializada con gran influencia hacia el resto de la administración pública. Por su parte, el área económica se desprendía de los temas consulares –en la Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa- y la Dirección General de Asuntos Económicos por primera vez también diferenciaba un área dedicada a los organismos de integración. Con este desarrollo, los cargos de conducción para los diplomáticos previstos por la estructura llegarían en 1986 a 41. Con pocos cambios, esta es la fisonomía organizacional que recibiría Menem en 1989.

⁸⁵ Decreto N° 932/86

Gráfico N° 1: Diplomáticos en 1983



Fuente: elaboración propia sobre datos extraídos del Boletín Oficial.

2.- De Menem a de la Rúa

La Cancillería del período menemista presentaría un nuevo desarrollo organizacional que le conferiría al Ministerio una fisonomía organizativa definida cuyos rasgos generales persisten pese a los cambios de orientación y el tiempo transcurrido. Durante casi 9 de los 10 años y medio de Menem, el Canciller Guido Di Tella acompañó la activa política exterior del Presidente con el rediseño del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo impacto se extendió a la carrera diplomática. La tendencia, en realidad, fue iniciada por el primer Canciller de Menem, Domingo Cavallo, quien sería un respaldo fundamental para las iniciativas de Di Tella.

El período arranca con cuatro secretarías: Relaciones Exteriores (SER), Culto, Asuntos Multilaterales y Especiales (SAMyE) y Asuntos Latinoamericanos (SAL). Del Canciller depende una nueva Subsecretaría de Relaciones Institucionales. A su vez, dentro de la SER, además de la Subsecretaría Técnico Administrativa y de la tradicional de Política Exterior, aparece una de Negociaciones Económicas Bilaterales. Más tarde se agregaría otra de

Derechos Humanos y de la Mujer. Por su parte, las Negociaciones Económicas Multilaterales dependen de la SAMyE, a través de una Subsecretaría, mientras que otra atiende a los Organismos y Asuntos Especiales. La SAL, se subdivide en dos subsecretarías: Relaciones Latinoamericanas e Integración Económica. Las aperturas inferiores presentan también una evolución creciente: en principio se mantiene la división por zonas geográficas en el área de la política exterior que también alberga el tema de Organismos Internacionales, los asuntos económicos y otras cuestiones de interés preferencial (Malvinas, Antártida, Seguridad Internacional, Derechos Humanos y la Mujer), aunque se destacan las Direcciones de Italia y España y de África del Norte u Medio Oriente en la SAE. También, por primera vez las Relaciones Institucionales se subdividen en cuestiones, federales, nacionales y atinentes a las organizaciones intermedias⁸⁶. Esta transformación paulatina se vería afectada por los decretos de ajuste de estructuras y eliminación de dependencias, medidas que comenzarían a descomprimirse a partir de 1992⁸⁷. En marzo de ese año, la Cancillería contaba con 4 Secretarías -las que en diciembre se le agregarían 10 Subsecretarías, 2 de ellas dependientes en forma directa del Ministro-, 18 Direcciones Nacionales o Generales y 43 Direcciones simples, más la Secretaría General (equivalente a Dirección General), el ISEN y la Obra Social. Las funciones substantivas se repartían entre las Secretarías de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, de Relaciones Económicas Internacionales y de Culto, y las de apoyo se agrupaban en la Secretaría de

⁸⁶ En 1989 el Ministerio creó la oficina de Relaciones Institucionales, en 1991 la organizó como subsecretaría y en 1996 le agregó funciones de coordinación general de las políticas de la Cancillería. Está encargada de armonizar la convivencia entre la política interior y la exterior. Las áreas de relación son: el Congreso, las relativas a políticas (que vinculan partidos, sindicatos, ONGs, etc.) y las estadales comunitarias (provincias y municipios, legislaturas y Concejos). Además, busca coordinar las relaciones internacionales de todos las dependencias del Poder Ejecutivo, especialmente de las áreas de economía y comercio exterior, turismo y deportes, ciencia y tecnología y medios de comunicación, así como establecer un mecanismo de contacto para las candidaturas internacionales de personas o eventos oficiales. Desde el punto de vista de la carrera, el área es clave como enlace previo a los acuerdos del Senado. Las relaciones con el Poder Judicial, en cambio, mantienen en un alto nivel de discreción (Lascano; 1998).

⁸⁷ Decreto N° 479/90, entre otros. Esta medida, por ejemplo, hizo desaparecer las Secretarías en todos los ministerios, incluida la Cancillería. Por lo tanto, fueron sustituidas por Subsecretarías (4 en este ministerio) y las antiguas subsecretarías por un número limitado de Direcciones Nacionales o Generales, las cuales, a su vez, se subdividían en Direcciones simples. Todo ello obligó a ciertas fusiones y reacomodamientos, que sólo fueron superados por el Decreto 1190/92, que reinstaló 4 Secretarías y 8 subsecretarías, dos de las cuales dependían directamente del Ministro. Luego, volvieron a replantearse las primeras aperturas del nivel político y las aperturas inferiores.

Asuntos Institucionales y Técnicos, la cual comprende por primera vez una Dirección de Asuntos Parlamentarios⁸⁸.

Luego, esta Secretaría sería reemplazada por la General y de Coordinación y aparecerían por su lado las Subsecretarías de Relaciones Institucionales y la Técnica⁸⁹.

Ya instalado el Canciller Di Tella y superadas las medidas de congelamiento estructural, hacia fines de 1992 se produce una modificación fundamental en el cuadro ministerial: la Ley 24.190 rediseña la Cancillería como Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, incorporando como atribuciones de la nueva cartera todas las referidas al las relaciones económicas y comerciales internacionales, y a la gestión de ellas a través de las representaciones que hasta ese momento habían dependido del área de comercio exterior, la cual desde hacía varios años pertenecía al Ministerio de Economía. Como consecuencia, se disolvió el Servicio Económico y Comercial de la Nación y su personal pasó a revistar, dentro de las condiciones fijadas por la ley en el servicio diplomático. Luego de estos cambios, la planta de diplomáticos de carrera tenía la distribución del cuadro siguiente⁹⁰.

Por su parte, la estructura de la Cancillería se modificó incorporando a la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales tres subsecretarías (Negociaciones Económicas Internacionales, Relaciones Comerciales Internacionales y de Integración Económica Americana)⁹¹.

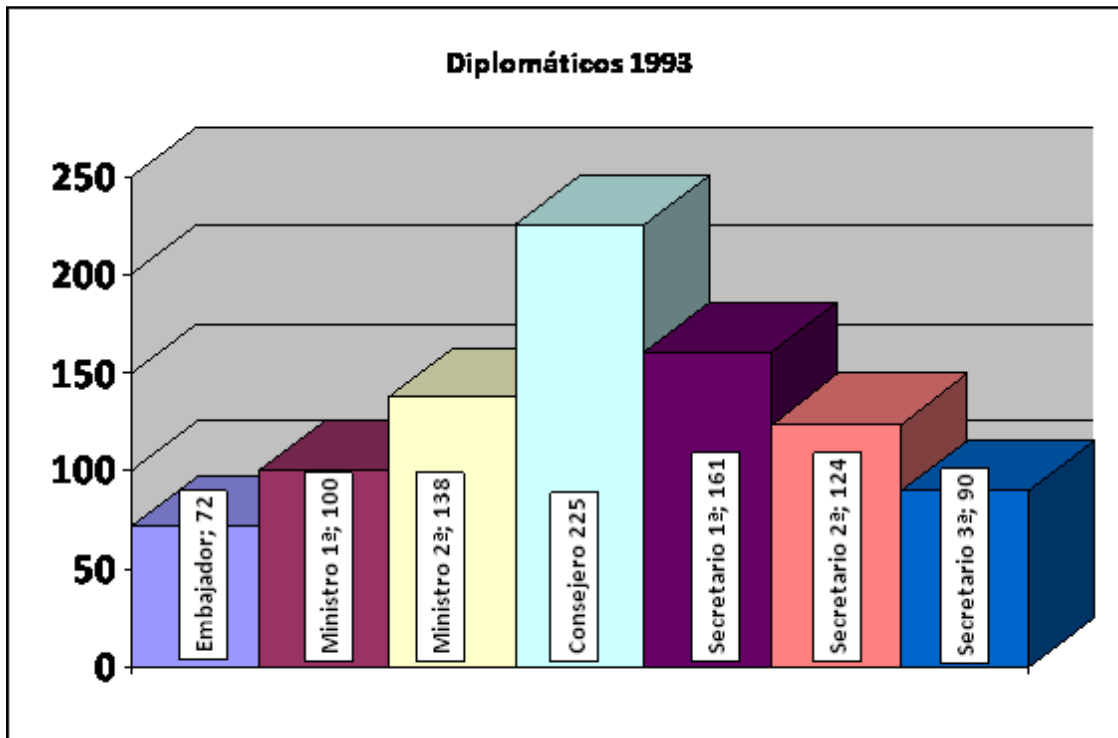
⁸⁸ Decreto N° 488/92

⁸⁹ Decreto N° 2588/93

⁹⁰ Decreto N° 1915/93. Esta norma también consignaba la existencia de 38 embajadores políticos.

⁹¹ Decreto N° 2588/93

Gráfico N° 2: Diplomáticos en 1993



Fuente: elaboración propia sobre datos extraídos del Boletín Oficial.

La Reforma Constitucional de 1994, aunque introduce a la Jefatura de Gabinete de Ministros como un actor nuevo en el diseño estructural, no afecta especialmente a la Cancillería. Sí, en cambio, lo hacen nuevas medidas de ajuste que obligan a reducir los niveles políticos, sin que en definitiva se afecte significativamente la distribución funcional⁹². En efecto, aunque a fines de 1996 desaparecería una Secretaría y sólo quedarían 7 Subsecretarías (dos de ellas dependiendo directamente del Ministro), las aperturas del primer nivel político y las aperturas inferiores sumarían, ya en 1997, 18 Direcciones Generales o Nacionales –más el ISEN y la Consejería Legal- y 59 Direcciones simples⁹³. Como en oportunidades anteriores, el Ministerio recuperaría una fisonomía más robusta al poco tiempo. En 1998, las Secretarías eran nuevamente 4 (Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, Relaciones Económicas Internacionales, Culto y la nueva de Asuntos

⁹² Decisiones Administrativas N° 405/96 y N° 486/96

⁹³ Resolución MRECIC N° 4006/97

Consulares y Generales) y las Subsecretarías se elevaron a 13⁹⁴. A mediados de ese año, la Secretaría de Culto pasó a la Presidencia de la Nación hasta la asunción de de la Rúa⁹⁵.

El período menemista deja como desarrollo organizacional de la Cancillería consolidadas sus dos áreas tradicionales: la de política exterior, que distingue el área de asuntos latinoamericanos, y divide el resto de su trabajo en un corte por ámbito geográfico y otro por asuntos especiales, y el área de relaciones económicas internacionales que incorpora la gestión concreta de los vínculos comerciales y un conjunto de oficinas repartidas por el mundo que pasan a formar parte efectiva de las embajadas. Además, incorpora y consolida la gestión de las relaciones institucionales con el Poder Legislativo, otras dependencias de la administración, las provincias y las organizaciones de la sociedad civil (von Eyken; Ferraro: 2004). Paulatinamente, la división por ámbito geográfico se combina con una división temática que replica, en la plantilla de la Cancillería, muchas áreas de políticas sustantivas de la administración nacional con las que se pueden entablar relaciones de cooperación con otros países y con el sistema multilateral.

3.- De de la Rúa a Kirchner

La presidencia de de la Rúa se abre con una sensible reducción orgánica, que también afecta a la Cancillería. La estructura se limita a tres Secretarías (de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares, de Relaciones Exteriores y de Culto) y seis Subsecretarías. Con pocas variantes, ésta configuración se mantiene hasta el fin del período considerado (2007) por este trabajo. Los gobiernos sucesivos (Duhalde y Kirchner) tomaron distintas medidas que no variaron sustancialmente la distribución de competencias entre las distintas áreas, permaneciendo relativamente estable el modelo vigente. Según éste, persiste la división en dos grandes áreas temáticas: la política exterior propiamente dicha y las relaciones económicas internacionales, más un área diferenciada para el tema del culto, que dan lugar a las tres Secretarías (Relaciones Exteriores, Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Culto). De las siete Subsecretarías, cuatro se encuentran en la Secretaría de Relaciones Exteriores, que agrupa a todos los áreas de apoyo a la Cancillería (Coordinación y Cooperación Internacional), diferencia el tratamiento por zonas geográficas

⁹⁴ Decretos N° 393/98 y N° 500/98.

⁹⁵ Decreto N° 905/98

y temas específicos (Política Exterior) de aquellos que incumben a la región (Política Latinoamericana) y de los que posicionan al Ministerio en el ámbito interno (Relaciones Institucionales). Se mantiene la Subsecretaría de Culto y las dos restantes residen en la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, enfocadas en temas de integración (Integración Económica Americana y Mercosur) y las relaciones comerciales con el resto del mundo (Comercio Internacional)⁹⁶. En total, existen 28 dependencias con la denominación Dirección General o Nacional y 73 Direcciones, además del ISEN y varias comisiones de distinta conformación y alcance, la Fundación Exportar, grupos de asesoramiento y coordinaciones dependientes directamente del Canciller o de los Secretarios. Los diplomáticos de carrera ocupan los cargos de conducción (Director General/Nacional y Director) en 86 de esas áreas, lo cual comprende prácticamente a todas las sustantivas y varias de apoyo relacionadas directamente con la función diplomática, y otros miembros de la carrera forman parte de la dotación de ellas.

Según los datos disponibles en la Dirección de Personal, en 2008 la dotación general del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto era la siguiente⁹⁷:

⁹⁶ Decreto N° 357/02; Decisión Administrativa N° 10/02; Decreto N° 123/03;

⁹⁷ A los efectos comparativos Sanchís Muñoz (2010) aporta los siguientes datos: en 1993: había 740 diplomáticos de carrera en actividad; ese año se incorporó el ex SECEN. En 2007 había 900 funcionarios de carrera, 484 en el exterior y 133 de ellos mujeres y 416 en el exterior, 88 mujeres. En total 221 mujeres y 679 varones.

Cuadro N° 3: Personal de la Cancillería

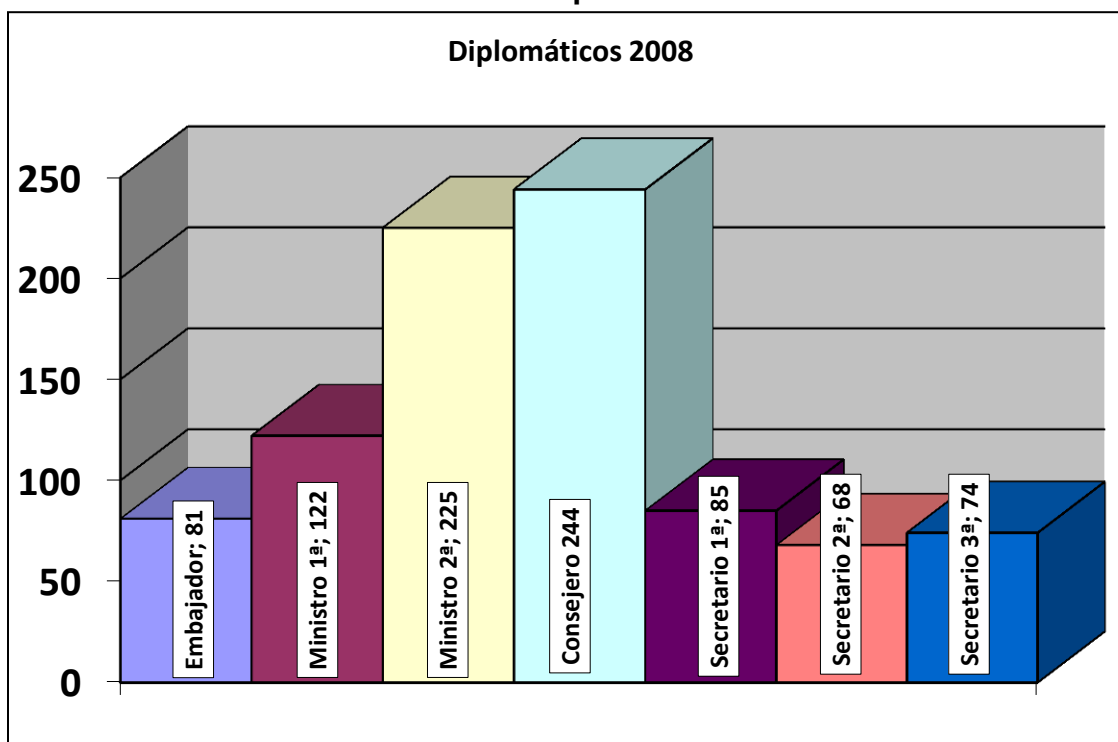
Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto			
	En el país	En el exterior	Total
Diplomáticos	497	430	927
SINEP	543	134	677
Contratados			
PNUD	582		582
Decreto 1184/05	108		108
Pasantes	40		40
Total			2334

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Dirección de Personal del MRECIC

Por su parte, para 2008, el escalafón de los diplomáticos de carrera para una dotación de 899 miembros presenta la siguiente distribución⁹⁸:

⁹⁸ La diferencia con el Cuadro N° 2 se debe a que en el número de los diplomáticos están computados los embajadores políticos y otros funcionarios mientras que en el Gráfico N° 3 sólo se consideran los diplomáticos profesionales.

Gráfico N° 3: Diplomáticos en 2008



Fuente: elaboración propia sobre datos extraídos del punto 01 del Acta N° 02 del 8 de mayo de 2008, de la Honorable Junta Calificadora.

Como se ve, la estructura avanzó en el sentido de una diferenciación horizontal que comporta la división del trabajo en tareas y subtareas de un mismo nivel organizacional. Esta modalidad aparece asociada al grado de especialización ocupacional puesto que “la diferenciación horizontal se considera directamente proporcional a la especialización de las tareas, el aumento de las credenciales profesionales específicas y la formación especializada” (Luque Castillo; 2011). A este fenómeno se le agrega en la práctica la creación de “Comisiones”, “Coordinaciones”, “Divisiones”, “Unidades”, “Oficinas”, “Departamentos” y “Representaciones Especiales”, con dependencia formal con una Subsecretaría o Dirección pero con gran autonomía funcional y, a veces, con presupuesto propio. En muchos casos, esas áreas se confían a diplomáticos profesionales y, en otras, a funcionarios políticos con rango diplomático (art. 6° de la LOSEN). Podría, incluso, haber una cierta correlación en la disminución proporcional del número de los diplomáticos de carrera con destino en el exterior y el aumento del número de divisiones internas de la Cancillería confiadas a diplomáticos profesionales de rango superior (Lanús; 2008).

Recuadro N° 8: Evolución estructural de la Cancillería 1893-2007

En síntesis, a lo largo del período considerado, la Cancillería presenta la siguiente evolución:

- 1) Se definen dos grandes áreas del trabajo ministerial: relaciones exteriores propiamente dichas y relaciones económicas internacionales;**
- 2) Se observa una diversificación estructural sostenida motivada por:**
 - La incorporación de cuestiones nuevas que responden a tendencias internas en desarrollo (derechos humanos) o a cuestiones internacionales de creciente interés (integración, medio ambiente, desarme, etc.);**
 - La coordinación de actividades que vinculan a la administración nacional con el exterior (cooperación técnica, etc.);**
 - La coordinación de actividades que vinculan a las organizaciones de la sociedad civil con el exterior**
- 3) Se observa un crecimiento estructural sostenido derivado del punto anterior que se manifiesta en:**
 - La jerarquización de áreas tradicionales de menor nivel relativo;**
 - La multiplicación de unidades funcionales de mayor nivel organizativo;**
 - La expansión de áreas funcionales de características diferenciadas (comisiones, etc.)**
- 4) La combinación de un principio estructurador basado en la división del trabajo por ámbito geográfico con otro diferenciado por temas;**
- 5) La estructura replica parcialmente las áreas de políticas sustantivas de la administración nacional potencialmente vinculadas con el sistema multilateral o con los espacios de integración latinoamericana.**

V.- Los funcionarios políticos y los embajadores políticos

1.- Los funcionarios políticos

Los cargos superiores de la Cancillería –así como de los otros ministerios, secretarías de la Presidencia y de la Jefatura de Gabinete de Ministros- se ocupan regularmente con los llamados “funcionarios políticos” (Ministros, Secretarios y Subsecretarios), denominación que sintetiza el régimen de dependencia exclusiva del Presidente, sin derecho a la estabilidad y asociado a un mandato que no puede extenderse más allá del correspondiente al Primer Magistrado, pero sí menos, según éste lo determine. De ellos, sólo el Jefe de Gabinete de Ministros y los ministros tienen la facultad de refrendar los actos del Presidente, la cual los hace partícipes necesarios en el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, la plana mayor de la Cancillería está formada por un conjunto variable de funcionarios políticos. De acuerdo con la costumbre –prevista también por la Ley del Servicio Exterior- algunos de estos funcionarios son simultáneamente miembros de la carrera diplomática, condición que no pierden con tal designación. Sin pretensiones de establecer una regla general, esta circunstancia puede tomarse como una medida relativa de la influencia de los diplomáticos de carrera en la formación de la política exterior⁹⁹, tanto en lo que podría ser el vínculo de la agenda propiamente política del gobierno con las exigencias derivadas de la agenda propia de las relaciones internacionales, como en la gestión ordinaria que proviene de las decisiones tomadas por el más alto nivel.

Durante el período 1983-2007 los distintos gobiernos hicieron 179 nombramientos de funcionarios políticos en la Cancillería que recayeron sobre 118 personas, de las cuales 51 comprendieron a diplomáticos de carrera, incluyendo un Ministro de Relaciones Exteriores¹⁰⁰. Entre esos nombramientos se destaca en algunos gobiernos el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores o equivalente y, desde la incorporación del Comercio Internacional como área funcional, el de Secretario de Comercio Internacional y Relaciones

⁹⁹ La designación de diplomáticos en cargos políticos, aunque es una tendencia sostenida, no es obligatoria. El artículo 85 de la Ley del Servicio Exterior sólo dispone que cuando se nombren como Subsecretarios –se entiende que también a Secretarios- a diplomáticos de carrera, éstos deben ostentar el rango de Embajador, para lo cual se les confiere protocolarmente. La reglamentación (Decreto 1973/86), por su parte, orienta la tal elección preferentemente hacia miembros del cuerpo permanente activo.

¹⁰⁰ Se trata de Susana Ruíz Cerruti, el primer egresado del ISEN y la primera mujer –la única hasta ahora- que alcanzó el rango de Canciller.

Económicas Internacionales o equivalente¹⁰¹. Algunos de los nombres que ocupan cargos de esos niveles se repiten en distintos gobiernos¹⁰². Por otra parte, en ocasiones tales posiciones fueron confiadas a diplomáticos con militancia política diferente –y hasta opuesta- a la de los gobiernos de turno (particularmente los justicialistas)¹⁰³.

2.- Los embajadores políticos

Por su parte, el número y la importancia de los embajadores políticos indicarían una aparente merma o limitación en aquella influencia, toda vez que se ocupan los cargos “naturales” de los diplomáticos profesionales con personal proveniente de otras extracciones. Los funcionarios nombrados de acuerdo en el artículo 5° Ley de Servicio Exterior no sólo han sido abundantes y variados en el período considerado sino que, también, han ocupado destinos apreciados por los diplomáticos de carrera -y por los analistas en general- por su gran relevancia estratégica. Aunque la reglamentación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior desde 1995 fija el límite de 25 embajadores políticos, este tope ha sido superado en varias oportunidades. Más allá de esta excepción, debe compararse el número total de embajadores designados por cada gobierno y la proporción de embajadores políticos en esa cantidad. Tomando la referencia de Bonardi (2013) entre 1983 y 2012, para 43 países, los gobiernos designaron 357 embajadores, de los cuales 153 fueron “artículo 5°”, con lo cual el 43% del total no provienen de la carrera diplomática. Además de los embajadores designados en el exterior, en el país existe un número considerable de diplomáticos que han alcanzado ese rango y regresaron de su destino, que no han sido destinados o revistan en un área de la Cancillería. Además, los funcionarios de carrera pero con rango menor, o externos a la diplomacia profesional, pueden recibir el rango de embajador mientras prestan tales funciones. A título de ejemplo, el escalafón 2008 registra 81 diplomáticos con el rango de embajador, a los que deben sumarse 25 embajadores

¹⁰¹ También, pero en relación con la carrera diplomática, se recurre a uno de sus miembros para el cargo de Subsecretario Técnico o equivalente

¹⁰² Alfredo Chiaradía fue Subsecretario desde 1995 a 2003 y Secretario desde ese último años hasta 2007, siguió durante el gobierno de Cristina Fernández hasta que fue nombrado embajador en los Estados Unidos. Jorge Herrera Vegas fue Subsecretario en los dos gobiernos de Menem y durante el de la Alianza. Fernando Petrella fue funcionario político durante los gobiernos de Menem y Duhalde.

¹⁰³ Por ejemplo, Fernando Petrella, afiliado radical, ocupó el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores en dos gobiernos justicialistas, además de embajadas estratégicas. Ricardo González, también afiliado radical, fue Subsecretario para Europa, América del Norte, Asia, África y Oceanía y Subsecretario Negociaciones Económicas Internacionales durante el gobierno de Carlos Menem.

políticos. Éstos alcanzan el 23% de la planta total; sin embargo, mientras la totalidad de los embajadores políticos se encuentran destinados en el exterior, un número considerable de los profesionales presta funciones de distinta relevancia en la Cancillería. Si se tiene en cuenta que se cubren normalmente cerca de 90 embajadas¹⁰⁴, casi el 30% queda a cargo de embajadores políticos. Además, se suele designar, en un número variable de casos, según las gestiones, a diplomáticos de carrera de menor rango (Ministros de 1ª o de 2ª clase) en la función de embajador, con lo cual se puede concluir que el número de embajadores de carrera¹⁰⁵ que permanecen en el país es proporcionalmente mayor que respecto de las otras categorías.

Según nuestra investigación¹⁰⁶, entre 1983 y 2007 los sucesivos gobiernos efectuaron 157 nombramientos de embajadores políticos con destino en el exterior (ver gráfico)¹⁰⁷ que recayeron sobre 141 personas, algunas de las cuales fueron designadas en distintos períodos. Puede observarse en el cuadro la distribución por presidencia (la de Menem abarca dos períodos de distinta duración mientras que la de de la Rúa compone sólo la mitad de uno, la de Duhalde poco más de un año y medio y la de Kirchner algo más de un mandato (ver gráfico).

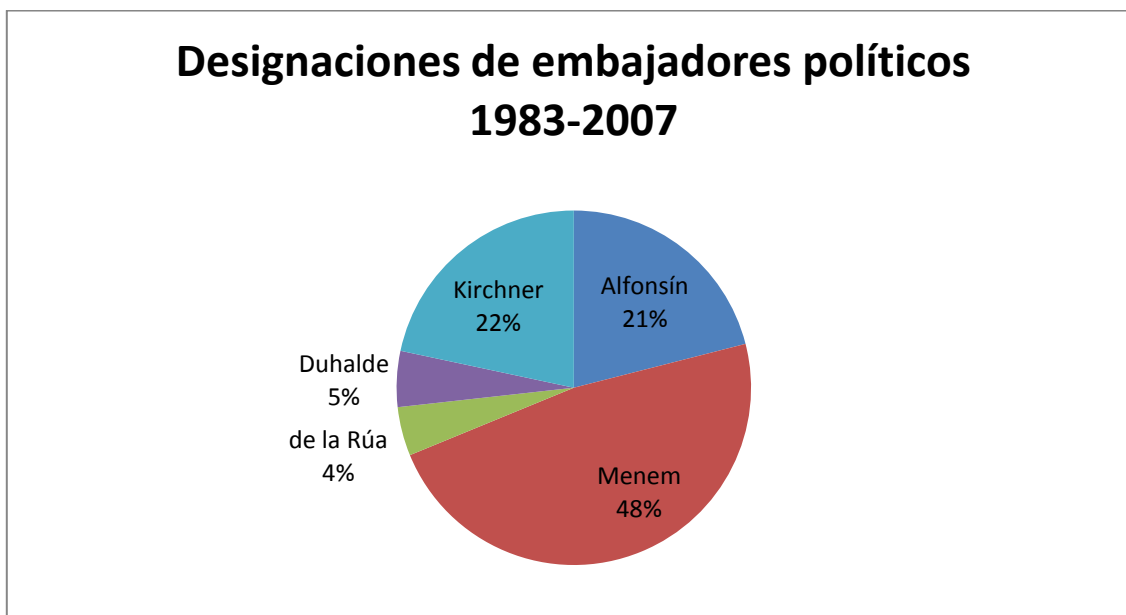
¹⁰⁴ Según Sanchís Muñoz (2010) en 1977 se acreditaban representaciones diplomáticas argentinas directas o por concurrencia en 134 países (26 en América Latina y el Caribe, 2 en América del Norte anglófona, 23 en Europa Occidental, 13 en Europa Oriental y Balcanes, 37 en África, 13 en Cercano Oriente y 20 en Asia y Oceanía).

¹⁰⁵ Se denomina "*full ambassador*" a los diplomáticos de carrera que ostentan simultáneamente el rango y la función de embajador. Por lo tanto, un MI designado embajador, lo es por la función, no por el rango.

¹⁰⁶ Para obtener los datos se revisaron los boletines oficiales desde el 10 de diciembre de 1983 al 10 de diciembre de 2007.

¹⁰⁷ Algunos gobiernos designaron más embajadores según el artículo 5º pero no les asignaron destino en el exterior sino que en su mayoría ocuparon cargos políticos en la Cancillería y en otros organismos o, incluso, la designación en algunos casos tuvo cierto carácter entre protocolar y honorífico (v.gr. Amalia Lacroze de Fortabat). En realidad, para los funcionarios políticos de la Cancillería el rango protocolar suele concederse en virtud del artículo 6º de la ley. Por otra parte, al menos los dos primeros gobiernos designaron funcionarios con destino en el exterior como agregados en diversas materias (prensa, científico-tecnológico, agrícola, etc.) y le confirieron rango diplomático menor al de embajador durante su gestión. En este punto sólo se han tomado en consideración los embajadores del artículo 5º con destino externo.

Gráfico N° 4: Designaciones de Embajadores Políticos 1983-2007



Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 4: Embajadores políticos 1983-2007

Presidencia	embajadores políticos	%
Alfonsín	33	21%
Menem	75	48%
de la Rúa	7	4%
Duhalde	8	5%
Kirchner	34	22%
Total	157	100,00%

Fuente: elaboración propia.

Nuestro análisis comprende 24 años, es decir un total de 288 meses. Por diversos motivos, los mandatos presidenciales no fueron homogéneos y las presidencias, dentro de esos mandatos, tuvieron duraciones desiguales. Por este motivo, para obtener una idea más ajustada de la frecuencia de designaciones de embajadores políticos, resulta más ilustrativo vincularlas con los meses de duración de cada presidencia. Como se aprecia en el cuadro

siguiente, la mayor frecuencia se da en las presidencias más cortas, probablemente porque las designaciones de embajadores políticos son más abundantes al comienzo del mandato.

Cuadro N° 5: Embajadores políticos 1983-2007: frecuencia de designación

Presidencia	Duración (meses)	Embajadores políticos	frecuencia
Alfonsín	67	33	2,0
Menem	125	75	1,7
de la Rúa	24	7	3,4
Duhalde	17	8	2,1
Kirchner	55	34	1,6
Total	288	157	1,8

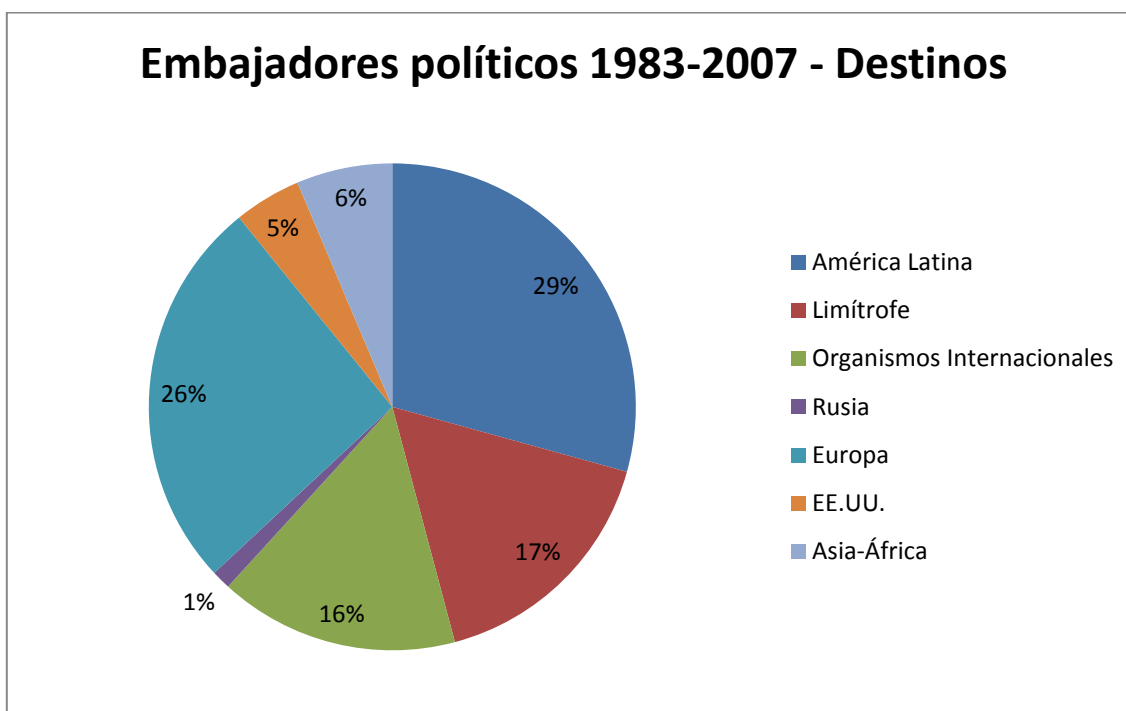
Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la relación con los destinos diplomáticos aparece en el gráfico siguiente, sobre el total de los nombramientos¹⁰⁸. Para la composición se ha considerado Europa unificada, aunque hasta 1989 tenía sentido discriminar entre el Este y el Oeste del continente. También se diferencian los países limítrofes del resto de América Latina¹⁰⁹.

¹⁰⁸ La distribución por Presidencia se hace en otro lugar.

¹⁰⁹ Se toma el total de los nombramientos.

Gráfico N° 5: Destinos de embajadores políticos 1983-2007



Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, los destinos de los embajadores políticos no varían sustancialmente de una presidencia a otra. En efecto, los destinos elegidos suelen estar mayoritariamente en Europa y Estados Unidos y en América Latina. En los destinos limítrofes es casi una regularidad la designación de embajadores creados por el artículo 5° de la ley del servicio exterior, con escasas y raras excepciones (Campos y Herrera Vegas en Brasil, Iglesias en Chile, por ejemplo). Los diplomáticos de carrera entrevistados valoran significativamente los destinos limítrofes por su importancia estratégica, juicio que suele extenderse, como segunda opción, a los países latinoamericanos en general. Obviamente, conceden también gran importancia a la representación en los Estados Unidos y en los países de la Unión Europea; asimismo, quienes tienen preferencias por el sistema multilateral valoran superlativamente los destinos en los organismos internacionales. En la clasificación de la normativa, sólo se diferencian los destinos de “régimen especial” que son aquellos que “en virtud de sus características ambientales, condiciones y calidad de vida, la seguridad y salubridad imperantes involucren un riesgo cierto para la integridad física o psíquica del funcionario, o que por cualquier otra razón imputable al medio impongan al funcionario o a

su familia condiciones de vida particularmente difíciles”¹¹⁰. Se trata de un destino de menor duración (dos años), generalmente asociado a una designación inmediata en otra plaza más favorable¹¹¹. Salvo casos excepcionales (Bogotá y Puerto Príncipe, recientemente) dichos destinos no son cubiertos por embajadores políticos. En la práctica, parece que la distinción pasa por la importancia relativa o el atractivo implícito del destino, según se deduzca cuál ha sido el motivo del poder político para designar ese tipo de embajadores, prescindiendo de la diplomacia profesional¹¹². La consideración del perfil de los embajadores políticos puede contribuir a dicho ejercicio deductivo¹¹³. En efecto, partiendo de la clasificación que muestra el gráfico, basada en la actividad principal de los embajadores políticos designados, predominan los políticos afines al gobierno de turno¹¹⁴, pero no siempre éstos son figuras relevantes de sus partidos ni cargan con una trayectoria significativa en temas de política exterior. Sobre 119 nombramientos políticos de las tres categorías, 39 recayeron sobre individuos cuya trayectoria no manifestaba relevancia significativa (no habían ocupado cargos electivos nacionales en el Ejecutivo ni en el Legislativo, ni fueron gobernadores ni desempeñaron cargos partidarios de primer nivel).

En forma agrupada, el 67% de los designados son políticos profesionales de distintos partidos, con predominio del gobernante en cada período. Algunos de ellos, están en el punto culminante de su carrera y la embajada es una suerte de broche de oro (Luder en Francia); otros, se encuentran en una actitud expectante y la diplomacia se convierte en una suerte de proyección (de la Sota en Brasil); una porción menor está constituida por cuadros de los partidos que se especializan en política exterior (Lohlé en la OEA, España y Brasil,

¹¹⁰ Artículo 22 del decreto 1973/86, reglamentario de la LOSEN

¹¹¹ Anualmente la Junta Calificadora debe definir los destinos de régimen especial. En 2008 la lista incluía las siguientes sedes: Luanda (Angola), Riad (Arabia Saudita), Argel (Argelia), Bogotá (Colombia), Puerto Príncipe (Haití), Teherán (Irán), Nueva Delhi (India), Jakarta (Indonesia), Hanoi (Vietnam), Beirut (Líbano), Abuja (Nigeria), Islamabad (Pakistán), Villazón (Bolivia), Yacuiba (Bolivia)

¹¹² Cuando el autor escribía los resultados de la investigación que llevaron a esta distribución y permiten efectuar estas inferencias tuvo conocimiento de la Tesis de Maestría de la Universidad San Andrés de Lucas Tomás Bonardi (2013). Aunque el estudio está organizado de otra forma, cubre un período coincidente pero más amplio para un número reducido de embajadas, ciertas conclusiones parciales son coincidentes.

¹¹³ Vale aquí la cita que trae el ex embajador Cantilo (1993): “Al Conde Sollaro Della Margherita se atribuye la afirmación ‘si un general pretendiese la presidencia de un tribunal civil o un presidente de sala pidiese el mando de un ejército, se creería que habrían perdido el juicio, pero ambos pueden obtener sin escándalo una embajada’”.

¹¹⁴ El gobierno de la Alianza designó embajadores pertenecientes a ese espacio que provenían del PJ y de la UCR. Seguimos la filiación de sus partidos de origen.

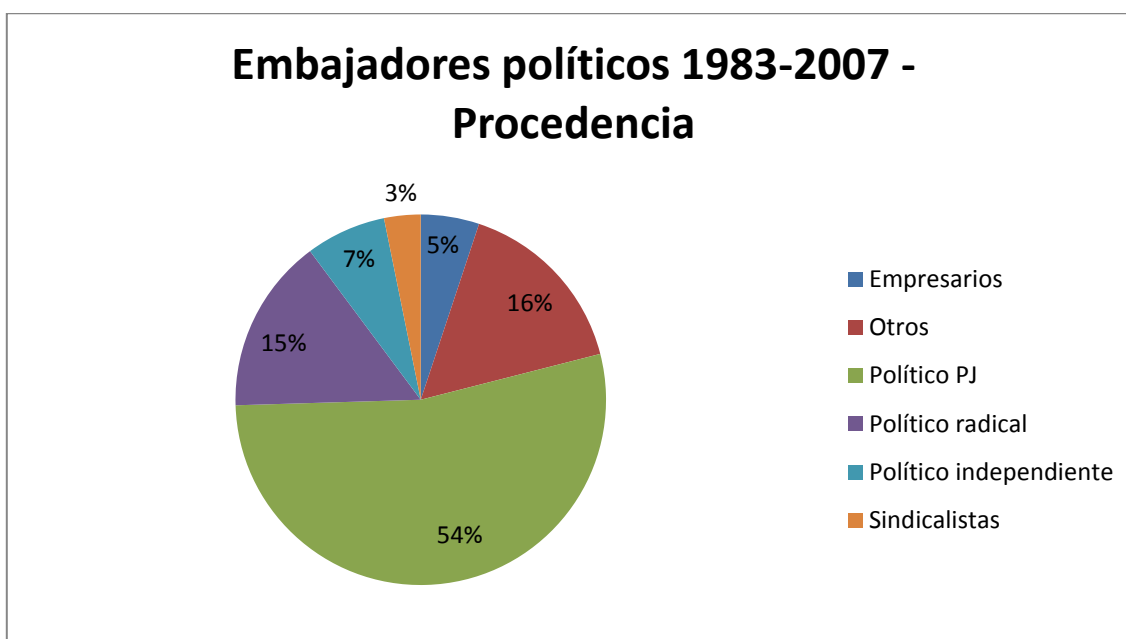
Argüello en la ONU, Pérez Llana en Francia) y el resto se trata de políticos que no reúnen ninguna de esas características. En algunas oportunidades, el destino diplomático constituye la recompensa de un servicio político abnegado (Piuzzi en Túnez), en otras, de uno fallido (Mucci en Ecuador), o ambas cosas. Incluso, a veces se trata de prestigiar una sede diplomática importante pero descuidada (Víctor Martínez en Perú), sin descartar la incidencia de ciertos factores aleatorios e eventuales, como el parentesco, la amistad con el Presidente o el Canciller y los aportes a la campaña política (Gelbard en Francia) (Ortiz de Rozas; 2011).

En el rubro “Otros”, se cobijan varias subcategorías: dos hermanos presidenciales (Ramiro Alfonsín en la Comunidad Europea y Munir Menem en Siria), dos militares retirados (Balza en Colombia y Antonietti en Uruguay), un pianista (Estrella en la UNESCO), un médico (Vaquir, designado por tres gobiernos en Venezuela, Bulgaria y Kuwait) y varios abogados destacados en el ámbito privado (Mandry en Alemania, Cárdenas en la ONU, Trusso en el Vaticano) o público (Roger en Grecia, Strassera ante los organismos de Derechos Humanos en Ginebra), un ex secretario parlamentario (Piuzzi en Túnez), un deportista (Porta en Sudáfrica) y otros militantes de distintas causas. Entre los intelectuales, los hay independientes (Massuh y Floria en la UNESCO) y otros identificados con los gobiernos que los designaron (Calcagno y Pérez Llana en Francia). Varios de ellos tuvieron como destino la UNESCO en París (Jorge Asís, Leopoldo Torres Agüero, Massuh, Floria, Estrella) y las embajadas en Francia (Calcagno, Pérez Llana), Portugal (Juan Bautista Yofre, Jorge Asís) y Grecia (Francisco Bullrich); otros correspondieron a países de América Latina (Mario O’Donnell en Panamá, Jorge Abelardo Ramos en Méjico, López Salaberry en Costa Rica, entre otros), pero sólo uno limítrofe (O’Donnell en Bolivia).

La ocupación de las embajadas más apreciadas por parte de embajadores políticos es susceptible de dos lecturas contradictorias. Por un lado, podría interpretarse como una señal de particular interés del Poder Ejecutivo hacia el país de destino por diversos motivos: por ejemplo, cuando se reanudaron relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el gobierno de entonces designó embajador en Pretoria a Hugo Porta, legendaria figura del rugby nacional, especialmente apreciado en aquel país. Más tarde, el ex vicepresidente Víctor Martínez fue nombrado embajador en Perú luego del enfriamiento de las relaciones como consecuencia

del contrabando de armas con Ecuador en plena contienda entre ambos países. En estos casos, el embajador político actuaría como un delegado personal del Presidente para desarrollar alguna misión de relevancia pública, además de las tradicionales funciones diplomáticas. Pero, en otros casos, la designación del embajador político está más relacionada con cuestiones domésticas y no siempre recae sobre perfiles definidos o de gran trayectoria pública. Además de los problemas puntuales que pueden suscitarse¹¹⁵, la frecuencia y generalización de estos nombramientos da una señal respecto de la política exterior, tanto en relación con la relevancia que se le atribuye al destino como de la propia consistencia de la política. A principios de 2008 la totalidad de las representaciones diplomáticas en los países de América Latina menos uno estaba en manos de embajadores políticos, al igual que la representación en Estados Unidos; en Europa, sólo uno de los embajadores era de carrera, y en el resto de las sedes del Viejo Continente había embajadores políticos o la plaza estaba vacante, a cargo de un encargado de negocios, que es siempre un diplomático de carrera.

Gráfico N° 6: Procedencia de los embajadores políticos 1983-2007



Fuente: elaboración propia.

¹¹⁵ Casos del embajador Mucci en Ecuador durante la Presidencia de Raúl Alfonsín y de la embajadora Meccia de Palmas en República Dominicana durante la Presidencia de Carlos Menem, por ejemplo.

VI.- La política exterior: concepción y toma de decisiones

1.- Concepto, constantes, instrumentos

Según Hartmann (1998) la política exterior es una selección de intereses nacionales, presumiblemente formulados de modo tal que constituyan un todo lógicamente coherente que, luego, se pone en práctica. Desde la perspectiva de las capacidades es el conjunto de acciones que el Estado produce hacia el ambiente internacional, en función de sus intereses y potencialidades. A los efectos prácticos, podemos adoptar la definición de política exterior que utiliza Russell (1990: 255) y que comprende “el área particular de la acción político-gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como en el multilateral”¹¹⁶. Como ya se ha argumentado, la política exterior, como toda política pública, se formula desde un complejo de ideas, objetivos, intereses e influencias cruzadas a las que no son ajenos el conflicto y la lucha por el poder propios de la fase agonal de la política. Por un lado, si se atiende estrictamente al carácter reactivo con que el análisis de políticas públicas simplifica a menudo la actuación de los gobiernos, podría resultar secundario buscar constantes de política exterior en la actuación de los gobiernos comprendidos en el mediano y largo plazo, dado que los problemas –y, por lo tanto, las políticas- se construyen a partir de los recursos disponibles y éstos varían significativamente en el marco de tales series. Por otro lado, desde una perspectiva estructural, los actores, así como sus intereses y objetivos, registran menos volatilidad que los recursos con que cuentan y, por lo tanto, se prestan a la identificación de aquellas regularidades. A ello debe sumarse, la persistencia, diversificación y sofisticación del orden político/normativo internacional que impone pautas de conducta a los sujetos de derecho internacional.

¹¹⁶ Al diferenciar las dimensiones componentes nos parece más completa que la definición más tradicional aportada por ejemplo por Caldusch Cervera (1993: 4) “aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”

Desde una perspectiva histórica puede considerarse que los siguientes factores han estado siempre presentes en el trazado de la política exterior argentina (Sanchís Muñoz; 2010):

- **La ubicación geográfica del país, lejos de los centros de poder mundial y de la mayor potencia en América, creando, de hecho cierto aislacionismo;**
- **La desproporción entre la población y el vasto territorio, que fomentó la inmigración continua;**
- **La producción masiva de productos básicos;**
- **La contigüidad con Estados con los que se mantuvieron rivalidades geopolíticas y disputas limítrofes;**
- **La influencia de pensadores principistas o pacifistas: Drago, Calvo, Alberdi y otros);**
- **La ocupación británica de Malvinas, que imprimió un carácter reivindicatorio.**

A su vez, los medios de acción que ha empleado la política exterior argentina han sido variados:

- Instrumentos políticos: diplomacia bilateral y multilateral (persuasión, coerción, búsqueda de coincidencias);
- Instrumentos jurídicos: acuerdos, convenios, tratados, arbitraje, buenos oficios, mediaciones;
- Instrumentos económicos: control de cambios, restricciones y regulación de los intercambios, manejo de créditos, ayuda exterior, entendimientos aduaneros, sanciones económicas, utilización de bienes y servicios;

- Instrumentos psicológicos: difusión de aspectos del país, actividades culturales, propaganda;
- Instrumentos militares: disuasivos y activos (despliegue, captura de personas, territorio, vehículos y aeronaves).

2.- *Toma de decisiones: estructura, proceso, factores y niveles*

Dentro de este marco general es preciso hacer una referencia conceptual a la toma de decisiones en política exterior, antes de describir su funcionamiento en nuestro caso particular y en el período abarcado por nuestro trabajo. Esquemáticamente los factores que intervienen en la toma de decisiones en política exterior son la cantidad de poder, el tiempo y la información. En la fase de preparación se establece el objetivo, se pasa luego a la planificación e inmediatamente a la implementación en su mayor parte a cargo del cuerpo diplomático estable. Sin embargo, una política exterior encierra varias políticas exteriores específicas.

Russell propicia la distinción entre *estructura* y *proceso* decisorio. La primera alude a un sistema de relaciones estables entre “actores gubernamentales que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida” (Russell; 1990: 256) El segundo, en cambio indica el dinamismo de la decisión y, por lo tanto, involucra una variedad de actores, gubernamentales o no y del ámbito interior o exterior, cuya participación en el trayecto decisorio se extiende desde la definición del problema hasta su ejecución. La participación de los actores varía según su posición en el juego de la toma de decisiones según se trate de los titulares formales que ejercen la potestad o de actores informales que no la poseen y ejercen la influencia, en forma variable y continúa, incluso luego de tomada la decisión a través de los mecanismos burocráticos y diversas formas de negociación subordinadas durante la fase de la implementación.

Desde este punto de vista, aunque el Estado es percibido como un actor racional y unitario que se expresa a través de normas, la política exterior no transcurre sólo en la relación entre la Presidencia y la Cancillería y, eventualmente, el Congreso. Existe una variedad de canales de distinta jerarquía institucional, además de otros informales. El equipo

de gobierno encargado de formular y ejecutar la política exterior es a menudo un bloque heterogéneo y la visión de la política exterior aparece sesgada por cada perspectiva individual, de pertenencia grupal o institucional. No pocas veces las agencias del mismo gobierno defienden intereses contrapuestos. Ese factor debe combinarse también con las características del liderazgo presidencial y la fisonomía de las coaliciones gobernantes que operan en forma diferente según se los considere desde la perspectiva de los continuos unidad/fragmentación, centralización/descentralización y crisis/normalidad. Las figuras de las unidades de decisión resultantes -“líder predominante”, “grupo solo” y “actores múltiples autónomos”- permiten un análisis circunscripto en los casos relevantes (Russell; 1990).

Es preciso considerar el proceso de toma de decisiones en política exterior más allá de los aspectos constitucionales y jurídicos, en relación con los actores formales e informales que intervienen en todo su trayecto y estableciendo, aproximadamente al menos, qué grado de influencia tienen y cómo ésta llega a manifestarse¹¹⁷. Este tema se relaciona estrechamente con las cuestiones observadas al tratar de los modelos de Allison, en relación con la consideración del Estado como actor racional y unitario y la problemática que ello plantea en la dinámica “ordinaria” de la política exterior.

Para Hazleton (1987) la concepción de las relaciones exteriores estadocéntricas -que considera al Estado monolíticamente y le atribuye cualidades personales además de utilizar un modelo estratégico o racional de maximización de objetivos- es común al realismo y al idealismo. En ambos enfoques la determinante crucial de la acción estatal es la condición estructural de anarquía internacional. Todo ello complica la comprensión de la política exterior.

¹¹⁷ En un trabajo publicado en 1990 sobre varios países de la región, Russell (1990; 263) identificaba los siguientes aspectos comunes: “a) que [en los casos analizados] el peso de las Cancillerías ha sido cambiante durante los años estudiados y dependido, esencialmente (con la excepción de Brasil) del poder delegado por el presidente al canciller o a la corporación en su conjunto; b) que su espacio se ha visto reducido frente a la creciente participación de otras agencias del gobierno en temas de política exterior, en especial, las económicas; c) que esto último ha dado lugar a un manejo desarticulado y fragmentado de los componentes político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos de la política exterior, dado que no se han creado instancias de consulta formales y/u operativas de coordinación de alto nivel en materia externa; d) que las dificultades para coordinar el discurso y desempeño de la distintas agencias que tienen responsabilidades en materia externase han visto agravadas por las diferentes percepciones, prioridades e intereses organizacionales de sus responsables; y e) que, pese a ello, se han producido avances importantes en la profesionalización de los cuadros del servicio exterior...”.

Para este autor, los realistas se interesan por lo que las relaciones internacionales son, en lugar de por aquello que deberían ser. Por ello, los Estados "...deben tratar de maximizar su poder definido en términos de intereses nacionales; [en consecuencia] la motivación y la dirección de la política exterior se encuentran esencialmente predeterminadas por las condiciones internacionales; [y] la necesidad de mantener un 'balance de poder' es la característica central del comportamiento estatal." (Hazleton; 1987: 18). Según Bartfeld (2010: 9) "desde el punto de vista de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales, las relaciones entre los Estados deberán encuadrarse dentro de los juegos no cooperativos, ya que presupone que vivimos en un mundo principalmente anárquico, donde no existe una autoridad externa que garantice el cumplimiento de los acuerdos entre Estados soberanos". Miller (2000), citando a Krasner, incorpora el concepto de "realismo modificado" según el cual el poder político es esencial para crear un régimen, pero no necesariamente para mantenerlo en vigor. Una vez que el régimen es establecido, surgen diferencias entre éste y el poder subyacente que a veces son incompatibles con la permanencia del régimen.

El idealismo –en cambio- trató de superar la anarquía por medio de la cooperación internacional en orden a realizar el verdadero potencial de la humanidad. Los idealistas abogaron por la construcción de mecanismos internacionales de solución de controversias y promoción de la democracia. Pero los realistas consideran que además de carecer de alternativas de política exterior es imposible o sumamente difícil introducir cambios significativos o reformas en el contexto de la política de poder.

Con todo, resulta difícil definir objetivamente poder e interés nacional, dado que se pueden entender por ello distintas cosas. Frenkel (Hazleton; 1987) dice que por interés nacional se pueden entender aspiraciones a largo plazo, la globalidad de intereses y políticas que un Estado promueve y explicaciones *a la page* del comportamiento internacional de un Estado. El análisis de las estructuras internas, el liderazgo y las ideologías relativizó la imagen del actor unitario¹¹⁸.

¹¹⁸ "...se ha hecho un lugar común decir que los Estados nacionales no pueden ser considerados como estructuras monolíticas dotadas de voluntad impersonal –como supone el modelo del actor racional-. Es necesario dar contenido concreto al postulado según el cual los Estados son conjuntos de actores subnacionales vinculados entre sí y con el exterior, y que las políticas exteriores son resultantes de múltiples interacciones" (...). "Otro aspecto... es la creciente interrelación entre los procesos nacionales de decisión y los procesos

Sin embargo, el concepto de toma de decisiones se contrapone a los supuestos idealistas y realistas que fundan el comportamiento estatal en condiciones externas. Según Miller (2000: 36) “... es útil la descripción que hace Alan Lamborn de la manera en que los gobiernos toman decisiones de política exterior, tratando de buscar el equilibrio entre el riesgo de tomar decisiones poco eficaces y el riesgo de tomar decisiones sustancialmente buenas pero políticamente peligrosas”. En efecto, si se considera que el sistema internacional provee un contexto similar a un mercado en el cual interactúan las políticas exteriores ajustándose a demandas recíprocas, comprender la política exterior de ese mercado significa comprender las relaciones internacionales. Su contenido está formado por las decisiones estatales. En la opinión de Hazleton “...la política exterior consiste tanto en decisiones como en acciones. Si bien ambas están muy interrelacionadas, la distinción básica entre decisiones y acciones se relaciona con sus esferas de operación. Las decisiones tienen lugar principalmente en las mentes de sus autores, mientras las acciones se desarrollan en el medio físico. Las decisiones representan intenciones; en otras palabras, el curso de acción que han determinado los actores respectivos. Las decisiones se generan a través del proceso social más o menos deliberado de identificar un problema y producir un número de alternativas, de las cuales una particular es seleccionada para ser implementada. La acción se refiere al comportamiento práctico, y la acción resultante de una decisión puede terminar siendo diferente a lo que sus autores pretendieron lograr” (Hazleton; 1987: 20). Sobre los decisores influyen, en todo el proceso, varios factores, provenientes del medio interno (la sociedad), del medio externo (el entorno) y del contexto al cual aquellos pertenecen (las organizaciones).

intergubernamentales y transnacionales. Esta faceta de la toma de decisiones contribuye, por una parte, a volverla cada vez más compleja y difícil de controlar por parte de los actores oficiales y tiene, por otra parte, la importante implicación de borrar cada vez más los tradicionales límites entre política interna e internacional” (Hazleton; 1987:8)

Recuadro N° 9: Factores que influyen en la toma de decisión en política exterior

- 1) *La urgencia de la situación en la que los agentes deben tomar decisiones.* Se suele distinguir entre normalidad y crisis. Se considera que los agentes enfrentan una situación de crisis cuando ésta amenaza sus objetivos organizacionales, deja relativamente poco tiempo para responder, y no ha sido anticipada. Las situaciones de crisis pueden afectar la toma de decisiones de política exterior de diversas maneras. Por ejemplo, “en períodos de crisis el grupo de toma de decisiones es generalmente más pequeño, compuesto de funcionarios en los niveles más altos, dotado de mayor autonomía decisional y menos limitado por presiones burocráticas u otras externas del grupo” (Hazleton; 1987: 27)
- 2) *Las personalidades de los participantes.* Importa la biografía, los antecedentes, la formación. También la motivación es otro factor importante relacionado con la personalidad. Las fuerzas motivacionales claves son la necesidad de poder, la pertenencia y el logro de ciertos resultados
- 3) *La organización.* Salvo excepciones, las decisiones se toman en un contexto organizacional. Las reglas y expectativas del grupo organizado al que pertenecen y en el que participan los decisores influyen sobre ellos. La fisonomía de la organización y su carácter performativo puede ser decisiva en algunos procesos.
- 4) *El proceso de decisión.* Comprende la disponibilidad, calidad, fragmentación de la información, así como la posición relativa de los que participan en este segmento y la necesidad de negociación interna. Se trata de un encadenamiento de “micro” decisiones, que componen una “macro” decisión.
- 5) *El resultado decisional.* Según Hazleton (1987:33) el término producto se reserva para los resultados intermedios y el término resultado se aplica al logro final. “... los resultados son proyectados bajo la forma de política o de acción externa hacia el medio internacional. Las consecuencias de la implementación de los resultados organizacionales son sus ‘efectos’”.

Desde otra perspectiva, Tulchin (Diamint; 1997) propone aplicar un juego de variables de análisis para el estudio de la toma de decisiones y formulación de políticas públicas de alcance universal, cuya pretensión es convertirlas en una tipología de las tomas de decisiones en América Latina. Tales variables a considerar son:

- Tipo de régimen político (cuanto más articulado un sistema, más complejo el panorama de actores, más complejo el contexto de las decisiones. Dimensiones: autonomía de las FF.AA.; fuerza y autonomía de las instituciones democráticas; descentralización de la decisión);
- Permeabilidad del sistema político a fuerzas exógenas;
- Perfil o prioridad (saliente) del tema en la matriz de política doméstica;
- Vínculos entre políticas de defensa o de seguridad nacional y otros temas políticos en discusión en el mismo momento;
- Existencia y fuerza de amenazas externas legítimas;
- El rol de personalidades, el factor de liderazgo.

Dentro de los elementos que componen el marco decisorio Russell (1990: 271) distingue dos niveles, “micro” y “macro”. “El nivel macropolítico (sistema político y rasgos generales de la política exterior de un país determinado) condiciona las características generales del proceso de toma de decisiones e incide, en parte, en el tipo de estructura decisoria prevaleciente, pero no mantiene necesariamente una correspondencia absoluta con los rasgos particulares que un proceso pueda asumir en el nivel ‘micro’”.

El nivel micro guarda relación con la naturaleza del área temática donde se inscribe la decisión (político diplomática, estratégico militar o económica), el nivel de prioridad de la cuestión en la agenda global, el grado de vinculación interno/externo que el tema involucre y la situación concreta de toma de decisión (crisis, etc.). Es importante por la creciente participación de actores no estatales y de la sociedad en general.

“El grado de unidad o fragmentación del proceso decisorio, tanto en su nivel ‘macro’ como ‘micro’, prescinde de la variable tipo de régimen. Inversamente, esta variable parece jugar un rol determinante en el grado de centralización o descentralización de esos procesos” (Russell; 1990: 272)

Por otra parte, la cultura política de los tomadores de decisiones es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el estudio de los procesos decisorios.

Todo esto conduce a dos cuestiones diferenciadas pero íntimamente relacionadas: por una parte, se trata de la relativa autonomía con la que el Estado puede moverse como un actor en el plano internacional; por otra, está en juego el alcance de la continuidad y el cambio en materia de política exterior, es decir, la coherencia que las acciones de los gobiernos sucesivos –o de un mismo gobierno en el lapso de su mandato- manifieste en las tres dimensiones de la política exterior señaladas por Russell (político-diplomática, militar-estratégica y económica).

2.- La política exterior argentina

La trayectoria de la política exterior argentina ha sido conceptualizada desde distintas perspectivas de la autonomía, tal como fue expuesta, entre otros, por Puig (1984) y Russell/Tokatlián (2003). El primero, analiza la evolución del concepto confrontando la teoría de la dependencia concebida como consecuencia automática o semiautomática de asimetrías estructurales inducidas por el modo capitalista de producción. Desde este punto de vista la autonomía comporta la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real, en especial la existencia de una potencia hegemónica. A partir de esta imagen se determina un ámbito de realización y de inserción en el mundo y un tipo de sociedad que se debería configurar, lo cual lo lleva a postular cuatro modelos posibles desde una perspectiva gradual:

Recuadro N° 10: Tipos de dependencia (Russel/Tokatlián; 2003)

- 1. Dependencia para colonial: mera independencia formal;**
- 2. Dependencia nacional o consentida: racionalización de la dependencia en términos de costo-beneficio, como en el caso de la Generación del 80 respecto del imperio inglés;**
- 3. Autonomía heterodoxa: adopta la conducta estratégica de la potencia dominante, pero puede discrepar abiertamente en: a) modelo de desarrollo interno; b) vinculaciones internacionales no globalmente estratégicas; c) deslinde entre el interés estratégico de la potencia dominante y el del bloque;**
- 4. Autonomía secesionista: comporta un desafío global a la potencia hegemónica.**

El alcance de autonomía depende de la percepción de la realidad por parte de las élites funcionales vinculada a la acumulación de poder. Todo proyecto autonomista requiere movilizar recursos de poder. La autonomía (variable dependiente) está en relación con la situación internacional imperante (variable independiente) (Puig, 1984). En consecuencia, como dice Colacrai (2006: 27) una... “lectura renovada de la autonomía, que pueda servir de guía a la Política Exterior no debe dejar de lado ninguno de los roles del Estado, tanto en lo relativo a su inserción internacional como a su compromiso con la sustentabilidad interna”.

Russell/Tokatlián dividen las posiciones teóricas sobre la autonomía en realismo periférico y utilitarismo periférico¹¹⁹ y postulan una redefinición del concepto como “autonomía relacional” como “condición”, que se refiere a “...la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras”

¹¹⁹ Entienden que el realismo periférico, entre otras características, concibe a la autonomía como un interés nacional objetivo alcanzable a través de la autodeterminación racional. Por ello, sus autores más sobresalientes (Puig, Prebisch, Jaguaribe) valoran la integración regional como el instrumento más adecuado para incrementar la autonomía. Por su parte, el utilitarismo periférico –encarnado para ellos básicamente por Escudé en nuestro país- propone evitar toda confrontación “macro” con las grandes potencias, reduciendo la posibilidad de enfrentamientos con ellas a cuestiones “micro” que hagan al bienestar y al potencial de autonomía (“base de poder”) acumulado por el país (Russell/Tokatlián: 2002)

(Russell/Tokatlián 2003: 97) y como “interés nacional objetivo” que supone una reconsideración del otro o de los otros países en términos no confrontativos sino potencialmente cooperativos¹²⁰.

El concepto de “autonomía relacional” se basa en la modificación del contexto para la acción de aquel país que propone condiciones distintas para el ejercicio de la autonomía, que está vinculada con la posición de los países en la estructura del poder global pero considera otros factores además de la distribución del poder, como redes, normas, instituciones y las características internas de los Estados. Los factores internos, entonces, juegan un papel importante. Pero también, la autonomía sale del círculo estrecho que la caracteriza como una estrategia del Estado-nación y se reconceptualiza como una estrategia proyectada por y hacia el ámbito regional. Esta nueva dirección relativiza la relación de confrontación “macro” o “micro” con la potencia hegemónica y crea nuevas áreas de interdependencia intrarregional en ámbitos no alcanzados por las concepciones anteriores de la autonomía, como el militar y el energético, además de incluir otros actores no estatales pero beneficiarios. En consecuencia, la autonomía relacional no se define por la oposición a las políticas de los países más poderosos sino a la capacidad de ejecutar las políticas que más contribuyen a los intereses nacionales (Russell/Tokatlián; 2010).

Rapoport (Míguez; 2013), por su parte, señala las ventajas y desventajas de esta propuesta que, por un lado, se opone a los supuestos de aislamiento, pero, por otro, no precisa el alcance del interés nacional. Postula, en su lugar, la “autonomía regional”, basada en otras relaciones de fuerza y que busca superar la realidad asimétrica del mundo sumando los intereses regionales en un bloque que posibilite una negociación más equitativa con los poderes hegemónicos.

3.- La política interna y la política exterior

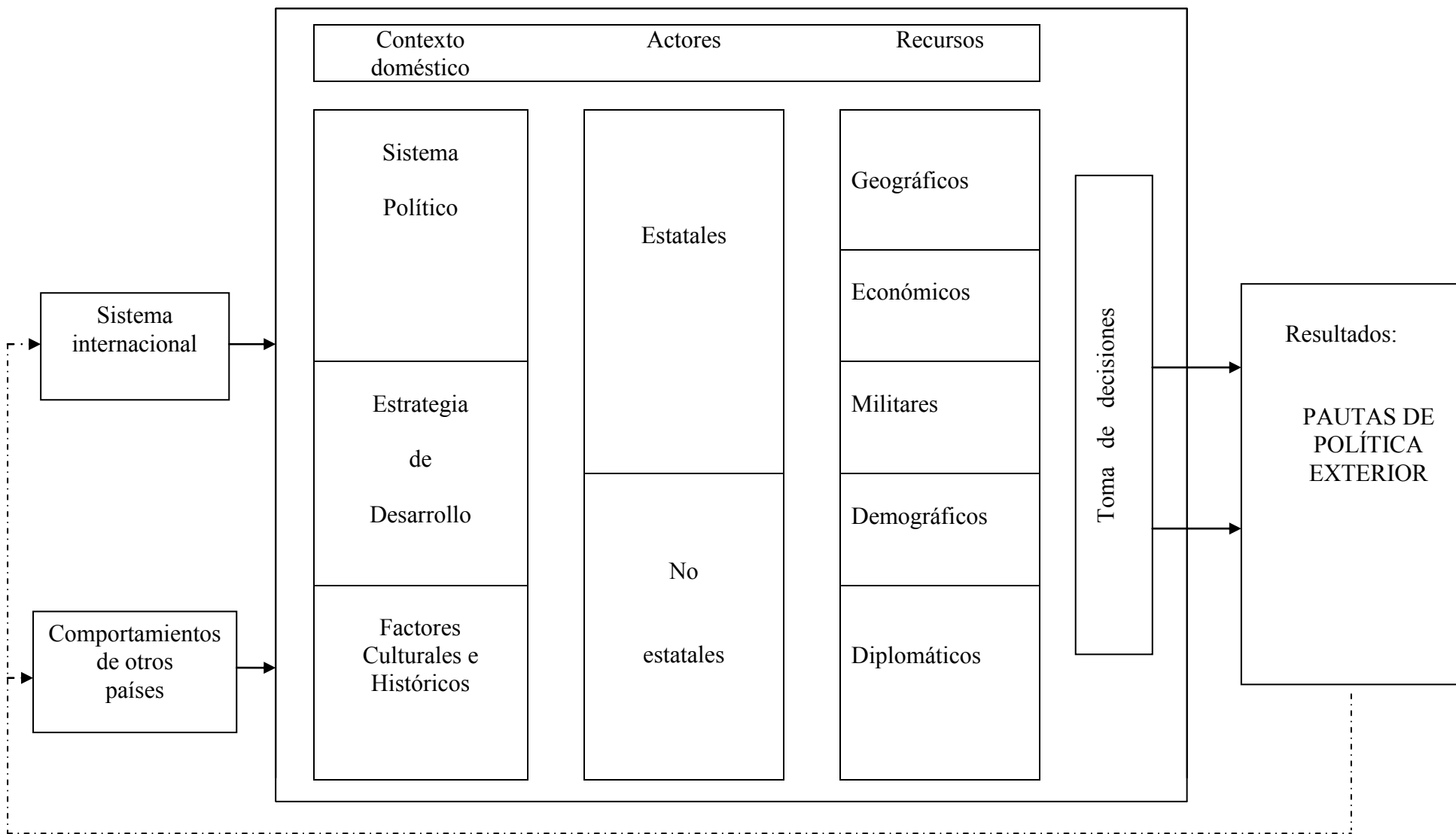
En la consideración de la formulación de la política exterior debe plantearse, pues, la interacción entre el orden doméstico y el orden internacional, dado que las políticas se

¹²⁰ Más recientemente, dicen que “la autonomía ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo” (Russell/Tokatlian, 2010: 136-137)

formulan desde el complejo de necesidades, intereses, objetivos y juegos de fuerzas del marco interno que amplían y restringen alternativamente las opciones del gobierno en el plano internacional, pero que tampoco son ajenos a la influencia que se transfiere desde éste hacia los actores internos (Putnam; 1996; Gourevitch; 1996). Algunos autores, para remarcar esta complejidad, hablan del carácter “interméstico” de la mayor parte de las cuestiones de política exterior (van Klaveren; 1992; Colacrai; 2006). Así, la distinción entre factores internos y externos y su vinculación mutua o *linkage* (Rosenau; 1969) adquiere importancia relativa.

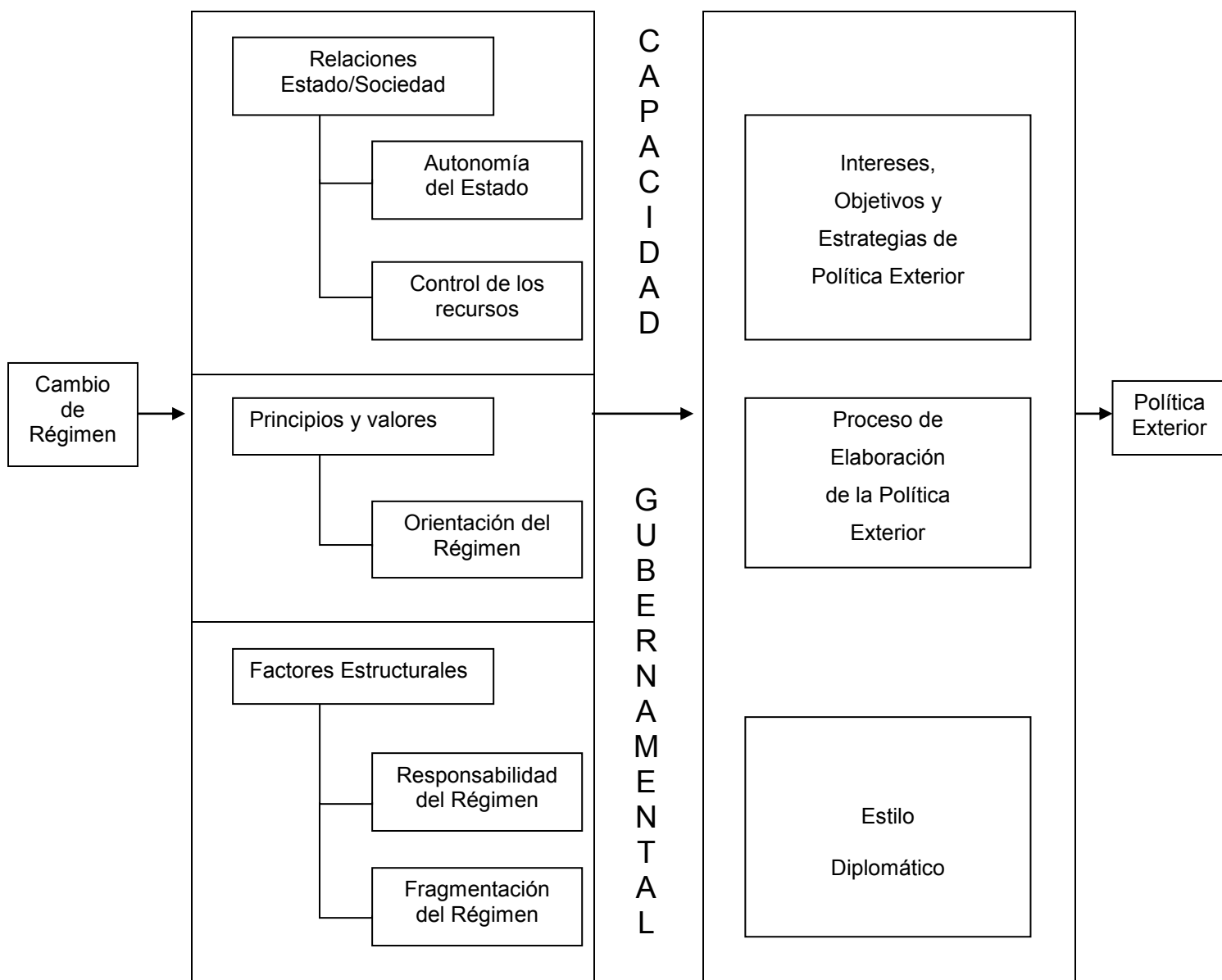
La siguiente figura, extraída de un importante aporte de van Klaveren (1992) muestra sintéticamente cómo se entrecruzan los aspectos domésticos y las influencias externas en la formación de la política exterior. El propio autor aclara que esa relación es de “doble vía” y que supone una modelación recíproca entre la formulación de la política exterior y la integración del país en el contexto internacional.

Figura N° 2: Un marco para el análisis de la política exterior en América Latina



Dadas las peculiares características ya aludidas de la política exterior, interesa el vínculo entre ella y el dinamismo institucional. Esta perspectiva plantea cómo las variaciones en el régimen político afectan a la política exterior. Lasagna (1996: 53) elabora un modelo explicativo en el que relaciona los atributos del régimen político con las dimensiones de la política exterior.

Figura N° 3: Régimen político y dimensiones de la política exterior



Fuente: Lasagna; 1996: 53.

Aunque el autor lo utiliza para comparar dos regímenes políticos diametralmente opuestos, como el autoritario y el democrático, creemos que el modelo es válido también para considerar las variaciones dentro de un régimen político y su influencia sobre las dimensiones constitutivas de la política exterior.

En materia de cambios en la política exterior, la política interna es un factor explicativo importante. Cuando el complejo de necesidades, intereses, objetivos y juegos de fuerzas que la componen arrastra una recurrente inestabilidad, como en el caso argentino, las cuestiones centrales se vuelven sumamente difíciles de abordar desde una perspectiva estratégica puesto que sobre ellas operan dinámicamente factores formales e informales del sistema político interno y del sistema internacional¹²¹. Cada uno de los ejes estratégicos a los que aludiremos al tratar la política exterior del período, por ejemplo, la inserción de la Argentina en el mundo, puede ser abordado desde perspectivas divergentes y conflictivas, tanto desde el punto de vista teórico –las doctrinas que propician determinada conductas a partir de ciertos principios- como desde el punto de vista estratégico –las opciones abiertas, seleccionadas para la actuación del país en el ámbito internacional-¹²². La posición de los actores internos varía significativamente, así como sus vínculos con actores o factores externos, y ello puede generar modificaciones en la política exterior¹²³. Tales modificaciones pueden ser ponderadas de acuerdo con la intensidad con la que afecten a los criterios considerados estables dentro de la estrategia vigente.

¹²¹ Russell (1990: 273), como hipótesis de un trabajo empírico sobre países de la región, plantea que “existe una clara vinculación entre acción diplomática y política interna, dado que la primera es determinada por las condiciones políticas y económicas vigentes, tanto como por el juego de intereses estatales y privados en el ámbito doméstico. En este sentido, no sólo el modelo de actor unificado es poco pertinente, sino que es fundamental la dimensión societal de la política exterior. Esta última se torna aún más significativa cuando la naturaleza de las cuestiones que son objeto de negociación externa afectan directamente intereses económicos en el plano doméstico”

¹²² Según comenta Colacrai (1992: 43), “Una diferencia sustancial radica en si se la concibe [a la inserción] como un fin en sí misma o como un medio para dotar al Estado de una maniobrabilidad mayor de sus decisiones y acciones en relación con el resto de los Estados del sistema internacional”.

¹²³ Por ejemplo: “La literatura sobre los juegos de dos niveles es útil para examinar cómo, en países con los cuales Argentina tenía problemas, minorías políticamente bien posicionadas ejercieron su poder para oponerse a los fines argentinos, y para evitar que sus gobernantes actuasen en cumplimiento de decisiones del foro que promovían los intereses argentinos. La literatura sobre los juegos de dos niveles también sirve para explorar cómo un estado puede influir sobre la política exterior de otro, de manera de crear opciones para este último que coincidan con sus propias preferencias y objetivos” (Miller: 2000: 37)

Recuadro N° 11: Cambios en política exterior

Clasificación de los cambios según criterios de análisis

- 1) Según la relación de actores internos y externos:
 - a) **Reestructuración: veloz, drástico e integral;**
 - b) **Reforma: lento, incremental y parcial;**
 - c) **Ajuste: de baja intensidad, ordinario y limitado.**
- 2) Según las dimensiones constitutivas del régimen político:
 - a) **De carácter formal (dentro del régimen);**
 - b) **De carácter profundo pero gradual (de orientación del régimen);**
 - c) **De carácter radical o revolucionario (ruptura del régimen)**
- 3) Según los componentes de la política exterior:
 - a) **De medios;**
 - b) **De objetivos;**
 - c) **De orientación.**

Lasagna identifica la política exterior como un continuo en el cual los cambios se clasifican según tres niveles de radicalidad descendente: la *reestructuración* (“que tiene lugar muy rápidamente, expresa un intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política”), la *reforma* (“que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior”) y el *ajuste* (“que es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana pero que ocasiona pequeñas alteraciones...no implicando ni realineamientos, ni un cambio básico”) (Lasagna; 1995: 393)¹²⁴.

Sobre esta base, los cambios en política exterior pueden provenir del contexto internacional u originarse en cuestiones domésticas¹²⁵, como el cambio de creencias o

¹²⁴ En referencia al primer punto es conveniente diferenciar el concepto de *cambio* del de *ajuste*. De esta manera, siguiendo a Russell (1990: 2) entendemos por cambio: “el abandono o sustitución de uno o más criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos o modos de hacer esa política. Puede haber cambios sustanciales, o sea, en los criterios ordenadores o en el contenido, así como cambios en los procedimientos, en las instituciones e instrumentos y en la estructura y en el proceso de toma de decisiones”. En tanto, “los Ajustes son las variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y en las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política externa”.

¹²⁵ Rosenau (1969) elabora la “teoría del *linkage*” que expresa la convergencia entre los sistemas nacional e internacional. Establece tres tipos de *linkage*: penetrativo, reactivo y emulativo.

de posición relativa de los actores políticos internos¹²⁶. Esta es la cuestión que se abre al considerar la relación entre el tipo de régimen político y el diseño o la evolución de la política exterior. Para analizar la relación entre el cambio de régimen y la modificación de la política exterior Lasagna toma las dimensiones constitutivas del régimen político elaboradas por Morlino: las *ideologías, valores o principios y creencias* que lo sustentan, *las normas o reglas de juego* que regulan la vida política y *las estructuras de autoridad* que dan lugar al entramado institucional del régimen, y elabora una tipología basada en la intensidad con la cual se ven afectados esos componentes. En un proceso ascendente, los cambios de régimen pueden ser de *carácter formal* (en los cuales la variación en el liderazgo no compromete una alteración importante de las estructuras políticas ni de las reglas de juego), de *carácter profundo pero gradual* (que supone un reemplazo del grupo gobernante y un cambio de las estructuras del régimen) y de *carácter radical o revolucionario* (que implica una ruptura total) (Lasagna; 1995).

Desde otra perspectiva pueden considerarse tres modalidades de cambio en política exterior: a) el cambio de medios, b) el cambio de objetivos; y c) el cambio de orientación. Un cambio valioso y viable de la política externa de la Argentina se podría manifestar a través del cambio de los medios y los objetivos. Una reorientación integral o una reestructuración completa es más difícil sin cambio de régimen (democrático), porque el país no tiene una coalición social y política en el gobierno que la apunte, ni cualquier administración posee el poder real y suficiente para garantizarla (Tokatlián; 2004) Para Russell (1990), por su parte, un cambio en política exterior implica un realineamiento con respecto a los principales conflictos o fisuras globales y regionales, y un ajuste de política exterior ocasiona alteraciones en el comportamiento de ésta sin que impliquen un realineamiento básico.

Los cambios –con excepción de la hipótesis revolucionaria- pueden darse dentro de un mismo régimen político y, en consecuencia, afectar las dimensiones de la política exterior en mayor o menor escala; es decir, alterar la agenda internacional, cambiar el elenco de quiénes formulan la política exterior y los modos de influencia recíproca y la forma de conducción de la estrategia diplomática. El modo cómo funcionan los gobiernos y las interacciones con sus respectivas sociedades no son indiferentes en el campo de la formulación y la ejecución de la política exterior.

¹²⁶ La pertenencia a un sistema globalizado se percibe mejor desde el concepto de “interdependencia compleja” (van Klaveren; 1992)

Nuestra investigación arranca con el pasaje del gobierno militar a la democracia en 1983. Un cambio en apariencia tan drástico, más allá de las continuidades y de la “trayectoria” de la política exterior (Paradiso; 1993) permitía suponer un replanteo de los paradigmas y un renovado análisis de los juegos de fuerzas internacionales por parte del sistema político. Russell (1989), por ejemplo, toma dos gobiernos contiguos en el tiempo pero cuyos sistemas de decisión fueron muy distintos, como el inmediatamente anterior e inmediatamente posterior al retorno al régimen democrático. Sin perjuicio de ello, considera que en la Argentina existe más consenso sobre política exterior que lo que el debate público presenta (Russell; 1995). Desde una perspectiva más crítica, Míguez (2013) habla de la continuidad del “consenso neoliberal”¹²⁷ a lo largo de los gobiernos de Alfonsín y de Menem desde el “giro realista” del primero hasta la cristalización de las “relaciones carnales” en el tramo final del segundo. En el mismo sentido, se expresan Busso y Bologna (1994).

Tratando de romper con el predominio de los estudios que consideran la preponderancia de los factores externos sobre los internos en la formulación de la política exterior, Nohlen/Fernández (1991) consideraron el proceso de redemocratización y su impacto sobre aquélla en los países del cono sur. Desde una perspectiva de *policy*, como una consecuencia del proceso de toma de decisiones del sistema político, pusieron de manifiesto que la frecuencia de los cambios está ligada a los también frecuentes cambios de régimen. Sin embargo, en lo tocante a la relación entre el cambio de régimen y la orientación de la política exterior descartan una relación lineal entre la redemocratización y el cambio en la orientación de la política exterior y lo vinculan con otra dualidad latinoamericana -la continuidad y el cambio en la política exterior- producto de la inestabilidad dentro del mismo régimen político y el vínculo de la política exterior con las urgencias que confieren relevancia a la formulación de las otras *policies*¹²⁸. En el mismo sentido, se expresan sobre el impacto de la redemocratización en la política de integración entre esos países. A las señales de continuidad respecto del régimen político anterior se suma la inducción de cambios que

¹²⁷ “Significa que la gran cantidad de acuerdos entre las líneas predominantes de la UCR y el PJ para sostener el proyecto económico neoliberal constituyeron una especie de ‘consenso de fondo’ sobre el cual se expresaron matices, diferencias y debates” (Míguez; 2013: 25)

¹²⁸ En opinión de Diamint (2003: 15): “El eje continuidad/cambio no ha sido acertado para explicar la toma de decisión política pero fue instrumental para tomar posiciones críticas o de aprobación ante los diferentes gobiernos e la democracia post 1983. En efecto, ante la insuficiente institucionalización de los procesos políticos, los cambios respondieron a los objetivos cambiantes de los distintos presidentes y dirigentes políticos”.

proviene de una reconceptualización de la integración en consonancia con la formación de bloques económicos más que de las perspectivas abiertas por la redemocratización. Es decir, que en su caso –el estudio es de 1991- aun cuando refuerzan la importancia de la variable tipo/cambio de régimen, minimizan una secuencialidad necesaria respecto de la política exterior (Nohlen/Fernández; 1991)

Por su parte, Russell (1999) resalta el potencial cualitativo del tipo de régimen en el diseño de la política exterior. Aunque rechaza una explicación determinista, se concentra en el conjunto de incentivos y restricciones que genera el tipo de régimen para los formadores de la política exterior. Incluso, el proceso decisorio abierto a los valores y principios del régimen político orienta la construcción de identidades intereses y expectativas coherentes con aquéllos. Sin perjuicio de ello, Russell vuelve sobre la cuestión de las creencias de los líderes políticos, que juegan como variable interna en el marco estructural que ofrece el régimen, como para explicar los cambios o ajustes que éste puede provocar en la política exterior.

VII:- Esquema de la política exterior entre 1983 y 2007

1.- Consideraciones generales

La crisis de Malvinas y las características del orden internacional impulsaron cambios en los planteos teóricos de la política exterior, los cuales alimentaron el debate intelectual. Los hechos trascendentales del período serían interpretados desde las principales tendencias con el fin de testear el acierto o el error del paradigma analítico que se propiciaba. Por un lado, fueron mermando hasta casi desaparecer los estudios centrados en aspectos geopolíticos y territoriales que habían predominado anteriormente. Como señala Colacrai (1992), tal enfoque acentuaba el vínculo entre la política exterior y la temática de la seguridad colectiva y la capacidad militar asociada al realismo tradicional asociado a la política de poder. El fin de la conflictividad territorial y el progreso de la integración regional más el creciente sometimiento del poder militar a los gobiernos democráticos modificaron tal percepción, así como una reconceptualización de la autonomía, desprendida de la teoría de la dependencia permitió la integración de perspectivas renovadoras.

En este marco se inscriben los aportes del “realismo periférico” y del “neoidealismo periférico” cuyas diferencias provienen del énfasis alternativo en los costos y beneficios por un lado y en la realización de ciertos valores por medio de la cooperación, por otro (Russell/Tokatlián; 2002).

El período que se abre en 1983 alimenta el debate teórico y multiplica los análisis y reflexiones tanto desde el orden internacional -a medida que se producen hechos relevantes cuya correcta interpretación resulta tan crucial como, a veces, inaccesible- y desde el marco interno, con la reiteración de los “afanes fundacionales”¹²⁹ que caracterizan a los sucesivos gobiernos. Desde un punto de vista más comprensivo, varios autores, ubican este período dentro del paradigma globalista de la política exterior¹³⁰. Para Russell-Tokatlián (2003) este esquema, que surge después de la Segunda Guerra Mundial presenta las siguientes características que operan como oportunidades y restricciones de la autonomía estatal en materia de estrategia externa:

¹²⁹ Se suele denominar “afán fundacional” al intento recurrente de empezar las políticas desde fojas cero, sin considerar o desconociendo los antecedentes (Braslavsky; 1995).

¹³⁰ A partir de su difusión la Argentina procuró una amplia diversificación de vínculos externos y desarrolló un papel activo en las negociaciones internacionales sobre temas políticos y económicos de naturaleza global. Tuvo un primer momento desarrollista y requirió de una diplomacia más sofisticada que la desplegada por la anterior relación especial con Gran Bretaña (Russel/Tokatlián; 2003).

Recuadro N° 12: Paradigma Globalista (Russell/Tokatlián; 2003)

- 1) No alineamiento con los Estados Unidos que no significa equidistancia entre los dos bloques;**
- 2) Alto perfil en los foros internacionales vinculados a ideales de paz, desarme y distensión;**
- 3) Rechazo a organismos y mecanismos que reproduzcan el congelamiento del poder mundial particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles;**
- 4) Oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos;**
- 5) Impulso a la integración latinoamericana desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la diversidad económica;**
- 6) Estrategia de sustitución de importaciones a nivel nacional y regional;**
- 7) introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo;**
- 8) Diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.**

Para los autores, la vitalidad de este esquema continúa vigente hasta la Caída del Muro. Corigliano (2007b), por su parte, habla de siete ciclos de globalización que se mantienen dentro del paradigma aunque cambian ciertas referencias fundamentales. El proceso que se abre en los '90 aporta elementos novedosos como la dificultad creciente para eludirlo y su estrecha relación con la hegemonía militar y cultural de los Estados Unidos y la emergencia de una élite global. Dentro del período bajo análisis los dos últimos ciclos de globalización abarcan las relaciones especiales con los Estados Unidos y el predominio de la visión económica y comercial de la integración con América Latina hasta el 11/S. A partir de ese acontecimiento externo y de la crisis interna de diciembre de 2001, el último ciclo de globalización, que se basa en una conducta de mayor autonomía respecto de los centros financieros hace depender la política exterior de las necesidades internas y admite otras direcciones más allá de las relaciones

especiales con la potencia hegemónica, promoviendo la relación con otros centros regionales sobre la base de acuerdos no meramente económicos y comerciales.

Dentro de este paradigma, la política exterior del período presenta algunas constantes, aunque la comparación de ambos extremos, 1983 y 2007, no deja de resultar paradójica tanto desde el punto de vista de las continuidades como en el de las rupturas o quiebres. Más allá de ello, no es el propósito de este trabajo ponderar la política exterior en términos generales, sino tratar de establecer algunos rumbos predominantes en el período en los cuáles pueda analizarse, primero, la relación entre los cambios en la política exterior y los cambios el régimen político y, luego, entre la política exterior y la diplomacia para, consecuentemente, apreciar el papel jugado por el servicio exterior, la élite burocrática de carrera, en las diversas fases del ciclo de la política exterior.

2.- Los ejes estratégicos de la política exterior argentina en el período

En líneas generales, podemos observar la política exterior del período en torno a tres ejes estratégicos que se plantean desde el retorno de la democracia *-la inserción de la Argentina en el mundo, la relación con los Estados Unidos y la integración de América Latina-* para observar el tratamiento que los gobiernos confieren a cada uno de ellos y las motivaciones que invocan en cada caso, para apreciar los cambios en la política exterior. Como se verá, los tres ejes están subordinados de modo que prácticamente la conclusión sobre uno sirve del principio a otro.

a) La inserción de la Argentina en el mundo

La *inserción internacional de la Argentina* puede tratarse primero desde una perspectiva histórico-valorativa antes de la consideración estratégica. La aparición de la Argentina como sujeto de derecho internacional en la segunda mitad del siglo XIX y su rápido desarrollo la introdujeron en un mundo ordenado por el imperio inglés, en el cual, pese a una relación “preferencial” con Gran Bretaña pudo manejarse con relativa autonomía –por ejemplo, neutralidad, Sociedad de las Naciones, etc.- y relativo aislamiento, particularmente en la región. Cuando ese escenario se modifica, luego de la crisis de los años '30 y de forma decisiva con la Segunda Guerra Mundial la cuestión del lugar de la Argentina en el mundo pasa a ser un tema tan recurrente como inestable, pero siempre estrechamente ligado a la definición de una identidad nacional, de la cual se desprendía una determinada estrategia de inserción y, consecuentemente, una política

exterior¹³¹. Para algunos, el debate sobre la identidad permanece inconcluso¹³² y las posiciones dominantes son tan cambiantes que ello explica por sí mismo la inestabilidad de la política exterior en este punto. Corigliano (2007a), por ejemplo, comenta la recurrencia de la idea de la inexistencia de una política exterior que convive con otra diferente: la erraticidad o inconsistencia de una determinada política externa¹³³.

Sin perjuicio de ello, en 1983 las condiciones en las cuales se produce el retorno a un régimen de estado de derecho eran propicias para volver a plantearse la pregunta originaria sobre la identidad y la inserción internacional... interrogante que irrumpió varias veces en el período considerado, cuyo contexto internacional, por otra parte, no constituyó un paliativo a la indefinición endógena.

En este sentido, Russell/Tokatlián afirman: "... el gobierno de Alfonsín tampoco pudo escapar al imperativo histórico de identificar el lugar del país en el mundo. En su esquema de política exterior, la Argentina fue definida como un país occidental (desde el punto de vista cultural), no alineado y subdesarrollado. La diplomacia que puso en práctica se ajustó con bastante precisión a esta definición. En la segunda fase de la transición a la democracia, y ya en la Posguerra Fría, el gobierno de Menem propuso una nueva identidad para la Argentina: la de un país 'normal'. Con los ojos puestos en la histórica relación de preferencia con Gran Bretaña, considerada una de las claves de

¹³¹ Casi a comienzos de nuestro período, Lanús (1984: 76) anotaba: "La Argentina no ha tenido una posición constante y coherente en lo que respecta a su posición frente al conflicto global que desde distintos campos lideran las superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. Sus principios estratégicos han sido cambiantes, así como su política. En los treinta y cinco años posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, si bien cada grupo gobernante creyó interpretar el interés de la Nación, y a veces su vocación más profunda, la legitimidad de su autoridad tuvo un origen tan diverso como lo fueron sus ideas, su visión de la historia, la percepción de la realidad del país y del mundo, así como los intereses sociales que de una forma u otra representaban".

¹³² "Los argentinos estamos atrapados en un debate interminable sobre nuestra identidad internacional, cuyo origen se remonta a los años de crisis del paradigma de la relación especial con Gran Bretaña. (...) Este acto siempre implicó una visión negativa o al menos crítica de la definición ofrecida por sus antecesores y, por consiguiente, también se acompañó de la necesidad anunciada de reinsertar el país en el mundo. Uno tras otro, cada presidente no ha podido escapar a esta curiosa constante" (Russell/Tokatlián; 2003: 73)

¹³³ Colacrai (2006: 28) sostiene: "... cabe preguntarse si nuestro país cuenta con una estrategia, con un diseño de políticas que apunte al largo plazo y potencie posibilidades, intereses y valores. La respuesta ha sido claramente expuesta por Tokatlián quien, manifestándose escéptico y no menos realista, considera que la Argentina 'carece de estrategia'. Una gran estrategia implica el entendimiento de tres cosas. Uno, que no puede divorciarse la política exterior de la política de defensa porque están íntimamente vinculadas. Dos, que es imposible tener una buena política exterior sin una buena política interna. Tres, que el Estado solitariamente no puede ser el único exclusivo artífice de una reinsertación más creativa y más productiva, sino que requiere de actores no estatales involucrados en un proyecto más consensual. Lo que tenemos son pasos, eventos, giros oratorios, pero todavía Argentina no ha redefinido cómo quiere y cómo puede insertarse en el sistema internacional".

la inserción exitosa de la Argentina en el sistema internacional de fines del siglo XIX y principios del XX, se juzgó que los mejores intereses del país coincidían con los de Occidente, mundo al que pertenecía la Argentina, por historia, cultura y grado de desarrollo relativo. ‘Normalidad’ se identificó con ‘occidentalismo’ y con oposición a participar en causas ‘tercermundistas’ que fueron conceptuadas como impropias y extrañas. El gobierno de la Alianza asumió con una visión muy crítica de la política económica seguida por Menem así como del plegamiento a Washington. (...) La última expresión de esta constante histórica fue el primer mensaje de Kirchner como Jefe de Estado ante la Asamblea Legislativa pronunciado el 25 de mayo de 2003” (Russell/Tokatlián; 2003: 75-76) Se hablaba allí de refundación de la Patria y de la construcción de un país en serio, normal; obviamente con una idea de normalidad distinta (y distante) de la de Menem.

La cuestión conceptual, sin embargo, se vuelve sumamente difícil de sostener en los términos definidos cuando debe concretarse en aspectos económicos y financieros. Comenzando por el aislamiento internacional en el que había caído en 1983, a lo largo del período considerado la Argentina ha atravesado varias crisis que demandaron de la asistencia y de la consideración de los países dominantes y de los organismos internacionales de crédito, en el contexto, por otra parte de un sistema mundial atravesado por acontecimientos de importancia trascendental. En consecuencia, la inserción de la Argentina en el mundo no obedece sólo al juicio estratégico y a las preferencias ideológicas de los gobiernos, sino también a las posibilidades concretas, que limitan y condicionan los márgenes de autonomía en la política exterior. El “giro realista” de Alfonsín y la pretensión de “primer mundo” de Menem fueron seguidas de concesiones, así como Duhalde y Kirchner debieron hacerlas al afrontar la negociación de la deuda en *default* y volcarse al ámbito regional liderado por Brasil.

b) La relación con los Estados Unidos

La *relación con los Estados Unidos*, potencia hegemónica, es una cuestión primordial en la política exterior argentina, al menos desde la Segunda Guerra Mundial. Como ha sintetizado Joseph Tulchin (1990), esas relaciones se caracterizaron durante más de 70 años por la desconfianza mutua, fundada en diversos motivos que remiten a percepciones diferentes en distintos momentos de la historia. La cuestión pareció agudizarse, sin embargo, luego del gobierno militar, con el que por cierto, Estados

Unidos tuvo una relación sumamente tensa, durante la presidencia de Carter y con Reagan después de la invasión de Malvinas. El proceso de democratización fue saludado con optimismo para toda la región, pero, según los cánones imperantes entonces en Washington, al no haber sido acompañado por la estabilidad económica en la Argentina –que ya estaba fuertemente endeudada-, no sumó atractivos para el gobierno ni para los inversores norteamericanos.

La representación crítica que algunos analistas hacen de las relaciones con los Estados Unidos pueden sintetizarse en tres tópicos (Russell; 2009; Russell/Calle; 2009) que afloran cuando algún acontecimiento de la política nacional (el *default*, por ejemplo) o de la situación internacional (en su caso, el 11-S) ponen este eje en el primer plano de la consideración política. En primer lugar, el *argumento de la irrelevancia* de esta parte del mundo para los Estados Unidos, que se basa en la escasa prioridad que ella tiene en la agenda internacional de la potencia hegemónica. En segundo término, la *tesis del dominio imperialista*, que sostiene la expansión de Estados Unidos como derivada de una prioridad de conquista asentada sobre la abundancia de los recursos naturales. Finalmente, el argumento de la *decadencia de la hegemonía norteamericana*, que se basa en la desatención respecto de la región motivada por la multiplicidad de los nuevos problemas de la agenda global.

Durante el período bajo análisis, sin embargo, se suele trazar una línea divisoria importante en la consideración de la región para aquello que constituye el objetivo de política exterior más importante para los norteamericanos que es la definición clara de sus intereses de seguridad. Tal línea está demarcada por los acontecimientos del 11-S. Durante los '90 “Washington puso a la región prácticamente fuera de su radar de seguridad” (Russell/Calle; 2009: 13)¹³⁴. Luego del 2001, la política de seguridad se sofisticó respecto de América Latina y se subdivide la región en tres anillos periféricos que ameritan distinto grado de atención por parte de los Estados Unidos: América del Norte extendida, la zona andina, y América del Sur reducida. En esta última se encuentra la Argentina.

¹³⁴ “... prefirió los enfoques de alcance hemisférico, privilegió las prácticas multilaterales y definió una agenda en la que sobresalieron los siguiente temas: la transparencia y la construcción de confianza, la cooperación en materia de defensa, el papel y la integración de los militares en las sociedades democráticas, la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua, la colaboración en operaciones de paz, la ausencia de armas de destrucción masiva y la lucha contra el narcoterrorismo y el crimen organizado” (Russell/Calle; 2009: 13)

Cualquiera sea la intensidad de la atención norteamericana, importa considerar también las posibilidades estratégicas que se plantean a los países de la región en relación con la potencia hegemónica. Russell/Tokatlián (2009) hablan de cinco modelos posibles de política exterior latinoamericana hacia los Estados Unidos y consecuente actitud frente a la integración regional: el *acoplamiento* (plegamiento virtualmente incondicional-aliado; preferencia por un área de libre comercio hemisférica; integración desde arriba), el *acomodamiento* (acompañamiento selectivo y puntual – amigo; integración en función de intereses propios sin apego a mecanismos colectivos), la *oposición limitada* (política mixta de acuerdo y colaboración con preferencia por la integración regional para incrementar el poder negociador – poder dual), el *desafío* (distanciamiento y rechazo – enemigo; integración holista) y el *aislamiento* (seguimiento discreto – indiferencia; integración en términos oportunistas). En base a estos modelos, descartando la opción del equilibrio con la potencia hegemónica, los autores despliegan tres estrategias posibles: el *multilateralismo vinculante* que requiere un orden internacional con un elevado nivel de institucionalización, suficiente para restringir el poder norteamericano e inducirlo a comportarse según normas y reglas internacionales, la *contención acotada* que comporta el fortalecimiento progresivo de espacios e instrumentos regionales propios alejados de la influencia pero no confrontados, e incluso convergentes, con los intereses norteamericanos, y la *colaboración selectiva*, que consiste en la construcción de lazos cooperativos con los Estados Unidos y se concentra en cuestiones de alta sensibilidad en cualquiera de las modalidades de relación. Las últimas tres opciones se dirigen a aumentar la capacidad para actuar independientemente y en cooperación con otros, preservar y ampliar grados de libertad y participar e influir en los asuntos mundiales, en particular a través de las organizaciones y regímenes internacionales (Russell y Tokatlian, 2010).

Planteada en estos términos, la relación con los Estados Unidos exige una estrategia diplomática diferenciada (el multilateralismo vinculante, la colaboración selectiva, o la contención acotada) y, por lo tanto, una atención no estandarizada del servicio exterior. Busso (1998) destaca la necesidad de conocer el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos, especialmente con los *lobbies*, el Congreso y los congresistas, quienes representan puntos de vista localistas. Esas cuestiones domésticas influyen decisivamente sobre el presupuesto, por lo cual los embajadores pugnan por introducir en ellas las problemáticas de sus respectivos países. Además, la influencia de

los *think tanks* exige entablar relaciones con las múltiples y jerarquizadas usinas de pensamiento¹³⁵.

Escudé (1992), por su parte, distingue la perspectiva macro-relación bilateral (que tiene en cuenta la totalidad de los vínculos e incluye a las micro) de las (s) perspectiva(s) micro. Éstas se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores, públicos y privados. Las macro dependen de la voluntad del más débil (ajusta sus objetivos a los de la gran potencia), las micro de la de ambas partes (se juegan intereses importantes para el más débil, por lo que no deben hacerse concesiones).

c) La integración con América Latina

Finalmente, la *integración con América Latina* está condicionada por y, a su vez, condiciona fundamentalmente a las relaciones con los Estados Unidos y subsidiariamente con la Unión Europea. La unidad territorial de América Hispana fue una idea fuerza con características casi míticas desde la desintegración de la dominación española en la región. Pero la unidad política de América Latina es una idea más cercana, así como la integración de la región se reconoce inicialmente en términos económicos. En estas dos perspectivas, la primera reacción parece ser defensiva: existe una política por acción u omisión de los grandes centros de poder sobre la región, cuya mejor respuesta parece ser, a diferencia, del siglo XIX, la integración, la creación de espacios y la acumulación de recursos para enfrentar los embates que plantean la hegemonía y la globalización y aprovechar sus posibilidades.

En todo caso, en el período bajo análisis predomina la visión de la integración como una consecuencia de un nuevo marco de relaciones entablado entre la Argentina y el Brasil a fines de los años '80, cuya dinámica se acelera con los respectivos procesos de redemocratización (Ramos; 2013). El enfriamiento y la desaparición de la tensión argentino-chilena permitieron explorar otras alternativas desde mediados de los '80 que dieron lugar, a principios de la década siguiente al MERCOSUR. El desenvolvimiento de este emprendimiento será tratado aparte. Sin perjuicio de ello, se destaca en este

¹³⁵ La autora las clasifica así: 1) “ligas menores” que funcionan con equipos y presupuestos pequeños y producen ideas que luego serán tomadas por las ligas mayores; 2) los que trabajan para el gobierno; 3) los que no están radicados en Washington pero influyen sobre políticas públicas; 4) los involucrados en los procesos partidarios (Busso; 1998)

punto la importancia que tiene en el marco de las relaciones argentino-brasileñas y su particular basculación sobre las relaciones con los Estados Unidos y, en consecuencia, sobre la concepción relativa a la inserción internacional de la Argentina, en cada caso¹³⁶.

2.- Las políticas exteriores del período

Sobre esta base, consideraremos las líneas generales de la política exterior de los gobiernos que formaron parte del período bajo análisis, atendiendo a los factores contextuales en los que debió planificarse y ejecutarse, teniendo como referencia los ejes estratégicos comentados. En este sentido, corresponde tener en cuenta que los cambios en el régimen (relaciones Estado/sociedad, principios y valores y factores estructurales), en los postulados y metas se reflejan en la política exterior (intereses, objetivos y estrategias; proceso de elaboración y estilo diplomático) y, consecuentemente, cómo se manifiestan en la organización de la Cancillería y en la consideración y desempeño del servicio exterior. Este punto se relaciona con la evolución de la estructura orgánico-funcional, ya vista. Más adelante nos detenemos en algunos casos relevantes que dan una idea de ese proceso.

a) La Presidencia de Alfonsín

De acuerdo con Russell (1994) los factores contextuales predominantes del período de Alfonsín en el orden interno fueron: la agudización del conflicto Este-Oeste, la crisis de la deuda, la guerra de América Central y las dictaduras militares. Todo ello, tenía un potencial impacto negativo sobre la estabilidad política argentina. En consecuencia, el esquema conceptual de la política exterior se asentaba sobre el reconocimiento de la Argentina como una nación occidental, no alineada y en vías de desarrollo y proyectada en los siguientes lineamientos:

¹³⁶ “A lo largo del período el MERCOSUR ha adquirido para la Argentina valor como herramienta para las negociaciones con terceros, a lo que hemos sumado otras ‘funciones’, tales como la inserción económica comercial, la autonomía, la concreción de los objetivos del modelo de desarrollo propuesto, entre otros” (Zelicovich; 2011)

Recuadro N° 13: Lineamientos de la política exterior de Alfonsín

- a) Desarrollo de una relación madura con los Estados Unidos (no alineamiento automático, no confrontación), pero esto planteaba la necesidad de una diplomacia de equilibrio entre las coincidencias esenciales y el disenso metodológico. La dificultad práctica más difícil de sortear era la firme posición de Reagan, la cual, finalmente impulsó un “giro realista” particularmente en materia de deuda externa;**
- b) Participación activa y genuina en la cuestión Norte-Sur, dada la pertenencia estructural al mundo en vías de desarrollo. La decisión de privilegiar las relaciones con el Sur se enfrentaba con la dificultad práctica derivada del agotamiento de los respaldos alternativos que podían esgrimirse frente a la solidez del capitalismo de la era de Reagan;**
- c) Fortalecimiento de los lazos con América Latina y el especialmente con el Cono Sur que, por un lado, permitía ciertas iniciativas vinculadas con los procesos de redemocratización y la expectativa renovada de una nueva ola de integración y, por otro, exigía la creación de un sistema de alarmas ante las amenazas que pusieran en peligro aquellos procesos. Para ello, era preciso desconectar al país del conflicto Este-Oeste;**
- d) Fortalecimiento de los lazos con Europa Occidental que permitía diversificar los puntos de apoyo de la política exterior y coincidencia ideológica. Sin embargo, ello no se tradujo en acciones concretas de parte de Europa y derivó hacia asociaciones particulares;**
- e) Reformulación de la participación en el Movimiento de Países No alineados (NOAL).**

El retorno al orden democrático exigió un esfuerzo conceptual significativo para el Presidente Alfonsín quien debió improvisar bastante en política exterior (Sanchís Muñoz, 2010). El país después de Malvinas estaba prácticamente aislado del orden internacional, con un gobierno militar sumamente desprestigiado tanto en el campo profesional como en el político, en cesación de pagos agravada por una profunda recesión e imposibilitado de apelar a una reactivación ortodoxa, dadas las condiciones externas y el efecto que la política económica instrumentada desde 1976 tenía sobre el aparato productivo. Debía enfrentarse, además, con el apogeo de la estrategia de Reagan

tanto en el campo de las relaciones entre las superpotencias como en la difusión de los recetarios económicos para los países subdesarrollados.

Las premisas de Alfonsín contemplaban dar prioridad a las variables políticas sobre las económicas y comerciales y eso produjo una asimetría entre el alto perfil alcanzado en el plano político diplomático y el bajo perfil de las relaciones económicas.

El principal problema fue la ausencia de un programa económico aceptable para los inversores extranjeros. El punto más delicado para ellos se vinculaba con las relaciones con los Estados Unidos. Según los analistas, la estrategia de Alfonsín combinaba la tradición comprendida en el modelo “estatista-nacionalista” (no alineamiento, los vínculos con el Tercer Mundo y América Latina y rol protagónico del Estado en el desarrollo económico) con otra propia del modelo “liberal-clásico” (marcada identidad occidental, alto grado de apertura externa y favorecimiento del libre mercado). El conflicto podía suscitarse cuando el énfasis en algunas de esas orientaciones colisionara con la interpretación dominante del interés nacional. Así la política centroamericana del gobierno radical resultaba especialmente sensible para el gobierno de Reagan, el cual, por su parte, jugaba un papel clave en las negociaciones vinculadas a la deuda externa.

En general, el gobierno radical tuvo buenas relaciones políticas (occidentalismo, coincidencias en materia de seguridad y afinidad socialdemócrata) pero malas relaciones económicas con Europa (proteccionismo). Como consecuencia de la combinación de ciertas constantes y problemáticas recientes la política exterior de Alfonsín estuvo más orientada hacia los países desarrollados que lo previsto. Su comportamiento debió lidiar con las desventajas del no alineamiento político pero no pudo aprovechar las ventajas de la dependencia de las opciones estratégicas trazadas por la potencia hegemónica, derivada de las políticas exteriores anteriores y del particular momento triunfalista de la época de Reagan.

Por otra parte, en el ámbito multilateral el gobierno radical suscribió numerosos tratados de derechos humanos, empezando por el Pacto de San José de Costa Rica al que adhirió en 1984. También promovió el G6 en la Comisión de Desarme de la ONU y planteó la estrategia de Malvinas centrada en la Asamblea General del organismo.

Respecto del eje *inserción internacional de la Argentina*: el gobierno de Alfonsín se inclinó por asumir el rol internacional de país mediano viable, inclinado hacia la cooperación internacional (Pérez Llana; 1983). En primer lugar, el gobierno consideró que la Argentina tenía que desempeñar un papel activo en la cuestión norte-sur dada su pertenencia estructural al mundo en vías de desarrollo. Por ello, América Latina y los países vecinos fueron el escenario donde se pusieron en práctica iniciativas y políticas de cooperación, entre las que se destaca la activación de la integración con el Brasil desde mediados de los '80. Con tal perfil, la política exterior se orientaba hacia el no aislamiento, no alineamiento y una evaluación ponderada de la correlación de fuerzas que operaban en el sistema internacional (Alconada Sempé; 1996) y debía articularse con otros objetivos centrales del gobierno como la consolidación del régimen político desactivando los focos sensibles de conflicto (Beagle, Malvinas, etc.) y la reforma de la economía a través de la reinserción en el sistema internacional (Pérez Llana; 1986).

*En cuanto al eje relaciones con los Estados Unidos*¹³⁷, si bien puede decirse que hubo una coincidencia genérica en tiempos de Reagan, fueron muy importantes las diferencias puntuales respecto de la situación en Centroamérica, la política nuclear, el Cóndor II, y los vínculos militares con la potencia hegemónica. Russell (1997) divide el período en dos etapas: 1) hasta el Plan Austral donde los tropiezos de la economía del gobierno radical significaban mala política para el gobierno norteamericano, y 2) desde el Plan Austral en adelante, donde mejora la relación económica aunque con puntos políticos conflictivos (Contadora, Cuba, el G6, etc.). El tratamiento de la deuda también generaba diferencias: la Argentina proponía una concertación multilateral mientras que los Estados Unidos buscaban reducir el problema a cuestiones bilaterales entre el país y la banca acreedora¹³⁸.

Alfonsín fue especialmente crítico de la injerencia de USA en Centroamérica. Mientras los norteamericanos buscaban obligar a que las facciones iniciaran

¹³⁷ Las visiones sobre América Latina que se atribuyen a los Estados Unidos han tenido una importancia no menor en cuanto a las propuestas de política exterior. Russell las sintetiza en 4 percepciones históricas pero vigentes: la del hemisferio occidental, la de la irrelevancia de la región, la de la práctica imperialista y la de la declinación hegemónica de los Estados Unidos. De acuerdo con el autor, se trata de simplificaciones que desvían la atención sobre las “esferas de responsabilidad” que podrían negociarse con los Estados Unidos en función de cierta división del trabajo (Russell; 2006)

¹³⁸ Para algunos observadores, Alfonsín no logró una definición consistente: “El más serio defecto de la política exterior del gobierno de Alfonsín fue la incapacidad de definir claramente cuál era su concepción de la posición argentina en el mundo. El gobierno declaró su definición de posición ideal en sí misma, pero no señaló cómo se proponía lograr esa posición u objetivo” (Tulchin; 1990: 300)

negociaciones vía bloqueo, la Argentina respaldó al grupo de Contadora creado en 1983 e integrado por México, Panamá, Venezuela y Colombia, con el Grupo de Apoyo a Contadora creado en 1984 e integrado por Brasil, Perú, Uruguay y nuestro país. Con ellos se formó el G8 o Grupo de Río en diciembre de 1986.

En materia económica, promovió la creación del *Grupo Cairns* en el GATT 1986 integrado por países productores agrícolas y ganaderos de producción eficiente no necesitados de subsidios pero afectados por ellos y en el campo estratégico militar mantuvo la posición de desarrollar la energía nuclear sin fines bélicos pero no ratificó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco de 1967) ni el Tratado de No Proliferación Nuclear pese a las presiones norteamericanas y siguió adelante con la construcción del misil Cóndor II. Aunque el gobierno norteamericano levantó el embargo de armas de la enmienda Humphrey-Kennedy, no hubo cooperación entre las fuerzas armadas de ambos países.

La Argentina votó en disidencia con las iniciativas norteamericanas de investigar la situación de los derechos humanos en Cuba y desde la visita de Alfonsín a la isla en 1986 propició un acercamiento con el gobierno cubano. Además, fue un partícipe activo en el Consenso de Cartagena (1984) por el cual los países latinoamericanos reclamaron el tratamiento público y no bilateral de la deuda externa.

Russell (1997) sintetiza el ambiguo sistema de relaciones de la Argentina con los Estados Unidos durante el gobierno de Alfonsín en dos grandes conjuntos: el del “disenso metodológico” que comprende aquellas cosas que no afectaron de manera absoluta las relaciones con la potencia hegemónica y el de aquellos temas que incurrieron en el “disenso fundamental” o se aproximaron. En este último entran algunas cuestiones, pero no todas las que Escudé, por su parte, considera confrontativas (intento de organizar un club de deudores, construcción del misil Cóndor II, no ratificación del Tratado de Tlatelolco y del Tratado de No proliferación, política respeto de Centroamérica, entre otras) (Escudé; 2001)¹³⁹.

¹³⁹ Respecto del desmantelamiento del misil Cóndor II, Russell (1997) presta atención a la variable contextual para explicar la repercusión que este acto tuvo sobre la política exterior en el gobierno de Menem, pero que no había sido impedimento en el de Alfonsín para el estándar de relaciones con los Estados Unidos. Si bien el Cóndor existía desde el '84, la presión norteamericana se intensificó en los '90. Para el autor la destrucción del Cóndor cambió el patrón tradicional de relación con Estados Unidos

Finalmente, en el eje *integración con América Latina* Alfonsín concluyó el diferendo con Chile firmando en el Vaticano, el 29 de noviembre de 1984, el Tratado de Paz y Amistad e inició en 1986 el Programa de Integración y Cooperación Argentina Brasil que, con el tiempo, sentaría las bases del MERCOSUR. Como ya se dijo, el gobierno de Alfonsín asumió que la Argentina debía desempeñar un papel activo en la cuestión Norte-Sur dada la pertenencia “estructural” del país al mundo en vías de desarrollo. Se pusieron en práctica, entonces, iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación, en especial en América Latina. El ejemplo más claro fue el proceso de integración con Brasil iniciado a mediados de los 80, que profundiza la tendencia originada en 1979 y articula posiciones coordinadas en la Asamblea General de la ONU, la UNCTAD, el GATT y el apoyo de Brasil en la cuestión Malvinas. De la competencia se pasa gradualmente a una asociación estratégica con efectos internos (democracia) y externos (complementariedad) (Russell/Tokatlián; 2003).

Los cambios introducidos con el regreso de la democracia impactaron sobre la diplomacia de carrera en varios sentidos. Por un lado, se reincorporaron los diplomáticos separados de la carrera desde la gestión de Vignes y durante el gobierno militar, con los ascensos y reconocimientos debidos. Por otro, tanto desde la nueva estructura política como desde la burocracia estable debieron encararse acciones tendientes a reposicionar el papel de la Cancillería y de la gestión diplomática con el fin de superar los efectos de la particular organización del gobierno militar. Durante la gestión de éste funcionaron en un mismo plano –y no pocas veces subordinando a la diplomacia profesional- al menos dos formas de diplomacia paralela, una de orden militar y otra, centrada en la gestión económica. La recuperación de la centralidad de la Cancillería en el manejo de la agenda de la política exterior (Russell; 1990) generó enfrentamientos con la conducción económica, particularmente en el área comercial, y con otros ministerios que se resistieron a resignar su autonomía en áreas como, por ejemplo, la cooperación internacional.

Sin embargo, el régimen democrático sumó nuevos actores institucionales (como el Congreso y, puntualmente, en 1984, el electorado en la consulta popular) que, aunque no afectaron la toma de decisiones estratégicas implicaron una cierta descentralización del proceso de formación de la política exterior y un mayor nivel de

al eliminar los conflictos en el área seguridad y en el área de política diplomática, aunque los otros conflictos, de naturaleza económica, siguieran vigentes.

institucionalización. Para Russell (1990: 25): “Con el cambio de régimen, la estructura y el proceso de toma de decisiones y el ‘estilo’ diplomático fueron modificados de manera significativa. A diferencia de lo sucedido durante los años de la autocracia militar, la Cancillería recuperó su rol de actor central en el proceso de elaboración y puesta en práctica de la política exterior. En efecto, el proceso de toma de decisiones se concentró en la cúpula de esta agencia estatal, integrada esencialmente por funcionarios de origen político. Además, el presidente Alfonsín jugó un rol de primer orden formando parte de la estructura decisoria en las cuestiones externas de mayor importancia del período. Inclusive, adoptó personalmente iniciativas fundamentales, tal el caso de someter la cuestión del Beagle a una consulta popular no vinculante. En consecuencia “... la Cancillería manejó todos los temas de la agenda político-diplomática y estratégico-militar, y compartió con las agencias económicas del Ejecutivo, no sin conflictos burocráticos, la conducción de las cuestiones económico-financieras”.

Hacia adentro, la conducción del Canciller Caputo tuvo consecuencias tanto en el *staff* político como en el segmento de los diplomáticos de más alto rango. En primer lugar, Caputo no provenía del núcleo histórico de la UCR. Era considerado un recién llegado, tanto a los círculos partidarios cercanos al nuevo presidente, como a la temática de la política exterior. Fue una sorpresa para muchos miembros del partido su designación como Canciller, justamente, en un área en la que el radicalismo contaba con un nutrido grupo de diplomáticos de alto rango. Algunos de ellos fueron nombrados como secretarios y subsecretarios (Elsa Kelly, Hugo Gobbi, Oscar Torres Ávalos, etc.) y otros al frente de algunas áreas clave de la Cancillería (v. gr., Petrella en la Dirección de Organismos Internacionales) y un tercer grupo al frente de embajadas importantes (García del Solar en Estados Unidos, por ejemplo). Sin perjuicio de ello, ciertas decisiones de Caputo tendieron a proyectar hacia puestos de relevancia a diplomáticos de rangos menores, en una pretendida renovación respecto de aquellos que por su ubicación en la escala jerárquica habían prestado funciones en el país o en el exterior durante el régimen de facto¹⁴⁰. El Canciller trató de potenciar a los niveles medios de la carrera y llegó a afirmar que prefería prescindir de los diplomáticos de carrera del rango de Consejero para arriba, según recuerdan EM2, EV25R, M1V11, entre otros. También propició nombramientos en departamentos internos (Europa Occidental, América del

¹⁴⁰ “Dante Caputo, un hombre ajeno hasta ese momento a la diplomacia, poseía una visión crítica de la Cancillería. En consecuencia, prefirió colocar en los puestos de mayor responsabilidad a hombres de su confianza, quienes tampoco eran parte de la burocracia” (Russell; 1990: 25)

Norte, América Central y Caribe) salteando a diplomáticos más antiguos, lo que irritó a ciertos sectores (Russell; 1990) ¹⁴¹.

Las pugnas se debieron a conflictos personales (Caputo /Gobbi; Caputo/ Kelly), al manejo centralizado por parte de Caputo y sus colaboradores inmediatos, ninguno de ellos diplomático, y al puenteo de jerarquías. Según Gosende (2007) el sistema de decisiones del gobierno de Alfonsín se caracterizó por concentrarlas en el Presidente, asistido por Caputo como “diseñador y organizador” de las políticas derivadas de aquéllas, con la participación de un número reducido de funcionarios y asesores. Los funcionarios diplomáticos de carrera participaban más intensamente del tramo de implementación. Los políticos profesionales –legisladores u operadores de la UCR, con especial predominio de la “Coordinadora”¹⁴²- realizaban la interfase con el Congreso, los otros Ministerios, el Partido Justicialista –especialmente la “Renovación”- y los grupos sociales. La organización informal montada por Caputo pronto se constituyó en un canal privilegiado de relaciones que fue concentrando mediaciones de todo tipo, algunas de ellas ajenas, incluso, a las relaciones exteriores. Pero, hacia el último bienio del período de Alfonsín, la evolución de la situación política fue mermando la capacidad de mediación a medida que la fórmula política establecida por aquel perdía credibilidad y se sucedían las crisis, lo cual contraponía las exigencias inmediatas de la política exterior, particularmente en asuntos económicos, con las derivadas de las orientaciones que privilegiaban una mayor autonomía.

El modelo de gestión también repercutió sobre la organización interna de la Cancillería. Durante el gobierno de Alfonsín, catorce nombramientos en cargos de conducción política en el Ministerio de Relaciones Exteriores recayeron sobre doce diplomáticos de carrera, nueve como subsecretarios, cuatro como secretarios y uno como Ministro. De todos ellos, sólo uno (Ruíz Cerruti, quien terminó siendo Canciller durante menos de dos meses) había egresado del ISEN. Los demás, ingresaron previamente a la carrera diplomática, por los sistemas vigentes entonces. Aunque varios

¹⁴¹“La conducción centralizada de la Cancillería por parte del canciller Caputo y sus más directos allegados políticos adquirió, al mismo tiempo, un carácter relativamente desjerarquizado. Este último rasgo diferenció claramente a la administración radical del régimen militar. De este modo, funcionarios de jerarquías intermedias e incluso bajas lograron llegar, en algunos casos, a los altos niveles del Ministerio y aportar insumos al proceso decisorio. Paralelamente, este ‘puenteo’ de jerarquías produjo fuertes reacciones y animosidades por parte de los cuadros altos de la burocracia hacia los máximos responsables de Cancillería” (Russell; 1990: 26)

¹⁴² La Junta Coordinadora Nacional de la Juventud Radical era una corriente interna del partido radical de gran influencia en el gobierno de Alfonsín.

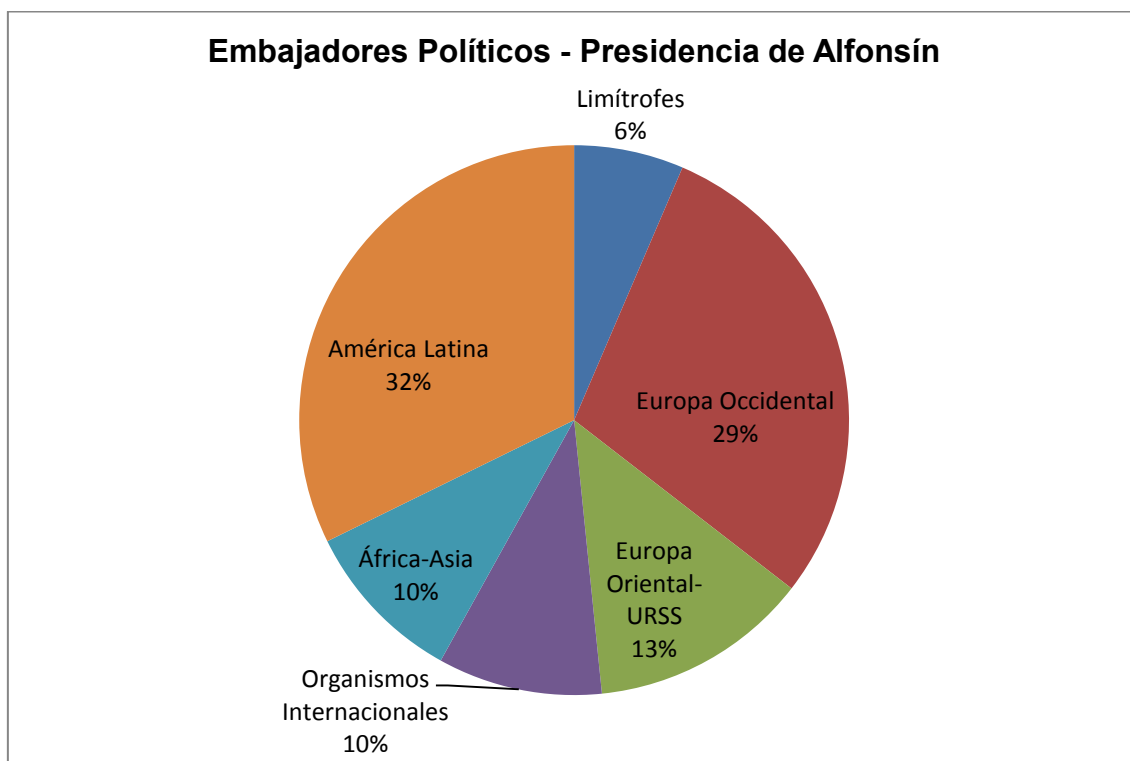
de los nombrados tenían militancia en -o afinidad con- el radicalismo, pertenecían también a la primera línea de la diplomacia de carrera, de corte más “tradicional”, la cual se vio afectada por la nueva forma de trabajo desarrollada por el Canciller. Entre otros factores, la incidencia creciente del “grupo político” sobre cuestiones económicas y sociales y la “desjerarquización” de la plantilla de cargos en relación con la carrera, además de la reincorporación de los prescindidos, provocaron un cierto desplazamiento de la línea tradicional que se tradujo, entre otras cuestiones, en una merma de la influencia de la Consejería Legal y del enfoque predominantemente jurídico de la política exterior así como en una disminución de la participación en el diseño de las políticas de las estructuras estables de la Cancillería, aunque se logró para las iniciativas de carácter estratégico un amplio apoyo de la clase política –al menos en la primera mitad del período- lo cual consolidaba una tendencia firme hacia el bipartidismo (Gosende; 2007).

Como se aprecia, la mayor concentración no evitó las pujas intraburocráticas en la Cancillería e interburocráticas con el Ministerio de Economía y particularmente las áreas ligadas al comercio exterior. Sin embargo, las cuestiones ideológicas –entendiendo por ellas, los distintos enfoques sobre la orientación conceptual de la política exterior- ocuparon un lugar secundario en el gobierno y su principal oposición.

Por otra parte, Alfonsín hizo 33 designaciones de embajadores políticos en el exterior, correspondientes a otras tantas personas, con la distribución de destinos que se aprecia en el cuadro siguiente. De ellos, 29 eran militantes políticos (3 justicialistas, 16 radicales y 10 de otros partidos) y había un sindicalista, un médico dirigente de una comunidad religiosa, un periodista del interior y un hermano del presidente. De los 29 políticos, 17 no registraban trayectoria anterior de repercusión nacional¹⁴³ o antecedentes en el área. De los 12 restantes, 6 tenían antecedentes diplomáticos. Alfonsín designó dos embajadores en los Estados Unidos, ambos diplomáticos de carrera ligados al radicalismo: Lucio García del Solar (nombrado por Bignone y ratificado por Alfonsín) y Enrique Candiotti.

¹⁴³ Entendemos por repercusión, proyección, relevancia o trascendencia en el plano nacional, el conocimiento público de la persona por haber ocupado cargos en el gobierno como ministro, legislador nacional, gobernador o miembro de la conducción superior de su partido. Inversamente, los dirigentes o “punteros” provinciales o barriales, los “cuadros” militantes, etc. acceden al cargo diplomático en virtud de criterios que no consideran su importancia relativa en el esquema de poder.

Gráfico N° 7: Embajadores políticos durante la Presidencia de Alfonsín



Fuente: elaboración propia.

Recuadro N° 14: La toma de decisión en política exterior en el período de Alfonsín

Se puede esquematizar el cuadro de situación del subperíodo de la siguiente forma:

- 1.- La conducción de la política exterior estuvo concentrada en el Presidente, su Canciller y un pequeño *staff* del partido gobernante en el que no se registra una presencia decisiva de diplomáticos de carrera;**
- 2.- el manejo ordinario interno de la diplomacia y la agenda rutinaria de las relaciones exteriores a cargo de miembros de la carrera pertenecientes a lo que denominamos el ala “tradicional” y al partido gobernante;**
- 3.- La ocupación de ciertos cargos “sensibles” por cuadros intermedios de la carrera, lo cual afectó el componente jerárquico registrado hasta entonces, al igual que la reincorporación de los prescindidos;**
- 4.- La presencia importante de embajadores políticos en destinos relevantes, con cierta preponderancia por sobre los diplomáticos profesionales.**
- 5.- La designación de diplomáticos de carrera como funcionarios políticos en la Cancillería mientras persiste la centralización de la decisión apuntada en 1) permite establecer una diferenciación entre las decisiones estratégicas, en la que la presencia de los diplomáticos es escasa, de las decisiones rutinarias, confiadas al dominio de las “reglas del arte” por parte de la burocracia experta del servicio exterior.**

b) El período de Menem

El segundo turno presidencial desde la restauración democrática se inició con un escenario interno y externo lleno de incógnitas. Por un lado, los problemas económicos con los que se enfrentó Alfonsín, lejos de estar superados, encontraban su peor expresión: hiperinflación y recesión, cesación de pagos y precios internacionales bajos, etc. Las experiencias de la *reganomics* y Thatcher, aparecían como una receta ineludible para los países subdesarrollados, propuesta por los organismos internacionales de crédito en el Consenso de Washington de 1989. Por otro lado, la finalización de la Guerra Fría luego de la Caída del Muro de Berlín (1989), la disolución de la URSS (1991) y la extensión de la globalización, además de la consolidación del proceso de recuperación democrática en el continente, incluida Centroamérica, ofrecían una

oportunidad para la reinserción de la Argentina en un campo internacional que se presentaba tendencialmente unipolar.

Los factores contextuales caracterizados por Russell (1994) del comienzo del gobierno de Menem eran en el plano externo: el fin del conflicto Este-Oeste, la hegemonía de los Estados Unidos, la democracia extendida en América Latina, el fin de la crisis en América Central y la apertura de un marco de negociación para la deuda externa. Por su parte, en el plano interno eran: la prioridad de las demandas económicas y sociales, la hiperinflación y el fin de la injerencia política de los militares¹⁴⁴.

En el marco de la formación de “un nuevo orden mundial”¹⁴⁵, se presagiaban cambios en la política exterior argentina motivados por la creciente interdependencia y cooperación y por la expansión democrático-liberal, así como por el énfasis en la seguridad colectiva más que en el equilibrio de poder (Dallanegra Pedraza; 2004). Desde el punto de vista económico, se caracterizaba por la obsolescencia de la sustitución de importaciones acelerada por la globalización y el aislacionismo, los cuales imponían la búsqueda de nuevas relaciones especiales. Los lineamientos de la nueva política exterior de Menem fueron formulados en una clave de “realismo periférico”, según la expresión de Escudé, “utilitarismo periférico” según la de Russell.

¹⁴⁴ “Cuando Carlos Saúl Menem asumió la presidencia de Argentina en julio de 1989, el contexto internacional e interno reunía dos de las tres condiciones identificadas por Jakob Gustavsson que facilitan la realización de cambios significativos en materia de política exterior: alteración de condiciones estructurales fundamentales en el ambiente externo (fin de la Guerra Fría y nueva fase de globalización económica) y la presencia de una crisis interna de envergadura (hiperinflación) La tercera condición –la existencia de un liderazgo político estratégico– fue dándose progresivamente en la medida en que Menem consolidó su poder político interno a partir de la construcción de una nueva coalición social que produjo, entre otros aspectos de relevancia, un ‘giro copernicano’ en el perfil ideológico del peronismo” (Russell/Tokatlián; 2004).

¹⁴⁵ La expresión comenzó a utilizarse con el fin de la Guerra Fría y a partir del supuesto generalizado de la hegemonía indisputable de los Estados Unidos. Su carácter polisémico, según Russell (1992), comportaba cierta incertidumbre e inestabilidad para la política exterior argentina en ese momento de transición. Algunos lo identifican como una nueva construcción imperial (Dallanegra Pedraza; 2004).

Recuadro N° 15: Lineamientos de la política exterior de Menem

- a) Abandonar el “confrontacionismo inútil” con los países desarrollados y reemplazo por una política “normal”, “realista” o “pragmática” según el caso, centrada en la relación con Estados Unidos con gestos exagerados sintetizados en las “relaciones carnales”;**
- b) Priorizar la defensa de las posiciones que afectan a los intereses económicos del país (aunque había diferentes enfoques, particularmente por el momento económico por el que atravesaba Brasil);**
- c) Concentrar la acción externa en áreas importantes (Estados Unidos, MERCOSUR + Chile y Bolivia, Japón y Sudeste Asiático) reduciendo las pretensiones de gravitación expandida;**
- d) Apoyar el funcionamiento efectivo del sistema de la ONU;**
- e) Ante la percepción de una globalización “arrolladora”, se impone profundizar los vínculos transnacionales de la Argentina priorizando el acceso al mercado de capitales.**

El análisis de Escudé (2003) en el marco de su “realismo periférico” encaja en la siguiente autopercepción, esbozada por Cisneros: un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia con predominio natural en la región debe eliminar sus confrontaciones con las grandes potencias reduciéndolas a sus asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y a su base de poder. La política exterior debe mantener un perfil bajo en todos aquellos temas que puedan contraponerse a las potencias dominantes y a los objetivos políticos de los Estados Unidos en la región a menos que ello tenga costos materiales tangibles. Se impone un criterio utilitarista al extender el cálculo de riesgos de la autonomía en materia de política exterior hasta los costos eventuales y no sólo a costos tangibles¹⁴⁶.

La diferencia con la concepción alfonsinista se cifraba, para los estrategos de Menem, en la integración de la política exterior con la política económica que necesitaba la Argentina para su desarrollo (Souto Zabaleta; 2004). Desde este punto de

¹⁴⁶ Según Cisneros “Las virtudes de una política exterior pueden medirse por su capacidad para suscitar actitudes positivas para la Argentina en banqueros e inversores actuales o potenciales a no ser que tenga costos materiales tangibles. A la inversa, toda política exterior que genere percepciones negativas en dichos sectores debe considerarse mala, a no ser que produzca dividendos materiales tangibles” (Escudé; 2003: 239)

vista, se presentaba como parte del programa de gobierno menemista y requería una mayor complementariedad con las exigencias del plan de convertibilidad, para el cual la inserción argentina en el mundo era la inserción en el mercado internacional de capitales y en el comercio internacional¹⁴⁷. En consecuencia, la política exterior no podía formularse ni ejecutarse en forma aislada de la estrategia económica.

En la evolución de la política exterior de Menem se distinguen dos etapas cuyo eje es el MERCOSUR (Busso; 1998). En la primera, además de priorizarse a los Estados Unidos y la Comunidad Europea, se menciona a los países vecinos o al MERCOSUR indistintamente y hacia el final hay una mayor apertura hacia la región Asia-Pacífico. Con Estados Unidos se destaca su papel unipolar e influencia sobre los organismos internacionales de crédito, cuya relación con Alfonsín había sido conflictiva. Por ello, Menem intentó una política de prestigio centrada en el regionalismo abierto¹⁴⁸ y el desarrollo económico conforme a las exigencias de la globalización y el marco trazado por el Consenso de Washington, cuyo componente básico en este capítulo era la apertura económica y comercial a los mercados mundiales. En este contexto, las relaciones con la potencia hegemónica fueron el eje de su política exterior, con un estilo sin términos medios, algunos de cuyos hitos fueron el envío de naves al Golfo Pérsico, la ratificación del Tratado de Tlatelolco (1984) y del TNP, el retiro de NOAL (1991), la condena a Cuba en materia de derechos humanos, la cancelación y desmantelamiento del Cóndor II (1991) y alianza extra OTAN con EE.UU.¹⁴⁹.

¹⁴⁷ La Cancillería creó en 1992 tres centros de promoción comercial: Barcelona, Frankfurt y Milán y las fundaciones Export-ar e Invertir, con una figura jurídica de derecho privado pero con participación de funcionarios públicos. De acuerdo con la información oficial, la Fundación Export-Ar es la agencia de promoción comercial, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, cuya misión es fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones argentinas. Su función es asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por conquistar nuevos mercados; fijándose como objetivo final que las empresas argentinas comercialicen sus productos y servicios en forma competitiva en el plano internacional. Lleva adelante acciones de promoción de exportaciones buscando reunir a productores argentinos con compradores extranjeros en los más importantes encuentros de negocios del mundo y, a la vez, trabaja con empresas nacionales brindándoles información comercial, asistencia técnica y capacitación, para que ellas generen los cambios necesarios para producir y comercializar eficientemente en mercados externos.

¹⁴⁸ La CEPAL lo define como “el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación” (CEPAL; 1994: 8). Esta expresión significa también que la integración regional es un medio o punto de partida para regímenes de liberalización más amplios que trascienden el marco regional (Giglio/Roark; 2012).

¹⁴⁹ La calificación de “aliado extra-OTAN” es una categoría prevista en la Ley de Asistencia Externa de los Estados Unidos, que se otorga en forma sumamente restrictiva, respondiendo fundamentalmente a argumentos de naturaleza estratégica.

Con la Comunidad Europea, por su parte, a partir de 1989 con los acuerdos de Madrid se inicia una etapa de recomposición post Malvinas que se acelera a partir de 1992, cuando se normaliza la relación con Gran Bretaña. En la cuestión Malvinas se deja de lado la Asamblea General de ONU y se ensaya alguna forma de acuerdo que incluyera potencialmente a los *kelpers*.

En el ámbito multilateral, la Argentina suscribió un Acuerdo de Cooperación con la CEE (1990), fue miembro del Consejo de Seguridad en 1994-95, participó del establecimiento de la OMC en Marrakech en 1994 para reemplazar al GATT y aceptó el Plan Brady en 1993. Luego de la aprobación de los tratados de Tlatelolco y de No Proliferación, la Argentina consiguió ingresar en varios Comités de la OCDE.

En la segunda etapa, aunque las prioridades siguieron centradas en EE.UU, CE y Asia-Pacífico, las relaciones se mediatizaron vía el MERCOSUR, establecido por el Tratado de Asunción (1991) y dinamizado por el Protocolo de Ouro Preto de 1994. Para terminar con los focos de conflictividad en la región, Menem impulsó negociaciones con Chile. Por el acuerdo Menem-Aylwin de 1991 se sometió el diferendo de Laguna del Desierto a un tribunal arbitral y luego se abrieron negociaciones directas por los Hielos Continentales: el Protocolo Adicional de los Hielos Continentales fue firmado con Frei en 1996 y, tras una ardua negociación interna y externa, concluido en la reunión final Frei-Menem en 1999.

El eje *relaciones con los Estados Unidos*, se estructura dentro del concepto de las relaciones especiales. Hubo coincidencia con los temas dominantes de la política y la agenda internacional norteamericana: sostenimiento de la democracia, promoción de la economía de mercado, seguridad colectiva y los nuevos temas como tráfico de drogas, preservación del medio ambiente, etc.

De acuerdo con Busso (1998), en la segunda etapa del menemismo influyen las variaciones en el contexto político de ambos términos de la relación. Por el lado norteamericano la primera etapa de Clinton privilegia cuestiones domésticas sobre las internacionales, no tiene un proyecto geopolítico definido, está abocado al debate interno sobre el abandono o el replanteo del Estado de Bienestar y manifiesta una voluntad política unilateralista. Todo esto influye sobre la conformación de la agenda, sobre la que se sitúan cuestiones que no afectan en todos los casos las relaciones con

nuestro país. En el campo argentino, la perspectiva económica presentaba problemas distintos de los de 1989, un peso significativo del MERCOSUR, la profesionalización de la relación diplomática estabilizada tras ocho años de alineamiento y la formación de una comunidad hemisférica de valores en torno a la democracia y los derechos humanos. Por todo ello, el segundo gobierno de Menem se caracterizó, respecto de las relaciones con Estados Unidos, por el predominio de micro-relaciones bilaterales: es decir, no situadas alrededor de los grandes temas políticos sino sobre cuestiones específicas en algunos casos con fuertes contenidos técnicos¹⁵⁰.

Según este esquema, se trata de un contexto macropolítico diferente del anterior, dominado por la interpretación de la baja prioridad político-estratégica de la Argentina en el conjunto de los intereses norteamericanos y su inserción en ese marco por una vía tendencialmente conflictiva desde el punto de vista económico con ciertos intereses puntuales virtualmente resonantes en la potencia hemisférica (p. ej.: el arduo y controvertido tratamiento de la ley de patentes medicinales y la presión argentina para que se eliminaran los subsidios agrícolas, etc.). Paralelamente, el “contexto micro-político” presenta una mayor frecuencia y variedad de la interacción entre ambos países, circunstancia que, tal vez, concede mayor repercusión a los aspectos controversiales y aumenta la exigencia de esfuerzos diplomáticos de parte de nuestro país¹⁵¹. Tal paradoja –el éxito de un esfuerzo denodado por alinearse en forma estricta con los objetivos estratégicos norteamericanos para insertar a la Argentina en la política internacional que finalmente desemboca en una relación estrecha pero caracterizada por múltiples y crecientes conflictos puntuales- afectó el desempeño de los protagonistas hasta distorsionar en parte los objetivos planteados en el comienzo de la gestión menemista con una “sobreactuación” que no modificó sustancialmente la postura de los Estados

¹⁵⁰ Dice Busso (1998:72): “La nueva etapa está definida por el predominio de las micro-relaciones bilaterales. Este predominio fomentó la conformación de una agenda diferente donde los temas comerciales, la seguridad jurídica y la corrupción obtuvieron los primeros puestos.

Como era de esperar la nueva agenda involucró un cambio en la estrategia de negociación argentina. Las condiciones del primer mandato han sido reemplazadas por un reclamo cordial, pero persistente. Se concretaron pasos importantes en la decisión de usar la Embajada Argentina en Washington como lobby; se optimizó –en comparación con épocas anteriores- la posición argentina en el marco de la democracia estadounidense; se diversificaron los contactos con los partidos políticos; se inició un proceso destinado a mejorar el conocimiento sobre la toma de decisiones en estados Unidos y se incrementaron los contactos a niveles de las sociedades civiles con el consiguiente crecimiento del rol de los actores privados en el contexto bilateral”.

¹⁵¹ Esta ambigüedad es señalada por Busso: “La política exterior argentina hacia los Estados Unidos durante el segundo mandato de Menem parece involucrar una situación paradójica: el nivel histórico más intenso de la relación bilateral se conjuga con un incremento de disputas comerciales y avizora espacios conflictivos en torno a cuestiones de corrupción y seguridad jurídica” (Bologna; 1998: 73)

Unidos hacia la Argentina y perjudicó el trazado de una política exterior alternativa al restarle apoyos internos y complicar alianzas alternativas potencialmente funcionales a otros objetivos (v.gr., la repercusión en el Tercer Mundo de la ruptura con el bloque NOAL en septiembre de 1991 y la inquietud regional generada por el tratamiento de una eventual alianza extra OTAN en diciembre de 1996)¹⁵².

En este punto, el cambio en las relaciones con los Estados Unidos tuvo un impacto psicológico sobre la cultura política argentina y generó resistencias dentro del propio oficialismo (Míguez; 2013), rechazos de los partidos políticos de oposición y muchos debates académicos¹⁵³. La producción de los cambios fue, en todo caso, una iniciativa argentina en respuesta a posturas globales indiferenciadas de la diplomacia norteamericana (Busso; 1994).

De este modo, el *eje inserción internacional de la Argentina* aparece prácticamente subordinado al *eje relaciones con los Estados Unidos*. Las llamadas “relaciones carnales” se tradujeron en cuatro visitas de Estado a los Washington en las cuales el Presidente Menem trató de estrechar relaciones personales con sus pares norteamericanos y resolver directamente algunas cuestiones puntuales planteadas con aquel país (Bologna; 1998). El énfasis en establecer una referencia preferencial con los países desarrollados, sin embargo, desenfocó la proyección latinoamericana y la concentró en el MERCOSUR ampliado (4 + 1).

El *eje integración con América Latina* operó como un factor de equilibrio dinámico respecto de la relación con la potencia hegemónica. En términos de integración, la estrategia de Estados Unidos promovía la incorporación progresiva al NAFTA o la creación de una zona de libre comercio ALCA. En el primer caso, los otros

¹⁵²La opción del gobierno menemista afectó el proceso de formación de la política exterior. Según expresa Busso (1998: 73): “Uno de los elementos que los hacedores de la política exterior no tomaron en cuenta cuando decidieron optar por el acercamiento a Washington, es la resistencia cultural que encontrarían frente a esta decisión por parte de la opinión pública local, los medios de comunicación e inclusive en el cuerpo diplomático; a lo que hay que sumar la desconfianza que históricamente Argentina despertó en la burocracia de los Estados Unidos. La ausencia de esta variable en la planificación de la política exterior tuvo una fuerte incidencia sobre el estilo de la gestión en tanto que obligó a una sobreactuación en el manejo de los asuntos con Washington destinada a convencer a los Estados Unidos que los cambios en la Argentina se harían efectivos pero, como era de esperar, esta estrategia incrementó el rechazo de la opinión pública y la prensa local frente a las nuevas modalidades de relación con Estados Unidos”.

¹⁵³ Según es universalmente compartido por los analistas y la opinión pública en general, probablemente como consecuencia de ese viraje, la Argentina sufrió en su territorio dos atentados del terrorismo internacional durante el período menemista: la voladura de la Embajada de Israel, que dejó 29 muertos, el 17 de marzo de 1992 y la explosión de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994, con un saldo de 85 muertos.

socios del MERCOSUR rechazaron la posibilidad en 1994 y sólo Chile fue tentado, pero el gobierno norteamericano no obtuvo el *fast track* a tiempo. Con el ALCA se dependía de otro *fast track*, pero no había claridad acerca del mecanismo ni buena acogida del MERCOSUR. Con la Comunidad Europea, en cambio, se proyectó una zona de libre comercio para 2005¹⁵⁴. Menem continuó los acuerdos que llevaron a la constitución del MERCOSUR, y durante una primera etapa presionó para progresar significativamente en esa línea. Sin embargo, la relación con Brasil –esto es, el MERCOSUR- fue siempre un pivote de la relación con los Estados Unidos, que el gobierno menemista privilegiaba estratégicamente, por su potencial de reinserción de la Argentina en el (primer) mundo en forma diferenciada. La tan cuestionada “baja” institucionalización del MERCOSUR encuentra en el predominio de la diplomacia presidencial una causa inmediata, pero también es una consecuencia mediata de las opciones estratégicas que subordinaron el desarrollo de la iniciativa a objetivos ajenos a su desenvolvimiento.

Para Russell/Tokatlián (2003) se produce un cambio de paradigma en la política exterior que, si bien tiene eje en la relación con los Estados Unidos, repercute decisivamente en la relación con Brasil¹⁵⁵. En efecto, los autores sostienen el fin del paradigma globalista y su reemplazo paulatino por el de la “aquiescencia pragmática”, cuyas premisas se presentan en el siguiente recuadro.

¹⁵⁴ Busso (1998:20) aclara: “De acuerdo a las etapas establecidas, lo que se detecta es que la Política Exterior Argentina, en la primera etapa prioriza las relaciones desde una perspectiva individual que se ajusta al esquema trilateral. En la segunda etapa, la inserción con el mundo trilateral, se realiza no ya desde una perspectiva bilateral sino regional. La Política Exterior Argentina y su relación con el mundo trilateral se realiza desde el bloque regional que es el MERCOSUR. Se puede expresar que la misma trasciende el ámbito nacional para ubicarse en un plano regional.

Las prioridades de la política exterior argentina tanto en la primera como en la segunda etapa se caracterizan por la inserción con el esquema trilateral, denominado por la Administración Menem como relaciones con el mundo occidental. El fundamento de esta elección está motivada como señala Petrella en causas comerciales. Desde el punto de vista teórico se ajusta a las características de Rosencrance del estado comercialista”.

¹⁵⁵ Este paradigma “...asignaba a Brasil un lugar muy destacado, pero de menos importancia estratégica al que correspondía a los Estados Unidos. No al azar los Estados Unidos se racionalizaron como el referente del ‘alineamiento estratégico’ o de la ‘relación especial’, mientras que el Brasil se presentaba como el punto de referencia de una alianza básicamente económica” (Russell/Tokatlián; 2003: 53)

**Recuadro N° 16: Paradigma de la aquiescencia pragmática
(Russell/Tokatlián; 2003)**

- 1) plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de USA en el marco global y regional; terminar con los desafíos inútiles;**
- 2) definición del interés nacional en términos económicos; subordinación de los militares, evitar el confrontacionismo inútil y construir una alianza política y económica con los países occidentales como condición para la inserción en el orden mundial de la posguerra fría;**
- 3) participación activa en el marco multilateral en sintonía occidental, especialmente en temas de seguridad;**
- 4) apoyo a la integración económica en un marco de regionalismo abierto (paralelos y no obstaculizantes de la liberalización multilateral);**
- 5) alineamiento con el Consenso de Washington;**
- 6) mayor confianza en el mercado que en el Estado;**
- 7) aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional.**

De este modo, Brasil era económicamente necesario, pero políticamente inconveniente (dado su progresivo desapego de Washington). Menem postulaba dos alianzas complementarias, un esquema triangular, aunque “nunca se trató de un triángulo equilátero: lo que primó fue un esquema de dos vinculaciones diferenciadas y asimétricas” (Russell/Tokatlián; 2003: 54)

En síntesis, en consonancia con el esquema de Russell (1990), durante los períodos de Menem hubo cambios en los criterios orientadores (cambio de alianza esencial al buscar una relación estratégica los Estados Unidos y en las negociaciones por Malvinas) y cambios derivados del cambio en los criterios ordenadores (giro en la política nuclear, retiro del NOAL, modificación de la política de votación en la ONU, abandono de la posición de neutralidad en los conflictos internacionales, modificación de votos sobre Cuba, etc.).

La instalación del gobierno menemista repercutió sobre la Cancillería, tanto por la nueva orientación de la política exterior, en coincidencia con cambios dramáticos en el escenario internacional, como por la modificación de sistema informal de toma de decisiones. Menem vinculó de forma casi inescindible la política exterior a la recuperación o transformación de la economía, privilegiando una tendencia (el “neoliberalismo”) y un programa (la convertibilidad) que exigían mantener asegurado el flujo y la fuente de capitales externos, cuya captura dependía tanto de la eficacia de la gestión económica como de la acción diplomática. Al haber asumido en un contexto de crisis intensa pudo echar mano de los recursos propios de la emergencia y sus primeras medidas fueron drásticas y sostenidas.

Al igual que Alfonsín, Menem también sorprendió con la designación de Cavallo como Canciller. En efecto, el economista cordobés, que había accedido al cargo de diputado como independiente propuesto por de la Sota –quien había participado de la interna contra Menem- tampoco presentaba credenciales suficientes en materia de política exterior. Sus antecedentes intelectuales provenían de sus estudios en Harvard y de su trabajo en la Fundación Mediterránea –que durante todo el período actuaría como un verdadero *think tank* del gobierno-. Sus antecedentes políticos lo vinculaban con el gobierno militar en el cual había participado como Subsecretario en el Ministerio del Interior y como Presidente del Banco Central. Su lugar “natural” parecía ser el Ministerio de Economía, al que llegaría un año y medio después, y no la Cancillería, en la que se esperaba algún representante, peronista o afín, probablemente del ala tradicional de la Casa.

Cavallo hizo veinticuatro designaciones de cargos políticos, correspondientes a diecisiete funcionarios, de los cuales siete contaban con antecedentes diplomáticos: cuatro habían ingresado con anterioridad a la creación del ISEN, uno (Sánchez Arnau) pertenecía a la primera promoción de dicho Instituto y dos estaban “asimilados” a la carrera (Cámpora y Taiana). Los principales colaboradores de Cavallo, sin embargo, no fueron los diplomáticos, sino el equipo que armó desde la Fundación Contemporánea y su paso por el Congreso. Si bien Lanús y Cámpora –y, más tarde, Ortiz de Rozas- ocuparon puestos de relevancia y tuvieron cierta influencia inicial, pronto se pusieron de manifiesto algunos conflictos que mostraban el desacuerdo de la línea histórica del peronismo, representada por los dos primeros, y del ala tradicional de la Cancillería, con la orientación de la política exterior.

El sistema informal de toma de decisiones mantenía la concentración en el Presidente, asistido por el Canciller, con la participación del Secretario General de la Presidencia, Eduardo Bauzá. Sin embargo, el estilo de Menem era proclive al doble control, mecanismo por el cual encargaba separadamente a dos personas o grupos la misma tarea. Aunque habitualmente decidía respaldando lo acordado con la línea jerárquica, la recurrencia a la doble gestión generaba disputas por espacios de poder y conflictos.

Hacia dentro, sin embargo, la gestión del Canciller resultó positiva para los diplomáticos de carrera. En primer lugar, consiguió arreglar en forma estable la cuestión salarial, al ligar la escala de remuneraciones en la Argentina a las percibidas por el Ministerio Público. Pero, además, aprovechó la presencia de diplomáticos con experiencia o reconocida capacidad y armó los equipos de trabajo por área temática incorporándolos en un plano de igualdad con sus colaboradores de origen político o técnico y dirigiéndose a ellos en forma directa¹⁵⁶. Esta política pronto rindió buenos resultados en términos de organización y, cuando pasó al Ministerio de Economía, llevó consigo a un buen número de integrantes del servicio exterior, algunos de los cuales ocuparon puestos de relevancia durante su gestión¹⁵⁷.

En febrero de 1991 Cavallo fue designado Ministro de Economía y, en su lugar, Guido Di Tella quedó al frente de la Cancillería. El nuevo Canciller se había desempeñado como Embajador en los Estados Unidos desde el comienzo de la gestión menemista y brevemente como Ministro de Defensa. Al igual que Cavallo, salvo por su experiencia reciente como embajador político, Di Tella carecía de credenciales como analista o experto en política internacional. Su título de grado era en Ingeniería, aunque se había dedicado a la investigación en economía política, hecho su doctorado en el MIT y escrito algunos libros importantes antes de exiliarse como profesor en Oxford donde desarrollaría una tesis explicativa de la política económica del peronismo de

¹⁵⁶ Como una muestra de la buena relación, varios entrevistados, aun haciendo la salvedad de su discrepancia con la orientación de la política exterior, distinguieron la gestión de Cavallo y señalaron especialmente que fue al único Canciller que despidieron corporativamente con una recepción (M1V11, etc.).

¹⁵⁷ Durante la gestión de Cavallo en Economía, 29 diplomáticos prestaron servicios en ese Ministerio, algunos en posiciones relevantes, v.gr., Guillermo Hunt como Secretario de Comercio. Incluso, Cavallo, inspirado en la experiencia del servicio diplomático, promovió la creación del Instituto Superior de Economistas de Gobierno -ISEG- para que sus egresados, seleccionados y formados especialmente, constituyeran en el futuro los más altos cargos de carrera del área económica.

1973-75¹⁵⁸. Aunque la designación de Di Tella causó sorpresa, era una señal evidente de la intención del Presidente de mantener estrechamente relacionada la política económica con la política exterior –en la que la relación con Estados Unidos, tal cual la había desarrollado Di Tella resultaba clave-. El vínculo entre Cavallo y Di Tella era inmejorable y lo siguió siendo hasta la renuncia del primero, en 1996.

El sistema de toma de decisiones permaneció con el mismo formato, pero incorporó a la “mesa chica” al Ministro de Economía –que pronto extendió su área ministerial con la incorporación de Obras Públicas- al mismo nivel que el Canciller. El Plan de Convertibilidad, que basaría el éxito inicial del gobierno de Menem, lanzado pocos días después, fortaleció el mecanismo y permitió un planteamiento estratégico más elaborado, en los términos del “realismo periférico”. Aunque el principal divulgador de su contenido sería el nuevo Canciller, la elaboración más conceptual estuvo a cargo de su principal colaborador, Andrés Cisneros, con el tiempo devenido Secretario de Relaciones Exteriores –cuyo principal asesor era Carlos Escudé-.

A diferencia de Cavallo, Di Tella tardó en establecer relaciones de confianza mutua con los diplomáticos de carrera. Sin perjuicio de ello, aunque no retrocedió el camino trazado por su predecesor y trató, con éxito desigual, de mantener elevado el nivel de profesionalización de las embajadas¹⁵⁹, y de resistir las presiones del entorno presidencial para las designaciones de embajadores políticos. Con el tiempo, impondría algunas iniciativas resistidas por los diplomáticos por razones puramente profesionales –como el retiro del NOAL- y debería confiar en ellos para arreglar algunas cuestiones resueltas con apresuramiento, como en el caso del Tratado de los Hielos Continentales. Aunque la relación fue cordial, estuvo atravesada por ciertas medidas que afectaron el desenvolvimiento de la carrera. Entre ellas, se destacan dos: la incorporación a la carrera diplomática de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación –que impactaba sobre el desenvolvimiento de la grilla de diplomáticos formados por el ISEN- y la demora de varios años en las promociones periódicas por razones presupuestarias –cuyo efecto acumulado retrasó a integrantes de varias camadas-. La

¹⁵⁸ Se trata de *Perón-Perón 1973-1976* (1983). Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

¹⁵⁹ Ortiz de Rozas (2011) señala, por ejemplo, que encontrándose por razones privadas en Estados Unidos le fue ofrecida en forma directa la embajada en ese país por Di Tella –que no tenía afinidad alguna con el diplomático- para evitar que la presión sobre el entorno del presidente terminara imponiendo un embajador político sin antecedentes ni nivel para el cargo. Otros entrevistados señalaron casos parecidos. Sin embargo, como se verá enseguida, Menem nombró muchos embajadores políticos con antecedentes desiguales.

primera medida era una consecuencia del vínculo entre la política económica y la política exterior en los términos del realismo periférico¹⁶⁰ y le permitió a Di Tella, junto con el impulso a una política exterior de corte comercialista, desplazar a ciertos diplomáticos con orientación económica cuya divergencia con ese sesgo era disfuncional al pensamiento del Canciller. La segunda, producto del reacomodamiento obligado de las preferencias presupuestarias, se produjo en el tramo final de la gestión de Di Tella, quien –como Caputo- se inclinaba por los miembros más modernos de la carrera. Ambas medidas restaron confianza a la relación del servicio exterior con el Canciller. Éste, además, no tenía una apreciación homogénea sobre los integrantes de aquél¹⁶¹. Pero tampoco guardaba una buena relación con los referentes del justicialismo, razón por la cual sus colaboradores inmediatos mostraban un perfil técnico, apoyado especialmente en las relaciones con la política económica, o eran diplomáticos de carrera sin militancia anterior en el peronismo. Así, el diseño de la política exterior quedó centralizado en el Presidente, el Ministro de Economía y el Canciller, con un protagonismo decisivo de Menem como ejecutor de ella (Bologna; 1994) y una mayor participación de la Cancillería en la implementación de las políticas aunque más reducida en su diseño.

Di Tella hizo 69 designaciones de funcionarios políticos correspondientes a 42 personas, de las cuales 22 eran diplomáticos de carrera (10 egresados de distintas promociones del ISEN, 4 provenientes de los concursos al margen de éste luego de su fundación en 1964 y 8 anteriores a dicho Instituto), sólo 2 de ellos de militancia en el justicialismo y 2 pertenecientes a la UCR. El principal colaborador de Di Tella durante todo el período fue Andrés Cisneros, economista luego volcado al estudio de las relaciones exteriores argentinas con quien fue su principal asesor en la gestión, Carlos Escudé. Al comienzo de la gestión de Di Tella tuvo gravitación el economista peronista Alieto Guadagni, especialmente en materia de integración, pero abandonó el cargo de Secretario de Relaciones Económicas Internacionales enfrentado con la política de

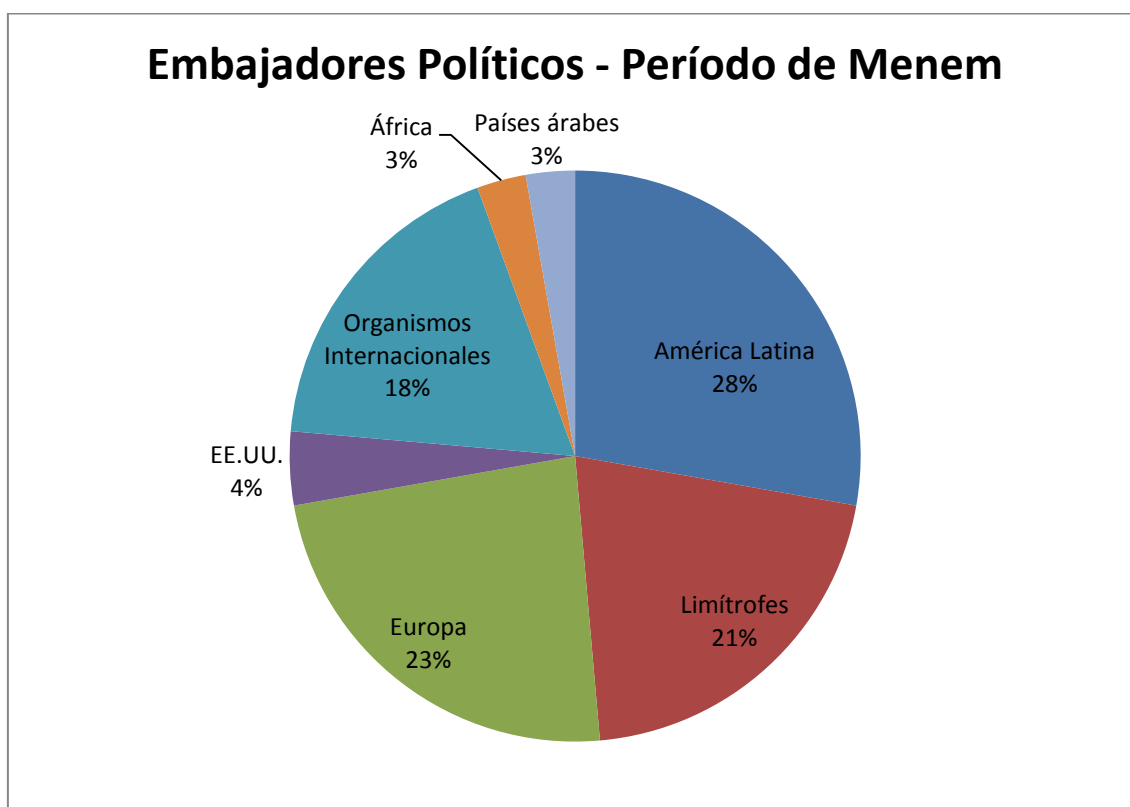
¹⁶⁰ Como indica Souto Zabaleta (2004:12): “Esta idea explica que se haya procedido de inmediato a la incorporación del Servicio Económico y Comercial Exterior a la Cancillería. Para el canciller todo esto se vinculaba a un nuevo énfasis totalmente pragmático en las relaciones exteriores. Así, alcanzar éxitos en materia externa y en materia económica era una cuestión casi indivisible. Se trataba de un camino de doble vía. La política económica debía orientarse al mejoramiento del posicionamiento internacional del país, y la política exterior debía brindar un marco de confianza para el mejoramiento de la situación interna”.

¹⁶¹ En efecto, de acuerdo con los testimonios recogidos en varias entrevistas (M1V11, EV23, entre otras) Di Tella solía repetir la “teoría de los tercios”. Según ésta, el servicio diplomático se dividía en tres partes: un tercio era excelente, con el segundo tercio se podía trabajar y el tercero era prescindible.

privatizaciones del área energética encarada por Cavallo. Luego sería designado embajador en Brasil.

Durante este período, aunque el sistema de toma de decisiones se mantuvo concentrado, la menor incidencia del partido oficialista en la planificación estratégica, así como en las áreas de conducción de la Cancillería minimizaron las pujas intraburocráticas y le confirieron al Ministerio una fisonomía más profesional, menos relacionada con el diseño que con la ejecución de las políticas exteriores. Asimismo, la estrecha relación entre la política exterior y la política económica, así como la absorción del SECEN por la diplomacia profesional, redujeron significativamente los tradicionales enfrentamientos interburocráticos entre el Ministerio de Economía y la Cancillería. La renuncia de Cavallo en 1996 resintió el sistema informal de toma de decisiones, puesto que debilitó la posición de Di Tella –aún más con la designación de Camilión en Defensa- y ensanchó la participación del entorno político presidencial, aunque no significó inmediatamente la incorporación de la nueva conducción económica a la “mesa chica” de la política exterior. En buena medida, la continuidad de la gestión del Canciller se sostuvo en la continuidad del protagonismo de Menem en la política exterior a medida que decaían sus posibilidades de re-reelección.

Gráfico N° 8: Embajadores políticos durante el período de Menem



Fuente: elaboración propia

Durante el período de Menem, el Poder Ejecutivo efectuó 75 nombramientos de embajadores políticos con la distribución porcentual de destinos que se aprecia en el gráfico. Tales designaciones correspondieron a 61 personas, entre las cuales había un deportista, un ex fiscal federal propuesto por el gobierno anterior, un ex Procurador General de la Nación, un ex secretario parlamentario, un médico dirigente de la comunidad musulmana, un militar retirado, un hermano del Presidente, dos sindicalistas, tres intelectuales independientes, tres abogados de reconocido prestigio profesional, cuatro empresarios, cuatro políticos independientes y 37 políticos del Partido justicialista. Entre las dos últimas categorías, los políticos de proyección nacional sumaban 27, todos ellos sin antecedentes en la diplomacia. Sin embargo, entre los políticos menos conocidos del partido gobernante, tres registraban antecedentes diplomáticos o eran especialistas en la materia.

Recuadro N° 17: La toma de decisión en política exterior durante el período de Menem

El cuadro de situación del subperíodo menemista presenta las siguientes características:

- 1.- La conducción de la política exterior permaneció centralizada en el Presidente, su Canciller y el Ministro de Economía, y algunos miembros del círculo presidencial que no comprendía la presencia de diplomáticos de carrera;**
- 2.- El Presidente asumió el rol protagónico de ejecutor principal de la política exterior, estrechamente vinculada a la política económica y a la inserción del país en el “nuevo orden internacional” de la posguerra fría;**
- 3.- Se generalizó la tendencia a dejar el manejo ordinario interno de la diplomacia y la agenda rutinaria de las relaciones exteriores a cargo de funcionarios políticos miembros de la carrera, pertenecientes predominantemente al ala “tradicional” y a los rangos superiores con escasa participación de representantes del partido gobernante;**
- 4.- La extensión de la política exterior hacia las cuestiones económicas y comerciales, especialmente en el marco de la integración regional fue reforzada con la ampliación del servicio diplomático mediante la incorporación de los miembros del SECEN, lo cual introdujo distorsiones de mediano plazo en el desarrollo de la carrera funcional;**
- 5.- Se incrementó la presencia importante de embajadores políticos en destinos relevantes, con cierta preponderancia por sobre los diplomáticos profesionales y mayor variedad en la extracción de los designados.**

c) La breve presidencia de de la Rúa

Los factores contextuales del gobierno de de la Rúa fueron, en el marco interno, la estrecha relación entre la evolución económica y la política exterior, pero a diferencia de lo sucedido en el gobierno de Menem, tal vínculo representó un condicionamiento y no una plataforma para la estrategia externa. Esa característica se manifiesta, como se

verá, en torno a los tres ejes estratégicos. Pero, además, la composición de la coalición gubernamental tampoco era funcional al desarrollo de una estrategia consensuada entre sus integrantes, ni hubo una delimitación estricta de áreas de influencia que permitieran al menos un diseño unilateral con posibilidades de imponerse desde el comienzo de la gestión. En el marco externo, el endurecimiento de los organismos internacionales de crédito en el tratamiento del programa económico de la Argentina fue respaldado por los Estados Unidos en forma poco flexible, aun cuando era ostensible que las medidas tomadas en consonancia con los requerimientos externos profundizaban la recesión y las dificultades para afrontar el endeudamiento externo. Por otra parte, las relaciones con Brasil y el desenvolvimiento del MERCOSUR se vieron afectadas por la devaluación decidida por aquel país y entraron en una fase conflictiva.

En consecuencia, aunque el eje *inserción de la Argentina en el mundo* no varió significativamente de orientación, su continuidad se vio dificultada por cuestiones económicas, además de las características propias del liderazgo presidencial.

A su vez, *el eje de las relaciones con los Estados Unidos*, también se resintió en términos de intensidad. Tales vínculos decayeron durante la Presidencia de la Rúa, más como consecuencia del contexto que por un cambio significativo de orientación. Existe una continuidad con la administración anterior en cuanto a la estrategia exterior, basada en la vigencia del programa económico y la reiteración de las medidas de ajuste destinadas a sostener su racionalidad, ligada al ingreso de capitales externos. La agenda bilateral con los Estados Unidos estaba compuesta por cuestiones domésticas de ambos países, lo que favorecía la influencia de actores privados (micro-relaciones). Por las características de la coalición que proyectó a de la Rúa y la fragmentación de su gobierno, aumentó la influencia de actores gubernamentales de jerarquía provincial y municipal y los vínculos con múltiples agencias nacionales con intereses particulares. Aunque la densidad del trato se mantuvo, de la Rúa buscó, sin embargo, sostener “relaciones intensas”, según declaró su canciller, considerando la intermediación de la potencia hegemónica decisiva en las negociaciones con los organismos internacionales de crédito. Aun así, el rasgo característico es la pérdida de la iniciativa por parte de la Argentina, que contrastó con el marcado protagonismo de la gestión anterior. Ello se debió fundamentalmente a la combinación sobre la situación interna de una marcada crisis socio-económica, ausencia de liderazgo y la amenaza de ingobernabilidad. Algo similar ocurrió en la relación con Brasil. En la era menemista, las relaciones con los

Estados Unidos y Brasil formaban parte de una única estrategia tendiente a equilibrar “influencia hegemónica global” sobre nuestro país. Tal política fue dejada de lado sin sustitución con la descomposición del gobierno de la Alianza (Busso; 2001). Aunque se definió como objetivo central la integración sudamericana y se eligió un discurso ético para el resto del sistema internacional, el gobierno de de la Rúa mantuvo una actitud cautelosa respecto del ánimo norteamericano y resolvió votar la moción de condena a Cuba con los Estados Unidos. En cuanto a Malvinas, volvió a la posición de negociar en el ámbito de la ONU.

En el *eje integración de América Latina*, pese a la influencia de enfriamiento de las relaciones con los Estados Unidos, el vínculo de éstas con las respectivas con Brasil no cambió significativamente durante el gobierno de la Alianza¹⁶². De la Rúa compartió la inquietud del Presidente Cardoso por crear un espacio económico latinoamericano y sostuvo la decisión de negociar desde el MERCOSUR el ingreso regional al ALCA. Aunque se privilegió esa postura regional para negociarlo, lo cual implícitamente beneficiaba la posición de nuestro vecino, el cambio de elenco económico en 2001 solo sumó tensión y desconcierto en materia de política regional, dado que Cavallo – devenido Ministro de Economía de de la Rúa- proponía redirigir la mirada hacia el ALCA y restringir el MERCOSUR a una zona de libre comercio. Se abrió un período de conflictos bilaterales originados inicialmente en cuestiones arancelarias, que puso de manifiesto la debilidad institucional del MERCOSUR (Bernal-Meza; 2002).

En síntesis: de la Rúa continuó con los temas relevantes de la gestión de Menem en materia de inserción de la Argentina en el marco del modelo hegemónico y la adopción de su sistema de valores, sin que se manifestara un cambio concreto en las preferencias externas hacia el MERCOSUR.

La organización de la Cancillería pareció entrar en una fase más profesional, aunque probablemente influyó sobre esa imagen el estilo presidencial replicado por su Canciller, Rodríguez Giavarini. Como en los casos de Caputo, Cavallo, y Di Tella, el nuevo Canciller tampoco tenía antecedentes en la diplomacia ni pertenecía al elenco de

¹⁶² “Las intenciones de la Argentina hacia Brasil y, más específicamente, hacia el Mercosur, nunca fueron claras para la diplomacia de Brasilia, la que también aportó su cuota de responsabilidad en la falta de avances en la relación bilateral. De este modo, la integración de los dos países quedó atrapada entre los vaivenes argentinos y la inflexibilidad brasileña” (Russell/Tokatlián; 2003: 58)

los especialistas en política exterior de su partido. Sus credenciales en la actividad pública provenían de su trabajo en el área de Defensa y de Planificación en el gobierno de Alfonsín y del asesoramiento en materia de finanzas públicas durante la gestión de de la Rúa en la Ciudad de Buenos Aires. Economista de profesión –al igual que sus dos predecesores-, Rodríguez Giavarini sí era conocido como consultor internacional en su especialidad.

Como en los dos gobiernos anteriores, se mantuvo el sistema de decisiones centralizado en el Presidente, pero a diferencia del gobierno de Alfonsín, el partido radical y sus aliados en la Alianza no participaron en el trazado de la estrategia de la política exterior. El estilo personalista y hermético del Presidente no dejaba espacios a sus socios. Simultáneamente, el Canciller era un hombre de consulta, pero toda decisión quedaba concentrada en el Presidente, quien, por otra parte, la tomaba generalmente en soledad. Esto le imprimió a la gestión exterior –aunque no sólo a ella- una cierta lentitud y un gran formalismo, que trascendía hacia la Cancillería. Ello explica que, pese a la mayor concentración, la dinámica de la política exterior mostrara cierta disminución en la intensidad de la diplomacia presidencial (Bernal-Meza; 2002).

Rodríguez Giavarini nombró 11 funcionarios, de los cuales 7 eran diplomáticos de carrera. Su principal colaborador, Horacio Chighizola, no pertenecía a ella, pero ocupó el área de relaciones económicas y comerciales, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue encomendada a dos profesionales, primero el Embajador Candiotti, de ingreso anterior al ISEN, y luego Susana Ruíz Cerruti, de la primera promoción de dicho Instituto. Entre los restantes, dos habían ingresado antes de 1964 y tres provenían de camadas algo más modernas.

Por su parte, de la Rúa nombró 7 embajadores políticos: dos en Europa, dos en América Latina, uno en África, uno en organismos internacionales y uno en un país limítrofe. De ellos, 5 eran políticos de la coalición gobernante (tres radicales, dos del PJ) todos de trascendencia nacional, otro era un ex secretario legislativo (Priuzzi) ya nombrado por el gobierno anterior y el restante un especialista en relaciones internacionales vinculado al radicalismo (Pérez Llana)¹⁶³.

¹⁶³ Al igual que en el gobierno de Alfonsín, varios embajadores de carrera afiliados a la UCR fueron designados al frente de embajadas importantes. Tal el caso del Embajador Guillermo González –quien había sido Subsecretario de la Cancillería en el gobierno de Menem- en Estados Unidos.

d) *El interregno de Duhalde*

Nuestro período de análisis presenta un quiebre fundamental a partir de la crisis de 2001. Los factores contextuales al momento de asumir Duhalde habían cambiado radicalmente en algunas cuestiones decisivas. Los obstáculos principales provinieron del marco interno: básicamente, la caída de la convertibilidad y la crisis terminal del gobierno de de la Rúa instalaron el “fantasma de la ingobernabilidad” (Calle; 2008)¹⁶⁴ y también el *default* argentino impactó en el ánimo colectivo tanto como en el ordenamiento financiero internacional. Luego de la complicada sucesión presidencial y la declaración abierta del *default* por parte del Presidente Adolfo Rodríguez Saa, durante las administraciones siguientes de Duhalde y Kirchner *el eje inserción de la Argentina en el mundo* fue formulado en términos de reinserción de la del país en el orden financiero internacional (Fernández Alonso; 2006). Los atentados del 11-S desviaron la atención de los Estados Unidos hacia la prioridad de la seguridad hemisférica y el antiterrorismo, quedando en un segundo plano las cuestiones, como las comerciales, más sensibles para los países latinoamericanos. Una vez más, el Cono Sur se autopercebía como secundario en la preocupación de la potencia hegemónica y, particularmente, la Argentina después del *default*, -como última estación de la “tercera periferia” (Russell/Calle; 2009)¹⁶⁵- que pasó a ser ejemplarizada en el campo internacional¹⁶⁶. En el marco interno, la prioridad, por su parte, fue la contención social y la construcción de una nueva matriz económica basada en principios radicalmente opuestos al programa de convertibilidad. En el plano regional, varios países latinoamericanos ensayaron un giro hacia gobiernos de izquierda con un discurso reluctante hacia el neoliberalismo y sólo en ese momento la posibilidad de que la crisis

¹⁶⁴ Para caracterizarlo, Calle (2008: 8) alude a la dificultad para emplear el monopolio de la fuerza legítima asociado a la noción hobbesiano-weberiana de Estado. “Por un conjunto de motivos... la dinámica político-social argentina... se caracteriza por la visión compartida por oficialistas y opositores sobre la consecuencia que tendría para el Estado hacer uso de ese monopolio en casos como los piqueteros, los cortes de puentes en el Río Uruguay...etc.” Más adelante prosigue “... cabe asumir que un país que no logra los consensos sociales, políticos y mediáticos para ejercer el monopolio del uso de la fuerza dentro de parámetros racionales y legales... aún no ha completado su salida de la crisis de gobernabilidad y que todo su proceso de estabilización y crecimiento económico y consolidación institucional está sujeto a las crisis latentes que genera la falta de esos consensos básicos”.

¹⁶⁵ “La tercera periferia es la que menos influye en los intereses de seguridad del centro. Su lejanía y calma relativas le restan relevancia estratégica y le ofrecen, por consiguiente, una mayor autonomía para enfrentar sus propios problemas de seguridad” (Russell/Calle; 2009).

¹⁶⁶ “La lectura que se hizo en Washington de la crisis argentina fue que los costos para los estadounidenses serían pequeños y que no habría efecto contagio en otras naciones emergentes, como sí había ocurrido con las crisis financieras de México, del Sudeste de África, Rusia y Brasil. La lectura que se hizo en Buenos Aires y en otras capitales de la región fue que el plegamiento a Estados Unidos no paga y que el Consenso de Washington estaba agotado”. (Russell; 2009: 218)

argentina se exportara a los países vecinos inclinó al gobierno norteamericano a mediar ante los organismos acreedores para acceder a mecanismos de refinanciación de las obligaciones externas.

El *eje relaciones con los Estados Unidos* sufrió un vuelco fundamental por la persistente actitud del gobierno de Bush de penalizar el comportamiento del país buscando cierta ejemplaridad respecto de los países en situación similar. Según los analistas, la gestión exterior de Duhalde comenzó cifrando sus expectativas en la buena voluntad de los Estados Unidos para quienes habían sido sus mejores alumnos en la década anterior. Sin embargo, la reacción norteamericana impuso el vuelco de la estrategia hacia Brasil, invirtiendo el sentido de la triangulación adoptada por el menemismo, y desechando el “alineamiento automático” (Russell/Tokatlián; 2003).

Así, el *eje integración con América Latina* tuvo, por primera vez desde la creación del MERCOSUR, una derivación de naturaleza más política que económica y comercial. Como se ha dicho, la dureza de la política del gobierno de Bush post *default* llevó a Duhalde a privilegiar la relación con Brasil, que se mostró más comprensivo y como aliado fiel de la Argentina, tanto durante el gobierno de Cardoso como el de Lula (Tussie; 2004). De ahí en adelante, la relación con Estados Unidos fue distante y, en sintonía con Brasil, puede decirse de “oposición limitada”, según las categorías de Russell/Tokatlián (2009).

Para la conducción de las relaciones exteriores, Duhalde puso al frente de la Cancillería al gobernador en ejercicio de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, un político justicialista con una larga carrera funcionarial, en la que además de su cargo actual, sobresalía su gestión como vicepresidente por un período, varias gestiones como legislador y ministro y un breve paso por la diplomacia como embajador en Italia. Salvo este último hecho, Ruckauf tampoco tenía antecedentes en el área ni era un especialista partidario en política exterior. Ruckauf armó el *staff* de la Cancillería con el nombramiento de 21 funcionarios políticos, correspondientes a 16 personas. De ellas, 10 eran diplomáticos de carrera, uno anterior al ISEN, 7 de camadas posteriores a la fundación del Instituto y dos ex miembros del SECEN que, por primera vez, proyectaba funcionarios a ese nivel. La Secretaría de Relaciones Exteriores fue confiada a miembros de la carrera (Faurie) y el área de negociaciones económicas internacionales a Martín Redrado, quien fue secundado por profesionales de la Casa.

El sistema de toma de decisiones, por primera vez desde 1983, fue más inclusivo. El gobierno de Duhalde se sustentaba en una alianza legislativa con la UCR comandada por Alfonsín se desplegaba en un gabinete transpartidario. Aunque Duhalde asumió el rol protagónico en la política exterior, las características de su Canciller lo inclinaron a consensuar las principales orientaciones de las inesperadas exigencias de la situación internacional del país con los altos funcionarios de la Cancillería. Ruckauf recostó su gestión sobre el personal de carrera y estableció las bases para recomponer su estructura y poner al día los ascensos postergados desde la época de Di Tella. Pese a este modelo de toma de decisiones, por necesidad más abierto y con renovada inclusión de los cuadros estables, Duhalde relanzó enérgicamente la diplomacia presidencial, particularmente en el ámbito regional, en especial en las relaciones con Brasil.

Duhalde nombró 8 embajadores políticos: dos en Estados Unidos, dos en países limítrofes, dos en organismos internacionales, uno en Europa y uno en un país árabe. Siete de ellos eran políticos del Partido Justicialista, aunque habían participado indistintamente del gobierno de Menem y del de la Alianza, cinco de los cuales eran dirigentes de proyección nacional, mientras que los dos restantes eran cuadros provinciales. El octavo, era un médico urólogo, dirigente de la comunidad musulmana, que ya había sido embajador de Alfonsín y de Menem.

e) La presidencia de Kirchner

Con los mismos factores contextuales que el gobierno de Duhalde, la cuestión más acuciante para el período de Kirchner en materia de política exterior era la negociación de la deuda en *default* estrechamente unida a la necesidad de encontrar un estándar de relaciones con los Estados Unidos. Con ese frente razonablemente cubierto, el nuevo presidente debía legitimar su exiguo caudal electoral aprovechando el incipiente crecimiento económico derivado de las drásticas medidas reactivadoras de la transición duhaldista. Es decir, el desafío del contexto interno subordinaba la política exterior. Kirchner y su Canciller buscaron desarrollar un camino con esas premisas (Bielsa; 2005).

Corigliano (2005) afirma que Kirchner subordinó la política exterior a las necesidades internas y especialmente a los costos o beneficios electorales en el corto plazo¹⁶⁷. Ello comprende las acciones para consolidar y extender el exiguo capital político obtenido en las elecciones de 2003 convertida luego en metodología ordinaria de gobierno. Además, las propias condiciones de la política latinoamericana cambiaron substancialmente en la primera década del siglo XXI y paulatinamente fueron produciendo un vuelco significativo en los aspectos estratégicos de la política exterior.

Respecto del *eje inserción de la Argentina en el mundo*, la asunción de Kirchner y el estilo de diplomacia presidencial que impuso a su gestión aceleraron el proceso de reinserción financiera tratando de amortiguar el impacto de la defeción argentina en el marco externo y de la multiplicación de demandas sobre los encargados de la formación de la estrategia en el marco interno (Bologna; 2006). Basándose en la incipiente, pero firme, reactivación económica inducida por la fuerte devaluación impulsada por Duhalde, la estrategia de Kirchner aprovechó el “viento de cola” del mercado internacional e incentivó el consumo en el mercado interno. Dentro del ciclo favorable, se planteó la reestructuración de la deuda externa, lo que permitió al promediar el período de gobierno un mayor margen de negociación en el plano internacional.

El *eje relaciones con Estados Unidos* no fue afectado por una ruptura o cambio estructural en la política exterior sino, más bien, por un reacomodamiento de las piezas (Busso; 2006). La posición del gobierno republicano frente al sector financiero transnacional facilitó las negociaciones de nuestro país para la salida del *default* (Bologna; 2006). Superado con relativo éxito, las relaciones con Washington ya no dependieron tanto de la negociación de la deuda. A partir de ese momento el vínculo entre el Ministerio de Economía y la Cancillería se concentró en la búsqueda de inversiones, la consolidación de la política exportadora y en las negociaciones con el FMI.

¹⁶⁷ Calle (2008: 9) plantea el siguiente caso concreto “... (en) el distanciamiento con el Uruguay a raíz del conflicto por la instalación de Botnia... no primó ni la Realpolitik de los intereses, ni la ideología basada en valores ni el pragmatismo basado en el cálculo. Con el fantasma de la ingobernabilidad a cuestas y el temor a la represión, el asunto corrió por dos carriles inconexos: la diplomacia de asamblea a nivel provincial y la diplomacia jurídica a nivel nacional. Ciertamente, ni las condiciones externas ni las internas fueron favorables a la proyección internacional del país. Kirchner heredó un estado colapsado y fue testigo de la invasión de Estados Unidos a Irak y su búsqueda descarnada de primacía”.

En este orden de ideas, según Bologna, (2010) la política exterior de Néstor Kirchner puede subdividirse en dos períodos: 1) Desde su arribo en mayo de 2003 hasta la IV Cumbre de las Américas en noviembre de 2005 y 2) desde la IV Cumbre de las Américas hasta la finalización del mandato en diciembre de 2007.

Durante el primer período, como ya se anticipó, el tema dominante fue la renegociación de la deuda con el FMI y los acreedores privados. La visita a Bush en julio de 2003 agrega las preocupaciones antiterroristas y la seguridad jurídica de las empresas privatizadas y, más adelante, ante las preocupaciones de Bush por el reacomodamiento de la situación regional conmovida por la irrupción de gobiernos de corte fuertemente crítico de la administración republicana, Kirchner pide a los Estados Unidos una especie de plan Marshall económico. Según la opinión de Bologna, El presidente argentino privilegió la relación los Estados Unidos y Brasil en detrimento de la Unión Europea, por lo cual concluye que no hubo ruptura ni cambio estructural con los Estados Unidos sino ajuste de la política exterior.

El segundo período se inicia con la discrepancia por el ALCA que propicia un redireccionamiento de la política exterior caracterizado por las críticas hacia los Estados Unidos y la búsqueda de un acercamiento a la Comunidad Europea. Respecto del ALCA, la posición de los países del MERCOSUR no fue homogénea¹⁶⁸. Kirchner buscaba dos objetivos: el relanzamiento del MERCOSUR con una postura común de ingreso condicionado al ALCA y el respaldo de Washington a las negociaciones con el FMI y la eliminación de los subsidios previo a cualquier acuerdo comercial. La actuación en la Cumbre fue ambivalente frente a las posiciones extremas de México y Estados Unidos por un lado y de Venezuela por otro.

Para Bologna (2006) la caracterización general del período es de “autonomía heterodoxa” dado que si bien se sigue aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante y se manifiesta sintonía en las políticas sensibles para el gobierno norteamericano, -particularmente en lo relativo al terrorismo y la seguridad internacional, así como en temas de defensa hemisférica y la participación en la misión

¹⁶⁸ Corigliano (2005) distingue 4 posturas: 1) ALCA *light* propuesto por Brasil: reglas mínimas de comercio con amplitud de negociación como paso gradual a acuerdo bilateral o multilateral de liberalización a la expectativa de la reunión de la OMC de Hong Kong; 2) ingreso condicionado del MERCOSUR al ALCA: postura argentina que exige la eliminación previa de los subsidios agrícolas; 3) intermedia: Uruguay y Paraguay, más cercanos a los proalcalinos que a los condicionantes; 4) no posición, de parte de Bolivia.

en Haití, entre otras cuestiones-, sin embargo, emergen y se proyectan ciertas discrepancias fundamentales, como la relativa a la integración económica. En el plano interno, se manifiesta en el sostenimiento del modelo heterodoxo y en las expresiones de autonomía en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas: oposición a la invasión a Irak e independencia de criterio respecto del plan nuclear iraní. La política exterior deslinda el interés nacional de la potencia hegemónica y el interés estratégico del bloque cuando los intereses no estratégicos no son coincidentes, lo cual permite un orden divergente de prioridades.

Para Russell y Tokatlián se trata, en cambio, de “autonomía relacional” en la cual la posición del país se proyecta dentro de un marco regional unificado que la contiene y modera los niveles de confrontación. Así, “los objetivos centrales de la política exterior fueron ganar márgenes de negociación y acentuar la inserción del país en la economía internacional, primordialmente, a través del incremento de la capacidad exportadora, de la consolidación de la integración regional y de la renegociación de la deuda externa” (Giglio/Roark; 2012: 79)

En cuanto al *eje integración de América Latina*, la segunda parte de la Presidencia de Kirchner inicia un desplazamiento hacia un contenido más político de los fundamentos de la integración. Inicialmente, ello acentuó el freno al regionalismo abierto –manifiesto desde la crisis 1999-2002¹⁶⁹- y la proyección inicial de una alianza estratégica con Brasil, luego moderada por la irrupción de Venezuela como actor regional. Inicialmente, Kirchner definió la integración como un imperativo histórico cuyo avance permitiría obtener simultáneamente objetivos económicos (Zelicovich; 2011). De este modo, se ponía el *eje integración de América Latina* al servicio del *eje inserción de la Argentina en el mundo*, que, como se anticipó, tenía principalmente una intencionalidad económica y financiera. En una segunda proyección, el MERCOSUR se planteó como una plataforma para la expansión hacia la región, lo cual continuaba la línea que derivaba obligadamente del gobierno anterior, dadas las escasas alternativas que provenían de la relación con los Estados Unidos. El MERCOSUR se enarbolaba, también, como una estrategia para la realización del modelo de desarrollo. La

¹⁶⁹ “...en la medida que la dinámica de la integración descansaba en el mercado y la iniciativa privada, no contempló ningún mecanismo para afrontar desequilibrios hacia el interior de la subregión (históricos y desarrollados por el propio proceso de integración) ni para defender al bloque de crisis externas. De igual manera no consideró la posibilidad de desarrollar políticas para atenuar las asimetrías, ni planteó la posibilidad de que los Estados más desarrollados proporcionen beneficios de diferente índole a los Estado menos avanzados” (Ramos; 2013: 9).

derivación política, en sentido negativo, produjo un cierto enfriamiento del MERCOSUR por la disfuncionalidad de las relaciones económicas entre los dos grandes de la región, y en sentido positivo, la ampliación y superación de la iniciativa integradora dirigida, primero hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones y, después, consolidada por la UNASUR¹⁷⁰.

Respecto del sistema de toma de decisiones, se volvió al predominio de la fuerte concentración en el Presidente que habían sido moderadas por el gobierno de coalición de Duhalde. Las características salientes fueron el estilo frontal desplegado especialmente por el Presidente Kirchner y la preocupación por enmarcarlo en una lucha mayor, la predilección por la negociación diplomática directa y la asistencia técnica y política proveniente del Ministerio de Economía y la Cancillería, primero, y el más cercano círculo presidencial después. Tanto en las relaciones exteriores como en el manejo de la economía Kirchner intervino directamente en el diseño y la ejecución de los principales movimientos en la relación con los Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito –a los cuales consideraba subordinados a la influencia norteamericana- e involucró a la opinión pública en esa actitud frontal. La experiencia del gobierno de Duhalde –quien debió cambiar su inclinación inicial y buscar apoyos en la región frente a las reiteradas admoniciones de los funcionarios de Bush- lo llevó a hacer de la principal debilidad de la Argentina -su deuda en *default*- la más importante arma de negociación internacional¹⁷¹. En la táctica de “golpear y negociar” el Presidente repartía los roles con el Canciller y el Ministro de Economía: cuando la tensión introducida por aquel era máxima, entraban en juego los actores ministeriales y la negociación podía ser reencaminada.

¹⁷⁰ Aunque caiga fuera de nuestro período, al menos la primera parte del gobierno de Cristina Fernández no varió decisivamente la estrategia de Néstor Kirchner, aunque la crisis financiera de 2008, con epicentro en los Estados Unidos favoreció la estrategia regional que culminó con la constitución de la UNASUR, cuyos países signatarios son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. El Tratado constitutivo suscripto en Brasilia el 23 de mayo de 2008 es el resultado de una ardua negociación propiciada sobre todo por Brasil. Se apoya en las declaraciones de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006) y manifiesta la finalidad de la integración pero con un plexo de objetivos extenso. Se integra con un Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros de RR.EE., el Consejo de Delegados y la Secretaría General (con sede en Quito). Por primera vez se define en la región un proyecto de integración basado en aspectos distintos al comercial-económico.

¹⁷¹ Según Busso (2006: 17) “La diferencia central con los ’90 se basó en subrayar que, a pesar de nuestras debilidades, la Argentina aún podía decir que no en un proceso de negociación”.

En este sentido, para Corigliano (2008) las diferencias de la gestión de Néstor (y de Cristina) Kirchner con las anteriores responde a los cambios contextuales en función de los cuales se ha debido recurrir a un conjunto de herramientas conceptuales que, como suele suceder con los gobiernos, representa un “híbrido teórico”. En este caso se combinan en forma pragmática las influencias del realismo periférico y del idealismo, según y conforme se relacione la agenda internacional con las exigencias internas.

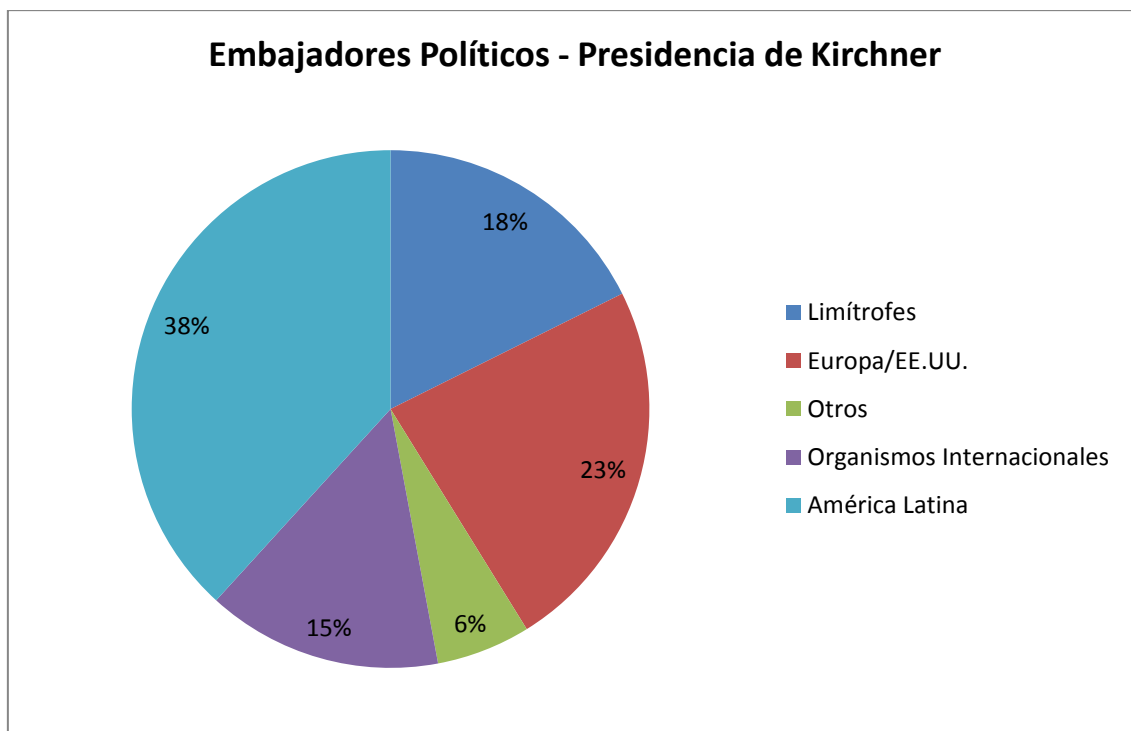
Durante su presidencia, Néstor Kirchner hizo 23 nombramientos en la Cancillería, correspondientes a 21 personas. Entre ellas, había seis diplomáticos de carrera (uno proveniente de un concurso de 1965, dos ex SECEN y tres de camadas posteriores a la creación del ISEN). El Canciller Bielsa, al igual que Caputo, Cavallo, Di Tella, Rodríguez Giavarini y Ruckauf no registraba antecedentes en las relaciones internacionales ni poseía experiencia diplomática. Su especialidad era el derecho, especialmente la informática jurídica, con antecedentes como funcionario en el Ministerio de Justicia en los gobiernos de Alfonsín y Menem y como Síndico General de la Nación durante el de de la Rúa. Aunque provenía de la militancia justicialista y había adherido a la Alianza, luego de la crisis de 2001 fundó su propio movimiento – GESTA- desde el que se sumó al proyecto presidencial de Kirchner. Por su parte, Taiana, aunque no puede ser considerado dentro de la carrera diplomática, desarrolló casi toda su trayectoria en la función pública como funcionario político de la Cancillería o como embajador de la República.

Kirchner designó 34 embajadores políticos (32 personas) con la distribución porcentual de destinos que se percibe en el gráfico siguiente¹⁷². De ellos, 1 era representante de un partido provincial y ya había cumplido funciones diplomáticas en la sede para la que fue designado (Bravo, de San Juan, en Rusia) 18 pertenecían al Partido Justicialista, (9 de ellos con reconocida trayectoria nacional, 3 de segunda línea, 3 de proyección en distintas provincias y 2 cuadros especializados en relaciones internacionales). Había, además, un militar retirado (Balza, en Colombia), un

¹⁷² Cabe destacar que Héctor Timerman fue designado con rango de Embajador, aunque con la función de Cónsul General en Nueva York.

empresario (Bettini en España¹⁷³), un artista (Estrella en la UNESCO), un militante de organizaciones de derechos humanos, un intelectual progresista (Eric Calcagno) y dos sindicalistas (Cristina Castro y Carlos Custer).

Gráfico N° 9: Embajadores políticos durante la Presidencia de Kirchner



Fuente: elaboración propia

¹⁷³ Aunque Carlos Bettini había militado en las organizaciones juveniles con los Kirchner, al momento de ser designado representaba los intereses del Estado en Aerolíneas, designado por el gobierno de Menem, en el que había trabajado junto al Canciller Bielsa en el Ministerio de Justicia. También representaba intereses españoles en el país, razón por la cual lo consideramos como empresario.

Recuadro N° 18: La toma de decisión en política exterior durante las presidencias de Duhalde y Kirchner

El cuadro de situación para las presidencias de Duhalde y Kirchner marca la siguiente evolución:

- 1.- La conducción de la política exterior pasó de una mayor participación del *staff* político de la coalición en durante la transición de Duhalde a una férrea concentración en el titular del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Kirchner, con el asesoramiento eventual de un pequeño núcleo de colaboradores inmediatos (Alberto Fernández, Zanini, etc.) entre los cuales no siempre estaba incluido el Canciller;**
- 2.- Ruckauf y Bielsa continuaron confiando el manejo ordinario interno de la diplomacia y la agenda rutinaria de las relaciones exteriores a miembros de la carrera con experiencia previa en esas funciones (Chiaradía, Taccetti, Faurie, Petrella) pertenecientes a lo que denominamos el ala “tradicional” o al partido gobernante, con inclusión de diplomáticos más recientes en el período de Kirchner;**
- 3.- La presencia de embajadores políticos en destinos relevantes, con preferencia sobre los diplomáticos profesionales es una característica relevante del período de Kirchner;**
- 4.- El poco apego del Presidente Kirchner a los procedimientos diplomáticos y al protocolo y la inexistencia de mecanismos formales o informales de consulta previa así como la injerencia en las designaciones de menor nivel en la Cancillería no sólo excluye a los diplomáticos de las decisiones estratégicas, sino que limita la participación de la burocracia experta del servicio exterior en las decisiones que forman parte de la agenda rutinaria de la Cancillería.**

f) Perspectiva de conjunto sobre el período

Es posible, siguiendo a Fontana (2006) encontrar, pese a los cambios, algunas líneas de continuidad entre 1983 y 2007, que se aprecian en el recuadro siguiente.

Recuadro N° 19: Continuidad de los lineamientos de política exterior 1983-2007

- **Iniciativas tendientes a redefinir las relaciones con los vecinos en términos de paz y cooperación;**
- **Redefinición del vínculo con Brasil en términos de integración, bilateral o vía MERCOSUR;**
- **Adopción de los derechos humanos como un elemento fundante de la política exterior;**
- **Mantenimiento de las relaciones con los Estados Unidos dentro de un tono positivo.**

Sin perjuicio de ello, trataremos de reflejar en forma sinóptica los cambios en el régimen político a lo largo de todo el período, así como los cambios en la política exterior para ver cómo ellos se reflejaron en la relación de los distintos gobiernos con el servicio exterior y el impacto de los diplomáticos de carrera dentro de esa evolución. Para ello aplicaremos los esquemas aportados por Morlino respecto del régimen político y de Lasagna relativo a las modificaciones de la política exterior.¹⁷⁴

Evidentemente con el paso del gobierno militar al gobierno de Alfonsín en 1983 se produce un *cambio radical* de régimen político por el cual la racionalidad del nuevo comporta una ruptura total con los fundamentos sobre los que se asentaba el anterior. Los atributos del nuevo régimen presentan la siguiente fisonomía:

- Desde el punto de vista de las *relaciones Estado/Sociedad*, medidas por el *grado de autonomía estatal* respecto de la opinión pública y de los grupos sociales, a la recomposición de relaciones “connatural” a vuelta al Estado de Derecho debe agregarse la pretensión inicial del nuevo gobierno de enfrentarse con las “corporaciones”, lo cual, en líneas generales concuerda con lo afirmado por Lasagna respecto de los regímenes democráticos que “...tienen una menor autonomía de la opinión pública y una mayor autonomía de las élites sociales” (Lasagna; 1996: 54). Medida por el *control de los recursos*, la disminución de los niveles de discrecionalidad fue inicialmente una proporción inversa al aumento de la legitimidad del régimen;

¹⁷⁴ Esta aplicación fue hecha por Stuhldreher (2003) para los gobiernos de Menem. Sobre esta base, se intenta realizar un trabajo similar para todos los gobiernos del período.

- Según los *principios y valores* del régimen vinculados al sistema de creencias de sus principales líderes la definición del gobierno de Alfonsín sobre la Argentina como una nación occidental, no alineada y en vías de desarrollo, aunque genérica, combinaba ciertas influencias del idealismo en materia de política exterior con elementos “progresistas” en política interna. Tal el caso de las definiciones sobre las violaciones a los derechos humanos, que fuera uno de los ejes particulares de las orientaciones políticas del gobierno de Alfonsín en uno y otro ámbito. Sobre estas prioridades se montó la preferencia de acciones políticas por sobre las intervenciones económicas y comerciales en materia de política exterior;
- Según los *factores estructurales* del régimen desde el punto de vista de la *responsabilidad*, el nuevo gobierno trajo consigo la recuperación de los mecanismos constitucionales de toma de decisiones en el marco de la competencia política, creciente a medida que se consumía el período de gobierno (sin posibilidad de continuidad presidencial). Inicialmente Alfonsín contó con una amplia mayoría electoral, aunque la oposición retuvo la mayoría de las provincias, lo cual se vio reflejado, también, en el Senado.

Al análisis de la política exterior en esta primera etapa de nuestro período puede aplicarse el siguiente esquema:

- Desde el punto de vista de los *intereses, objetivos y estrategias*, como ya se dijo, el gobierno de Alfonsín representó un *cambio radical* de régimen político desde los principios invocados, la recuperación de reglas de juego del orden institucional democrático y la organización de las estructuras de autoridad. Dentro de este orden, a su vez, los criterios orientadores explícitos divergieron respecto de los del gobierno militar, especialmente la definición de la inserción de la Argentina en el mundo. De este modo, la política exterior fue afectada por una *reforma* que reorientó las líneas pendientes del gobierno militar hacia la cuestión de la deuda externa y la consolidación de la democracia en la región e hizo desaparecer las hipótesis de conflicto con los países vecinos;
- El *proceso de elaboración* de la política exterior, pese al cambio de régimen, permaneció concentrado en el entorno presidencial, con escasa participación de los diplomáticos profesionales, excepto, en alguna medida de los afiliados al partido

gobernante, y la relación tendencialmente conflictiva con el área económica y, aunque se incorporaron las instituciones constitucionales, el papel del Congreso fue subordinado en materia estratégica. Las reglas de juego institucionales, que reforzaron inicialmente la concentración en el Poder Ejecutivo fueron, sin embargo, contenidas por la evolución electoral en el marco de un creciente bipartidismo. Las estructuras de autoridad reconstruidas sólo fueron afectadas por cambios formales en el período;

- *El estilo diplomático*, por su parte, se benefició en términos profesionales con la finalización de la diplomacia militar paralela y la ocupación de las áreas estratégicas de la Cancillería con personal de la carrera y se orientó hacia la promoción de cuadros más modernos. Las exigencias de la re inserción del país en la escena internacional, la ola regional de redemocratización y las particulares circunstancias del triunfo radical fueron proyectando el protagonismo del primer magistrado hacia un estilo de diplomacia presidencial que se constituiría en una característica dominante de todo el período bajo análisis.

Por su parte, el gobierno de Menem presenta cambios dentro de los componentes del régimen (Stuhldreher; 2003).

- Las *ideologías, los valores, los principios y las creencias* que sustentaron el proyecto global del régimen por un lado pretendieron continuar la línea de la recuperación del Estado de Derecho pero, por otro, buscaron diferenciarse nítidamente en materia económica, invocando una *reforma* profunda del papel del Estado en la economía, basada en las orientaciones del Consenso de Washington, la hegemonía de los Estados Unidos en la posguerra fría y la creciente globalización y constitución de bloques económicos internacionales. El montaje del programa económico de la convertibilidad se acompañó de la trilogía programática “privatización, desregulación, descentralización” y una política social basada en la estrategia focalización como alternativa del asistencialismo universalista;
- En cuanto a las *normas o reglas de juego que regulan la vida política* hubo desde el principio cambios notorios vinculados a la reforma del Estado y la convertibilidad en el marco de una situación de excepción (emergencia económica) y la

cristalización de una reforma constitucional que modificó algunas instituciones, incorporó otras nuevas y permitió la continuidad de la “fórmula política”;

- Por su parte, las *estructuras de autoridad* fortalecieron la concentración del poder político en la figura del presidente, ayudadas por la crisis económica, la persistencia del bipartidismo, el recurso habitual a instituciones de emergencia elevadas al estatus constitucional y la remarcada asimetría del presidencialismo, en la línea de las democracias de corte delegativo, aunque con una fuerte oposición hacia el final del mandato.

El impacto de estos cambios sobre la política exterior puede esquematizarse utilizando el criterio ya empleado para el gobierno de Alfonsín:

- *Intereses, objetivos y estrategias*: se trata de una nueva *reestructuración* de la política exterior, cuyas notas son el “realismo”, el “pragmatismo” y la “normalidad”, como señala Stuhdreher (2003: 88). El énfasis en la estabilidad económica como garantía de la continuidad democrática y de la inserción de la Argentina en el mundo hizo que la relación con los Estados Unidos fuera el pivot de la política exterior. Esa misma premisa se aplica a las relaciones con Brasil y la continuidad de la prioridad de integración regional a través del MERCOSUR. La ofensiva comercial en la política exterior con esta orientación estaba en estrecha relación con la realización del plan económico;
- *El proceso de elaboración* recuperó la intervención de los diplomáticos de carrera en las fases de elaboración y ejecución. Las funciones diplomáticas se expandieron con la incorporación del servicio económico y comercial exterior (SECEN). Se contuvieron de esta forma los conflictos interdepartamentales con el Ministerio de Economía. Aun así, la injerencia de funcionarios y embajadores políticos en la toma de decisiones contra o con prescindencia de las estructuras estables de la Cancillería provocaron ciertos conflictos intraburocráticos. Al igual que Alfonsín, Menem practicó intensamente la diplomacia presidencial, cuyo efecto en términos de institucionalización de la política exterior resulta regresivo o indiferente más allá del impacto puntual. La Cancillería desarrolló el área de relaciones institucionales orientada al Congreso, cuya intervención fue sensible en las cuestiones vinculadas con misiones de paz e iniciativas regionales;

- *El estilo diplomático* se vio afectado por la necesidad de adoptar criterios pragmáticos que estaban dirigidos hacia interlocutores diferentes de los tradicionales (organismos de crédito, inversores, socios comerciales, etc.) La mencionada incorporación de los ex SECEN y la creación de Centros de Promoción Argentina, más la reducción de las representaciones diplomáticas “tradicionales” en destinos considerados excéntricos al modelo perfilado influyeron sobre el comportamiento del servicio exterior.

De acuerdo con esto, el régimen político durante el menemismo fue sometido a un proceso de cambio profundo pero *gradual*, que abarcó los criterios orientadores, las reglas de juego institucionales y las estructuras de autoridad. La nueva fórmula constituyó una *reforma* de la política exterior puesto que introdujo “...quiebres significativos con la posición internacional de Argentina vigente hasta ese momento, marcados sobre todo por medio de la alineación con Estados Unidos” (Stuhldreher; 2003: 93)

Con algunos ajustes, la gestión de de la Rúa no cambió significativamente el panorama estratégico y organizativo de los mandatos anteriores. A su vez la presidencia de Duhalde representa un importante cambio en el régimen político, tanto por el carácter de gobierno transitorio de coalición y por las medidas tomadas en materia económica como respuesta al *default* declarado por su antecesor Rodríguez Súa, como por operar la salida del régimen de convertibilidad. Aunque de manera no explícita, pero evidente, tal modificación representó una alteración en las *ideologías, valores, principios y creencias* que sustentaron el régimen anterior, por lo que bien puede hablarse en este punto de cambio de tipo *radical*, que impuso nuevas reglas de juego, afectado también por la crisis de representación, la desaparición del bipartidismo, la aparición de nuevos movimientos sociales y la interdependencia de los gobiernos subnacionales. También modificó las estructuras de autoridad, por ser consagrado por la Asamblea Legislativa y por las condiciones en que se resolvió la sucesión presidencial posterior. La nueva situación generó una importante *reestructuración* de la política exterior a partir de la ruptura de la “relación especial” con los Estados Unidos, la búsqueda de interlocutores razonables para la reestructuración de la deuda, quebrada la racionalidad anterior por el

default y la necesidad de reconstruir sobre otras bases la relación bilateral con Brasil en el marco regional del MERCOSUR.

Con estos antecedentes, se pueden aplicar ambos esquemas al gobierno de Kirchner. En materia de régimen político:

- Las *ideologías, los valores, los principios y las creencias* que sustentaron el proyecto global del régimen se posicionan en el marco económico de la reactivación del aparato productivo a través del mercado interno, la exportación de *commodities* en condiciones favorables de mercado internacional y la reestructuración de la deuda, así como la generación de una coalición ideológica de centroizquierda integrada por movimientos sociales, gobiernos subnacionales, sindicatos y sectores económicos beneficiados por la reactivación;
- Las *normas o reglas de juego que regulan la vida política* se modificaron a medida que el nuevo gobierno superó su debilidad electoral inicial, especialmente con reacomodamientos en el campo económico y social a través de subsidios a distintos sectores de la economía y, más tarde, con la reforma política y la reforma de la ley de medios, entre otras medidas;
- Las *estructuras de autoridad* se concentraron aún más que en los gobiernos anteriores siguiendo la tendencia delegativa ya mencionada, con menor participación del Legislativo e incipientes conflictos con el Poder Judicial. En términos de organización burocrática, la politización de los cargos ejecutivos llegó a sus niveles más altos y la centralización de decisiones en la Presidencia restó margen a los ministros y especialmente al Jefe de Gabinete.

Este diseño de régimen político, a su vez, fue acompañando por modificaciones en la política exterior:

- En los *intereses, objetivos, valores y creencias* se revalorizaron ciertas posturas tercermundistas y regionales, en principio en la relación con Brasil, pero luego también afectadas por el nuevo papel regional de Venezuela. La inserción de la Argentina en el mundo se percibe menos ligada a la relación medular con los Estados Unidos y más próxima a la constitución de un bloque político regional (UNASUR) La dependencia de mercados extraoccidentales, a su vez, reorienta las

gestiones comerciales y económicas, lo cual afecta en este punto la relación con Brasil y el desenvolvimiento del MERCOSUR;

- El *proceso de elaboración de la política exterior* presenta el nivel más elevado de concentración en el entorno presidencial con el consiguiente efecto negativo sobre las estructuras institucionalizadas;
- El *estilo diplomático* fue afectado por la práctica consolidada de la diplomacia presidencial en su máxima expresión que llegó a producir incluso ciertos conflictos en los ámbitos bilateral y multilateral, en el tratamiento de la deuda externa, de iniciativas de integración, de relaciones con los países vecinos y en el marco de las alianzas regionales.

Desde una perspectiva más general, puede decirse que el régimen de Kirchner conlleva una modificación importante de las estructuras políticas y reglas de juego. El estilo y los objetivos impuestos significan una *reestructuración* de la política exterior respecto del gobierno de Duhalde, puesto que, si bien continúa algunas de las orientaciones, introduce cambios en alineamientos básicos, como por ejemplo, la relación con Venezuela. De acuerdo con Busso "...los cambios se evidencian en la política destinada a instalar a nivel internacional que el pago de la deuda no podía sofocar el proceso de reactivación económica y generación de empleo así como en la búsqueda de apoyo latinoamericano a esta propuesta; mientras los ajustes se hacen presentes en la permanencia –aunque con alteraciones en la regularidad- de los vínculos con Washington y en la decisión de no declarar el default a los organismos multilaterales de crédito" (Bologna, 2006: 17)

Como puede apreciarse, pese a ciertas continuidades en la trayectoria de la política exterior, el período estuvo afectado por fuertes cambios de orientación estratégica, la persistencia de un modelo decisorio concentrado para la formación de la política exterior y un estilo diplomático centralizado en la figura presidencial.

Recuadro N° 20: Ponderación de la diplomacia profesional durante el período

Durante todo el período la diplomacia profesional consolidó sus ejes vertebradores.

- **En primer lugar, la carrera diplomática mantuvo su “legitimidad de origen” en lo relativo a la selección e ingreso de sus miembros.**
- **En segundo lugar, fortaleció su “legitimidad de ejercicio” con la expansión de su dominio desde las áreas técnicas a las áreas políticas de la Cancillería.**
- **En tercer lugar, incrementó su actividad con la unificación de las relaciones económicas y comerciales exteriores con las político-diplomáticas tradicionales.**
- **En cuarto lugar, extendió su influencia a otras áreas del gobierno y la administración con las que operó a la manera de interfase; del mismo modo, interactuó con actores estratégicos de ciertas políticas exteriores periféricas al núcleo de la decisión estratégica.**
- **Por último, fijó la agenda de intervención rutinaria en algunos rubros del ámbito multilateral y regional (v. gr., los grupos de trabajo del MERCOSUR).**

Si bien, en todos estos casos, la relación entre política y administración fue asimétrica y cambiante y la prioridad de la política significó, en no pocas oportunidades, un problema insoluble para la diplomacia de carrera, la politización de este sector de la administración tuvo, durante casi todo el período, menor intensidad que en otras áreas de la burocracia estatal¹⁷⁵. La breve reseña de los casos siguientes nos permitirá hacer una evaluación más circunscripta de esta relación.

¹⁷⁵ Por ejemplo, la politización se restringió al nombramiento de embajadores políticos, pero no afectó significativamente al nivel superior de la Cancillería –que continuó a cargo de los diplomáticos de carrera- como sí sucedió en los cargos con funciones ejecutivas del SINEP.

VIII.- Descripción de los diplomáticos de carrera

1.- Datos generales

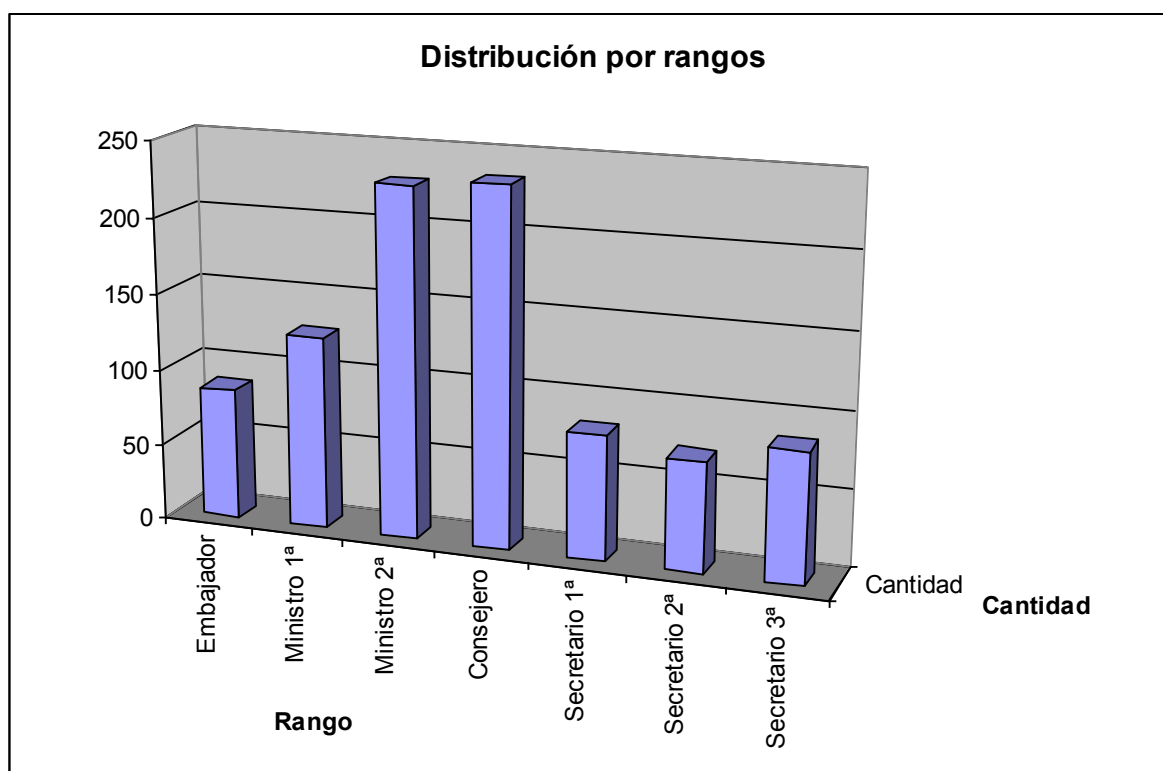
El Escalafón del Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior de la Nación correspondiente al año 2009 comprende a 915 diplomáticos de carrera con la siguiente distribución por categorías

Cuadro N° 6: Diplomáticos - Distribución por rango

Rango	Cantidad	%
Embajador	86	9,4
Ministro 1 ^a	127	13,9
Ministro 2 ^a	229	25
Consejero	234	25,6
Secretario 1 ^a	82	9,0
Secretario 2 ^a	72	7,9
Secretario 3 ^a	85	9,3
TOTAL	915	100,0

Fuente: elaboración propia sobre el punto 2 del Acta N° 3 de la Honorable Junta Calificadora 1/IV/2009

Gráfico N° 10: Diplomáticos – Distribución por rangos



Fuente: elaboración propia sobre el punto 2 del Acta N° 3 de la Honorable Junta Calificadora 1/IV/2009

Como se ve, casi la mitad de la planta funcional se concentra en la zona media de la carrera diplomática.

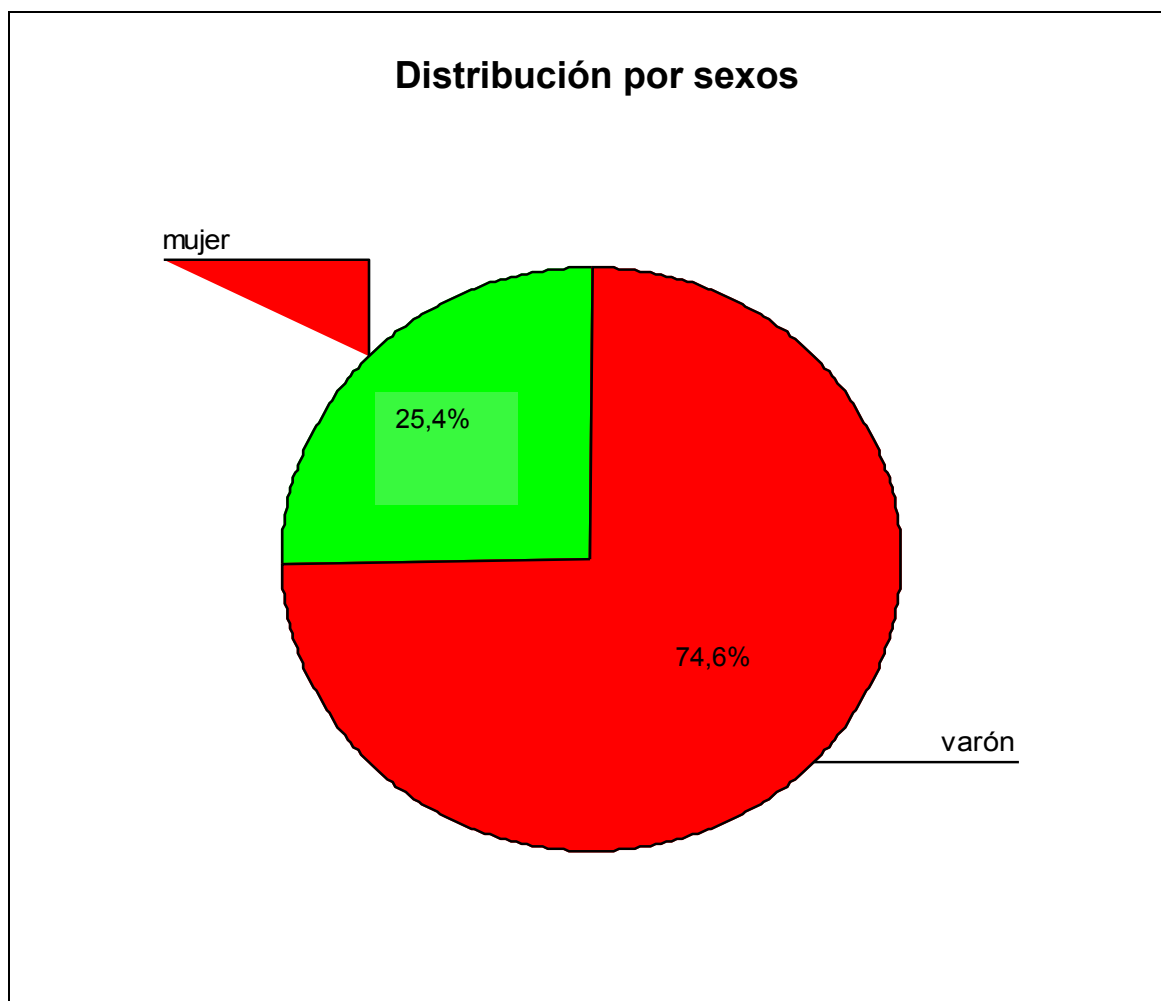
La composición por sexos arroja la siguiente proporción:

Cuadro N° 7: Diplomáticos - Distribución por sexos

Sexo	Cantidad	%
Varón	683	74,6
Mujer	232	25,4
TOTAL	915	100,0

Fuente: elaboración propia

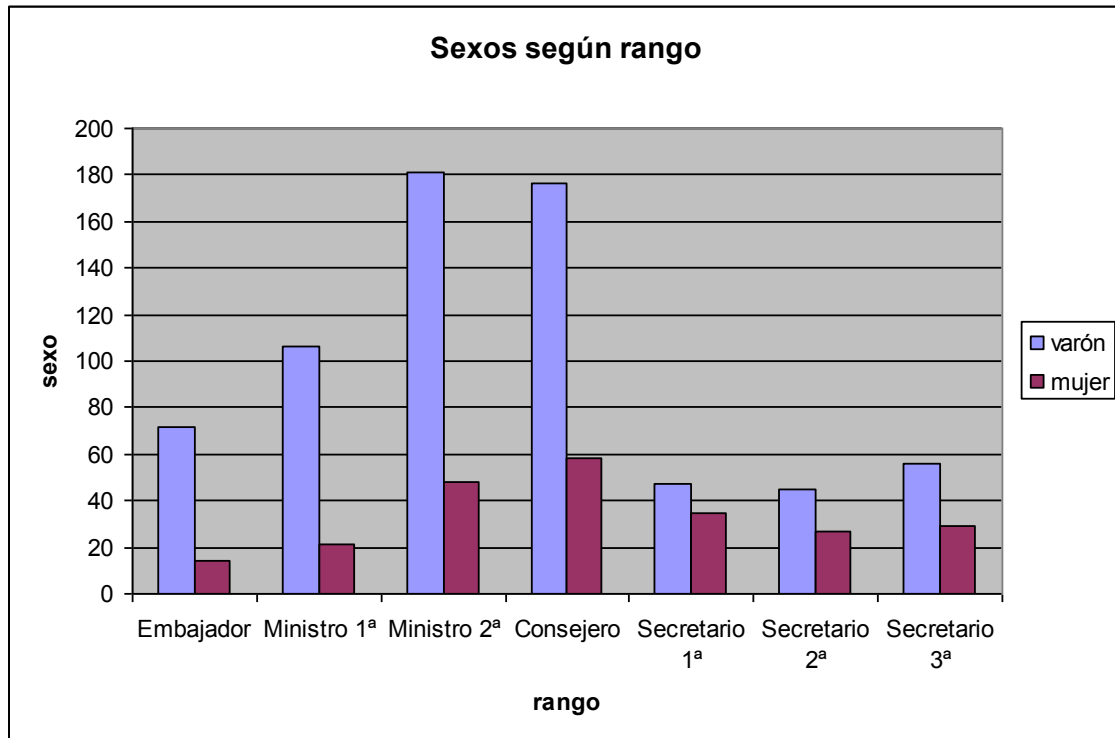
Gráfico N° 11: Diplomáticos – Distribución por sexos



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con esto, la proporción es prácticamente de 3 a 1. Sin embargo, la relación se suaviza a medida que se desciende en la escala jerárquica. En efecto, la distribución por categorías ofrece la siguiente evolución:

Gráfico N° 12: Diplomáticos – Distribución por sexos según rango



Fuente: elaboración propia.

Según se aprecia, la desproporción es mayor hasta el rango de Consejero y disminuye significativamente para las categorías inferiores.

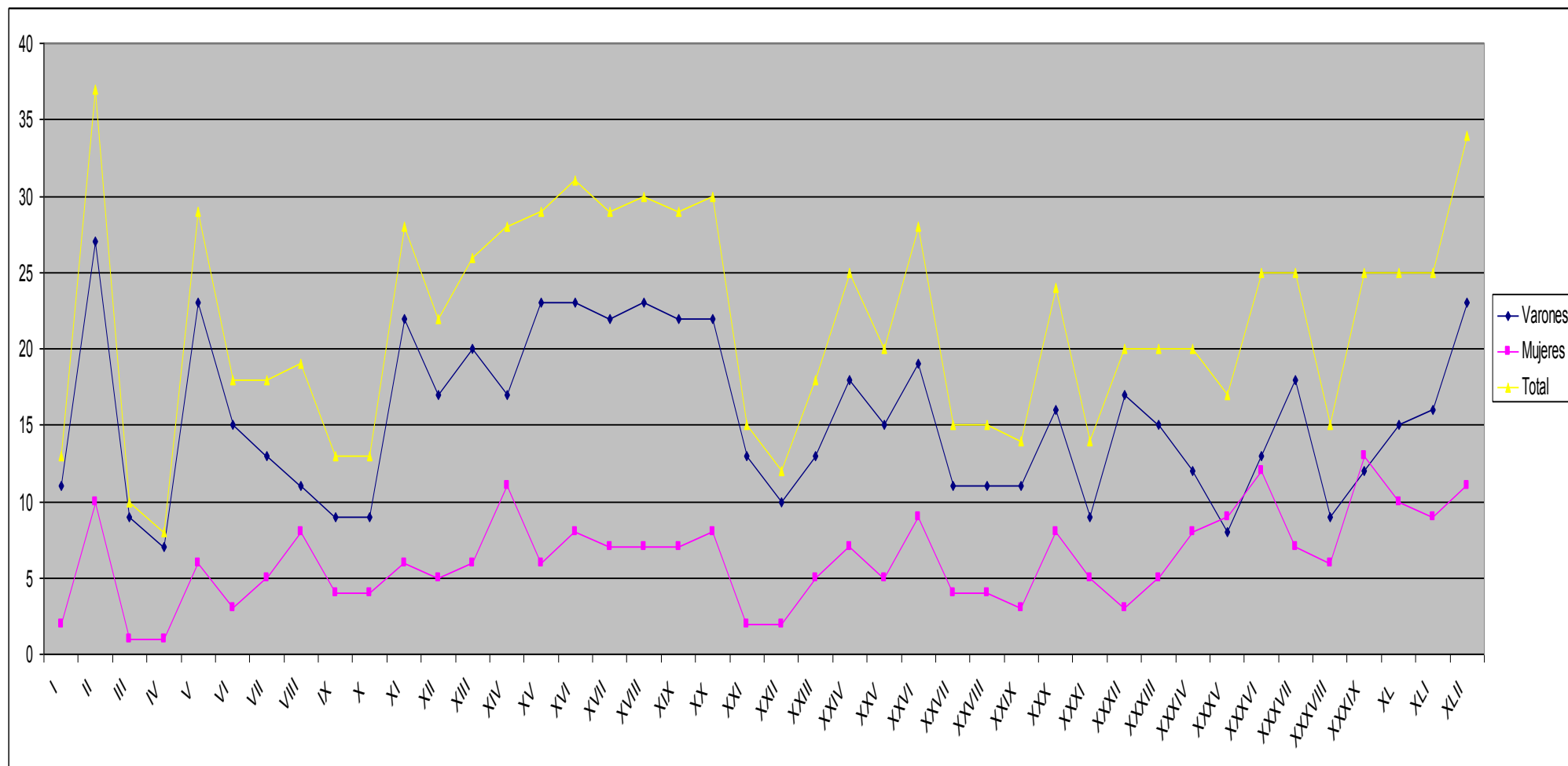
Para explicar éstas y otras diferencias es preciso tener en cuenta el origen de los diplomáticos de carrera, es decir cómo han ingresado a ella. Sobre la totalidad del escalafón 2009 (915), 777 (84,9%) ingresaron a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), en el período 1964/2007. Sobre esta cantidad, influye la evolución de la distribución por sexos en las sucesivas camadas que lentamente tiende hacia la mayor incorporación de mujeres, de modo que en la actualidad la proporción de ellas se aproxima y hasta excepcionalmente supera a la de los varones. Pero se trata de una tendencia reciente, como se puede observar en la tabla y los gráficos que siguen. En ellos se considera a los egresados de 42 promociones del ISEN.

Cuadro N° 8: Varones y mujeres según promociones del ISEN (1964-2005)

Promoción	Año	Varones	Mujeres	Total
I	1964	11	2	13
II	1966	27	10	37
III	1967	9	1	10
IV	1968	7	1	8
V	1969	23	6	29
VI	1970	15	3	18
VII	1971	13	5	18
VIII	1972	11	8	19
IX	1973	9	4	13
X	1974	9	4	13
XI	1975	22	6	28
XII	1976	17	5	22
XIII	1977	20	6	26
XIV	1978	17	11	28
XV	1979	23	6	29
XVI	1980	23	8	31
XVII	1981	22	7	29
XVIII	1982	23	7	30
XIX	1983	22	7	29
XX	1984	22	8	30
XXI	1985	13	2	15
XXII	1986	10	2	12
XXIII	1987	13	5	18
XXIV	1988	18	7	25
XXV	1989	15	5	20
XVI	1989	19	9	28
XXVII	1990	11	4	15
XXVIII	1991	11	4	15
XXIX	1992	11	3	14
XXX	1993	16	8	24
XXXI	1994	9	5	14
XXXII	1995	17	3	20
XXXIII	1996	15	5	20
XXXIV	1997	12	8	20
XXXV	1998	8	9	17
XXXVI	1999	13	12	25
XXXVIII	2000	18	7	25
XXXVIII	2001	9	6	15
XXXIX	2002	12	13	25
XL	2003	15	10	25
XLI	2004	16	9	25
XLII	2005	23	11	34
		649	262	911

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 13: Relación varones y mujeres según las promociones del ISEN



Fuente: elaboración propia

Otros 117 (12,9%) miembros del escalafón son antiguos funcionarios del Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN) incorporados en 1991 por el Decreto N° 575/91. De ese contingente, 96 (81,3%) son varones y 22 (18,7%) mujeres.

Finalmente, los 5 (0,5%) funcionarios ingresados por concurso que todavía permanecen en el escalafón son varones.

La mayoría de los diplomáticos de carrera poseen título universitario¹⁷⁶. De acuerdo con los datos obtenidos sobre 902 diplomáticos, la distribución de títulos agrupados por afinidad es la siguiente¹⁷⁷:

¹⁷⁶ Este requisito se exige al menos desde 1963 cuando se organiza el ISEN. Previamente, sin embargo, se podía ingresar al Servicio Diplomático sin él, razón por la cual todavía quedaban en el Escalafón 2009 algunos diplomáticos sin título universitario.

¹⁷⁷ Las categorías agrupadas comprenden los siguientes títulos profesionales: 1) Abogado: abogado, escribano, notario, Licenciado en Derecho y Procurador; 2) Ciencias Económicas: Licenciado en Economía, en Economía Política, en Ciencias Económicas, en Administración, en Economía Internacional, en Economía Marítima, en Administración de Empresas, en Comercio Exterior, en Comercio Internacional y Contador Público Nacional; 3) Ciencias Políticas: Licenciado en Ciencias Políticas, en Ciencia Política, en Ciencias Políticas y Gobierno, en Ciencias Políticas y Sociología, en Ciencias Políticas, Sociales y Diplomáticas, en Ciencias Políticas y Administración Pública y en Ciencias Políticas y Diplomáticas; 4) Relaciones Internacionales: Licenciado en Relaciones Internacionales, en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, en Estudios Internacionales; 5) Humanidades: Licenciado en Filosofía, en Ciencias Antropológicas, en Estudios Orientales, en Historia, en Arte, en Geografía, en Historia y Geografía, en Historia del Arte, en Letras, en Letras Clásicas, en Psicología, Profesor de Castellano, de Historia, de Letras, Traductor Público y Traductor de Inglés; 6) Sociales: Licenciado en Sociología, en Comunicación Social, en Ciencias de la Información, en Relaciones Públicas y en Turismo; 7) Exactas e Ingeniería: Ingeniero Agrónomo, Industrial y en Producción Agropecuaria, Licenciado en Ciencias Biológicas, en Matemática, Arquitecto y Médico.

Cuadro N° 9: Distribución de títulos agrupados por rango y sexo

Título	Abogado			Ciencias Económicas			Ciencias políticas			Relaciones Internacionales.			Humanidades			Ciencias. Sociales			Exactas e Ingenierías			Totales			
	Rango	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T	V	M	T			
E		33	9	42	16		16	13	1	14	2	2	4	1	1	2	4		4			69	13	82	
M1		51	10	61	32	2	34	15	6	21	3	1	4		2	2	2		2			103	21	124	
M2		76	23	99	42	2	44	34	12	46	13	5	18	7	6	13		1	1	3		3	175	49	224
C		83	25	108	21	8	29	29	8	37	30	9	39	5	6	11	3	1	4	4	1	5	175	58	233
S1		18	5	23	2	4	6	13	7	20	10	12	22	2	6	8	1		1		1	46	35	81	
S2		14	8	22	10	2	12	8	5	13	9	11	20	2	1	3	1		1	1		45	27	72	
S3		20	9	29	9	2	11	11	6	17	10	10	20	2	2	4	4		4			56	29	85	
Totales		295	89	384	132	20	152	123	45	168	77	50	127	19	24	43	15	2	17	8	2	10	669	232	901

Fuente: elaboración propia

Es manifiesto el predominio del título de abogado sobre los otros, seguido muy de cerca por el conjunto que forman las carreras de Relaciones Internacionales y de Ciencias Políticas. En este caso particular, aunque se han considerado en forma separada, conviene también tomarlos en forma conjunta, puesto que, en la mayoría de las universidades las carreras suelen compartir un ciclo común y diferenciarse en el último tramo en pocas asignaturas; es más, en varios casos, hasta la reglamentación de la Ley de Educación Superior, podían encontrarse como especialidades diferentes dentro de la titulación común de ciencias políticas.

Es interesante relacionar la distribución de los títulos con los rangos: el peso de los abogados baja a medida que se desciende de la categoría más alta: comparando ambos extremos se reduce prácticamente a la mitad, pero también baja la proporción de los de ciencias económicas y aumentan los de ciencias políticas y relaciones internacionales.

Muy probablemente, la evolución se deba a la diversificación de carreras que se registró en el período considerado, a la mayor afluencia de estudiantes a las de relaciones internacionales y ciencias políticas y a una mayor disposición de la selección del ISEN hacia las nuevas carreras. Por su parte, la incorporación de los funcionarios provenientes del ex SECEN incrementó el número de graduados en las disciplinas que componen las ciencias económicas y eso se nota en el tramo medio a alto de la carrera¹⁷⁸.

La relación de los títulos con la distribución por sexos muestra que el peso de los abogados es 10% menor entre las mujeres. Ello podría explicarse por la mayor proporción de mujeres en las categorías más bajas, en las cuales, a su vez, es menor la frecuencia de la profesión jurídica.

Otra relación importante es la universidad en la que los diplomáticos de carrera han cursado sus estudios. Además, del carácter público o privado de dichas instituciones, la pertenencia universitaria nos da una noticia aproximada de la proveniencia regional de los funcionarios comprendidos:

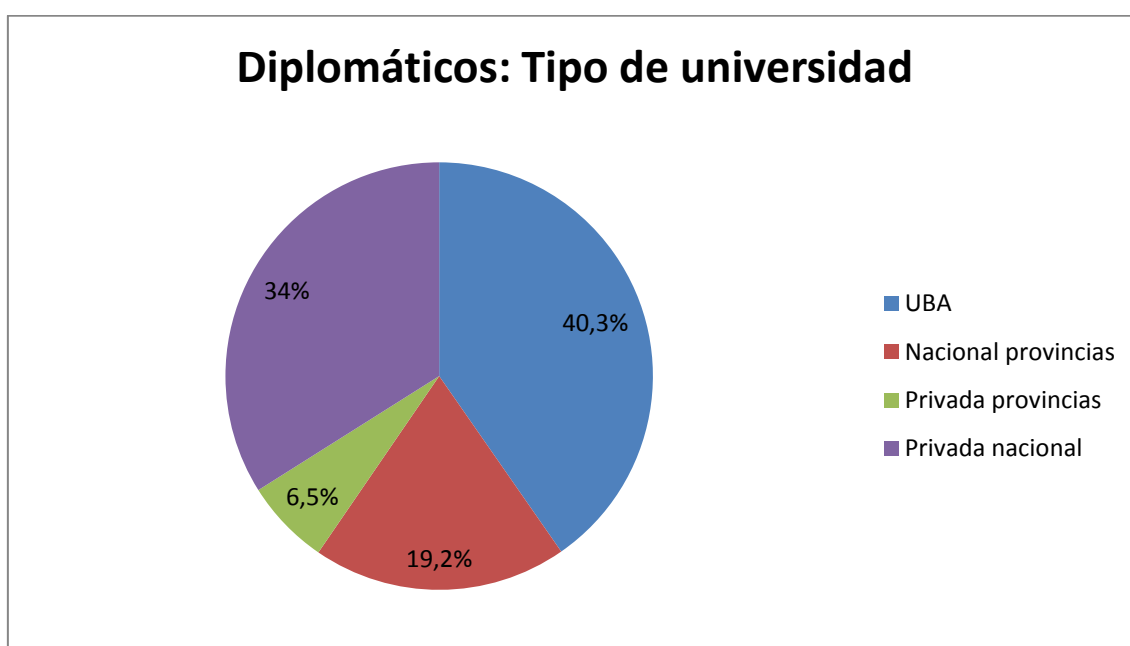
¹⁷⁸ 75 sobre 116 (64,7%) de los actuales ex miembros del SECEN tienen títulos en ciencias económicas, mientras que sólo 18 (15,5%) son abogados.

Cuadro N° 10: Diplomáticos - universidad

Universidad	Frecuencia	Porcentaje
UBA	348	40,3
Nacional provincias	166	19,2
Privada provincias	56	6,5
Privada nacional	293	34,0
Total	863	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 14: Diplomáticos – Universidad



Fuente: elaboración propia

El predominio de la UBA sobre las otras universidades es notable; así como de la universidad pública, que reúne casi el 60% de los graduados, sobre las universidades privadas, siendo los de las radicadas en Buenos Aires, también en esta categoría, muy superiores en número a las ubicadas en las provincias¹⁷⁹. Es interesante una comparación por extremos de categorías.

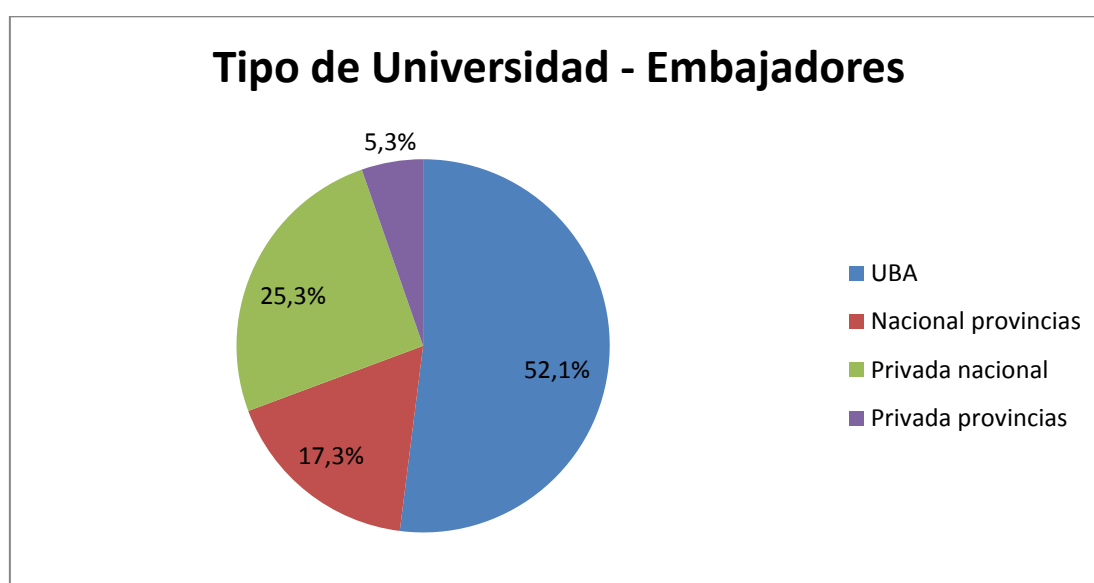
¹⁷⁹ Por “universidad privada nacional” se entiende a las ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires, algunas de las cuales tienen establecimientos dependientes de ellas en las provincias.

Cuadro N° 11: Embajadores - universidad

Universidad	Frecuencia	Porcentaje
UBA	39	52,1
Nacional provincias	13	17,3
Privada nacional	19	25,3
Privada provincias	4	5,3
Total	75	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 15: Embajadores - universidad



Fuente: elaboración propia

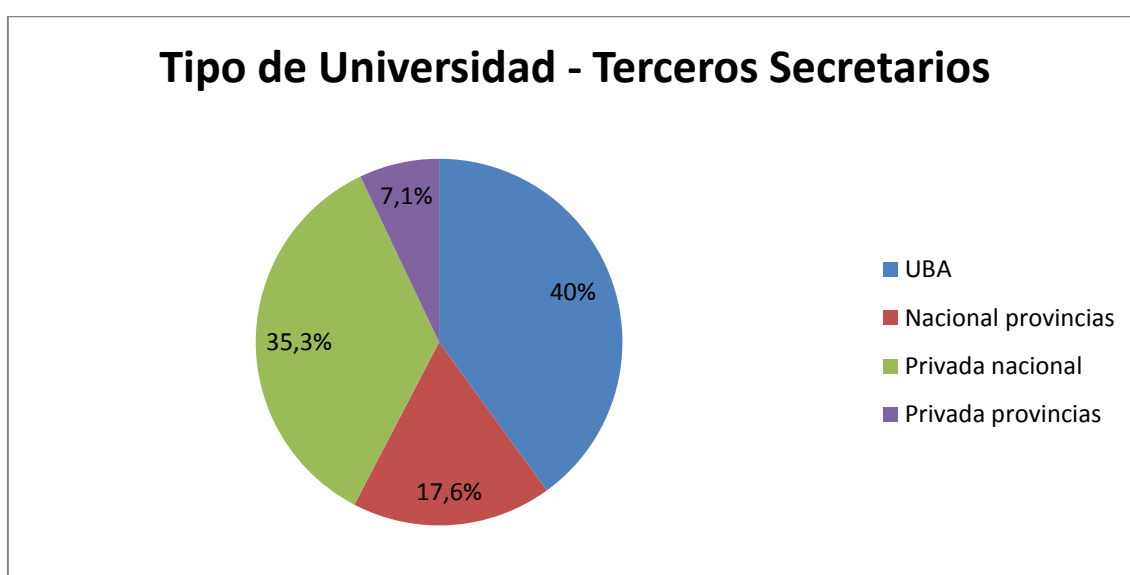
La incidencia de la universidad pública (y de la UBA en particular) es mayor entre los Embajadores pero, aunque se mantiene el predominio, entre los Terceros Secretarios se nota un peso mayor de las universidades privadas nacionales y cierta disminución respecto de la UBA, situación que podría deberse a la diversificación de la oferta universitaria tanto pública como privada en el período considerado.

Cuadro N° 12: Secretarios de 3ª - universidad

Universidad	Frecuencia	Porcentaje
UBA	34	40,0
Nacional provincias	15	17,6
Privada nacional	30	35,3
Privada provincias	6	7,1
Total	85	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 16: Secretarios de 3ª - universidad



Fuente: elaboración propia

Llevando la cuestión a términos geográficos, en cambio, en números totales, el 74% de los diplomáticos proviene de universidades situadas en la ciudad de Buenos Aires o de su zona de influencia, proporción que se mantiene aproximada en los extremos de la relación, pese a la diversificación de la oferta universitaria.

A los efectos meramente ilustrativos, los graduados de la UCA presentan la siguiente distribución:

Cuadro N° 13: Diplomáticos - graduados UCA

Rango	Frecuencia	Porcentaje
Embajador	5	5,2
Ministro 1 ^a	10	10,4
Ministro 2 ^a	30	31,3
Consejero	32	33,3
Secretario 1 ^a	9	9,4
Secretario 2 ^a	4	4,2
Secretario 3 ^a	6	6,3
Total	96	100,0

Fuente: elaboración propia

La composición por edades, tomando tres tramos de la carrera, es la siguiente:

Cuadro N° 14: Diplomáticos - edades según rango

Edad / Rango	Embajadores	Consejeros	Secretarios de 3 ^a
N	84	234	85
Media	63	48	33
Mediana	64	48	33
Modo	65	44	32

Fuente: elaboración propia

Entre los embajadores, sobre 84 casos, el embajador más joven tiene 54 años y el más viejo 70 (edad límite). El grueso de ellos (50) se agrupa en la franja que abarca los 59 y 66 años. De acuerdo con la antigüedad en el cargo, sólo 15 alcanzaron el rango máximo antes de cumplir 50 años.

La mayoría de los Consejeros (144), por su parte, se agrupa entre los 43 y los 51 años, siendo los extremos 37 y 65 respectivamente, pero 42 de ellos tienen antigüedad superior a 10 años en la categoría.

Finalmente, entre los Secretarios de 3^a, la mayoría (62) se ubica entre los 30 y los 35 años, con extremos en 27 y 41, respectivamente.

2.- Datos según la muestra

A partir de los datos generales, con el fin de investigar ciertas cuestiones que permitieran hacer una descripción más detallada de los diplomáticos de carrera se confeccionó una muestra con los profesionales que respondieron la encuesta y

accedieron a ser entrevistados. Se buscó guardar una cierta proporción entre los componentes de la muestra y el universo. La muestra se confeccionó a partir de los primeros resultados de las encuestas. Este instrumento se envió a todos los diplomáticos afiliados al APSEN por gentileza de dicha Asociación. Como ya se anticipó, las escasas respuestas motivaron la realización de entrevistas personales, comenzando por quienes habían respondido y estaban destinados en la Cancillería o pasaban circunstancialmente por Buenos Aires. La ampliación de la encuesta con preguntas semiestructuradas y la relación de confianza establecida, en general, con la mayoría de los entrevistados, permitieron el desarrollo de la “bola de nieve”. En este caso, se tuvo cuidado que los recomendados no fueran sólo egresados del ISEN o que no pertenecieran sólo a la misma promoción del Instituto que el entrevistado y se trató de guardar la proporción de mujeres y varones en total y por camada que existe en el universo. En cuanto al porcentaje de entrevistas por rango, se observa que es mayor de Consejero hacia arriba. Ello se debe a que el mayor desarrollo de la carrera agregaba interés al segmento semiestructurado o no estructurado de la entrevista. Además, el mayor número de diplomáticos se encuentra en los rangos de Consejero, Ministro de 2ª y Ministro de 1ª, lo cual también facilitó la concertación de las entrevistas.

La composición es la siguiente¹⁸⁰:

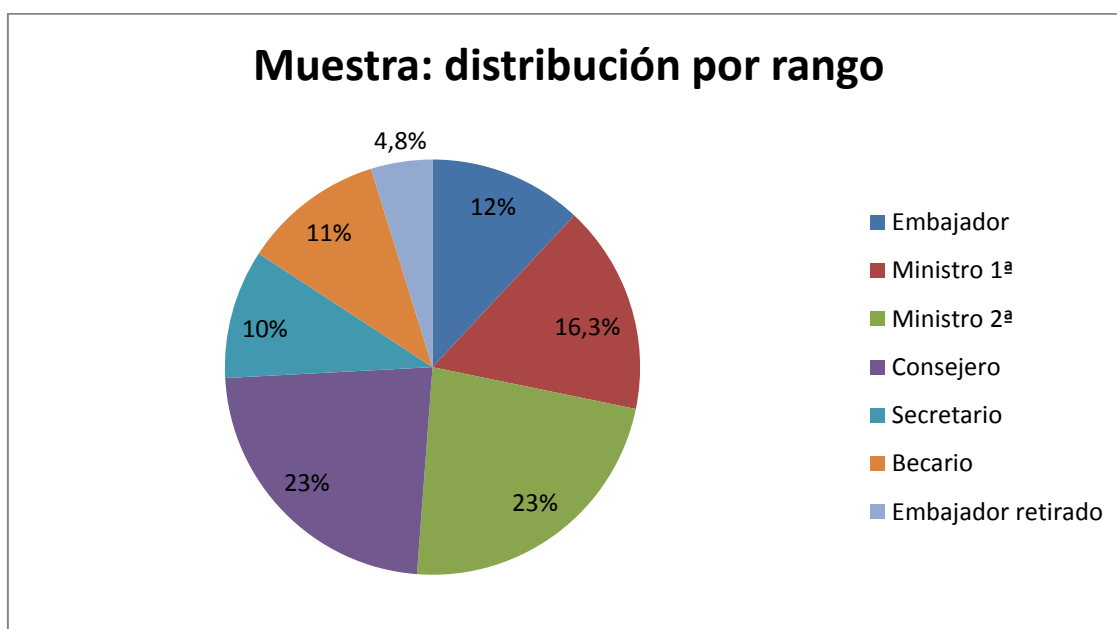
¹⁸⁰ Comparativamente con el universo del Escalafón 2009, el porcentaje de embajadores es algo mayor en la muestra, en la que deben agregarse los embajadores retirados, cuyos atributos resultan importantes para el estudio, y los becarios quienes, si bien ingresaron al órgano de formación, todavía no formaban parte activa de la carrera. Los secretarios, en cambio, conforman un número bastante menor. La distribución por sexos de la muestra también es aproximada a la del universo en valores absolutos y en la distribución por categorías.

Cuadro N° 15: Muestra: distribución por rango

Rango	Frecuencia	Porcentaje
Embajador	25	12,0
Ministro 1ª	34	16,3
Ministro 2ª	48	23,0
Consejero	48	23,0
Secretario	21	10,0
Becario	23	11,0
Embajador retirado	10	4,8
Total	209 ¹⁸¹	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 17: Muestra: distribución por rango



Fuente: elaboración propia

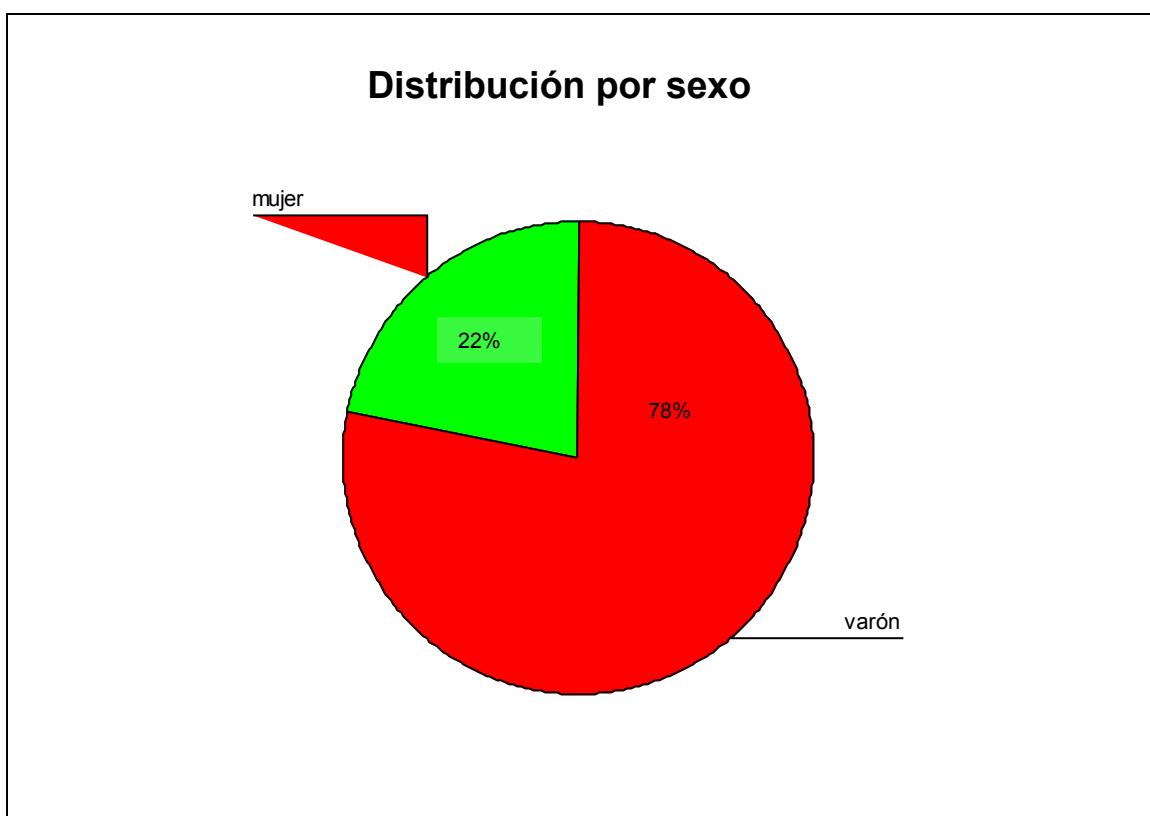
¹⁸¹ La muestra suma los entrevistados y quienes respondieron la encuesta pero no fueron entrevistados.

Cuadro N° 16: Muestra - distribución por sexo

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Varón	163	78,0
Mujer	46	22,0
Total	209	100,0

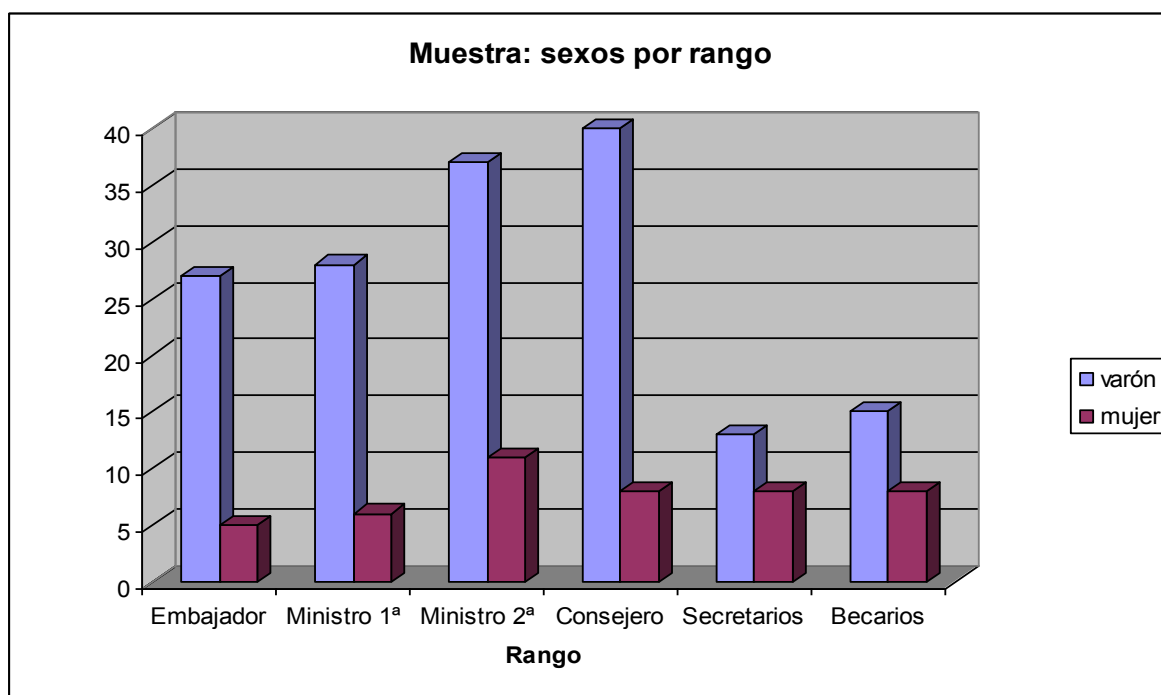
Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 18: Muestra - distribución por sexo



Fuente: elaboración propia

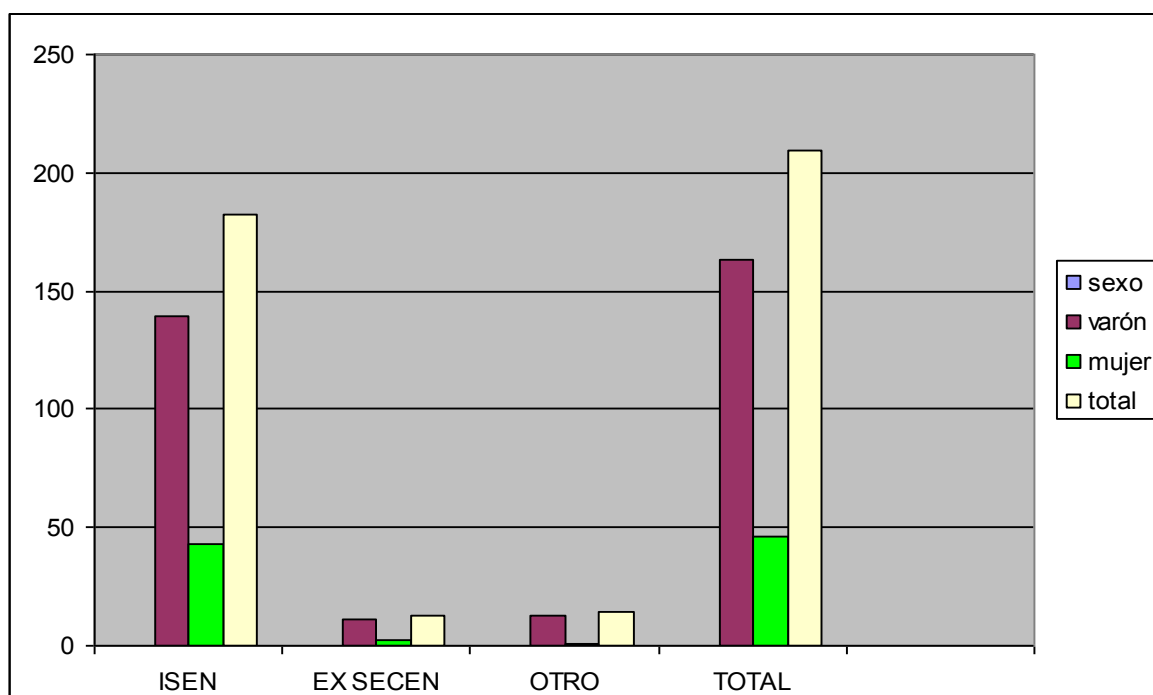
Gráfico N° 19: Muestra – distribución por sexos según rango



Fuente: elaboración propia

La muestra comprende diplomáticos ingresados con anterioridad a la creación del ISEN, por medio del ISEN y por la incorporación de integrantes del ex SECEN, en la siguiente proporción:

Gráfico N° 20: Muestra - origen de los diplomáticos



Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 17: Muestra – origen de los diplomáticos

Origen	Totales	%/total	Varones	%/parcial	Mujeres	%/parcial
ISEN	182	87,1	139	76,4	43	23,6
SECEN	13	6,2	11	84,5	2	15,4
OTRO	14	6,7	13	92,9	1	7,1
	209	100%	163		46	

Fuente: elaboración propia

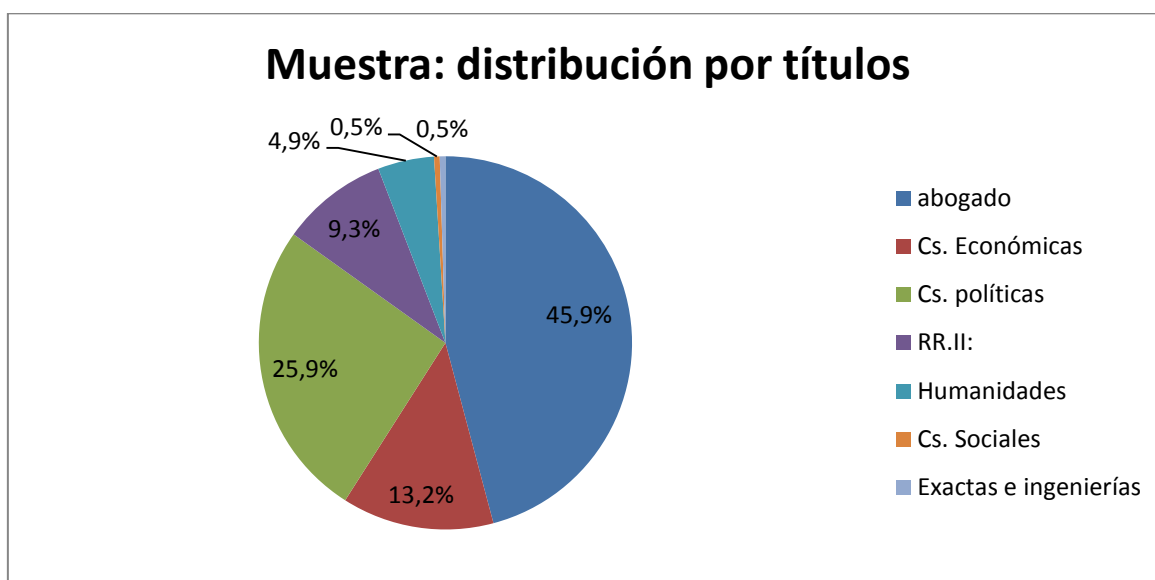
Los títulos de grado de la muestra también marcan un definido predominio de los abogados, seguidos por los politólogos y especialistas en relaciones internacionales:

Cuadro N° 18: Muestra - títulos de grado

Título	N	%
abogado	94	45,9
Cs. Económicas	27	13,2
Cs. políticas	53	25,9
RR.II:	19	9,3
Humanidades	10	4,9
Cs. Sociales	1	,5
Exactas e ingenierías	1	,5
Total	205	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 21: Muestra distribución según títulos de grado



Fuente: elaboración propia

Como en el caso del universo, se nota un franco avance de los títulos de ciencias políticas y relaciones internacionales sobre la profesión jurídica.

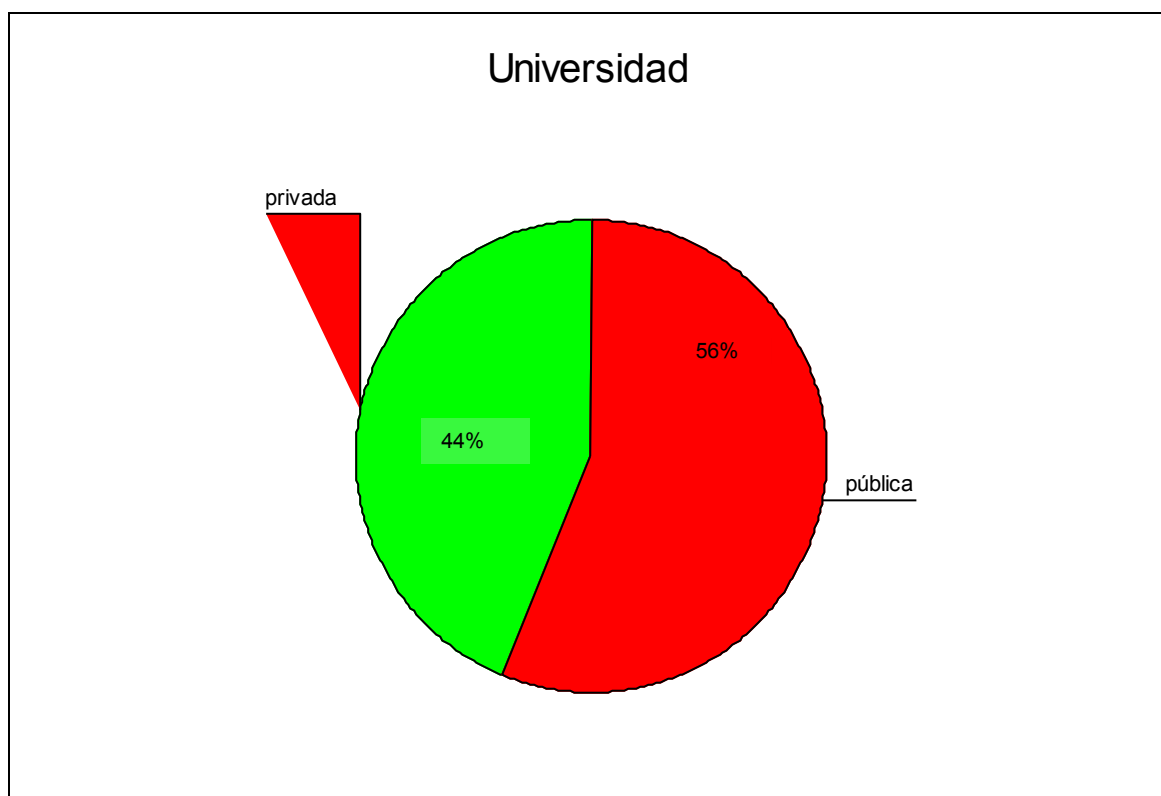
En la muestra el tipo de universidad se divide en pública y privada, sin referencia a la ubicación geográfica y sin destacar a la UBA respecto del conjunto.

Cuadro N° 19: Muestra - Universidad

Universidad	Frecuencia	Porcentaje
pública	117	56,0
privada	92	44,0
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 22: Muestra - universidad



Fuente: elaboración propia

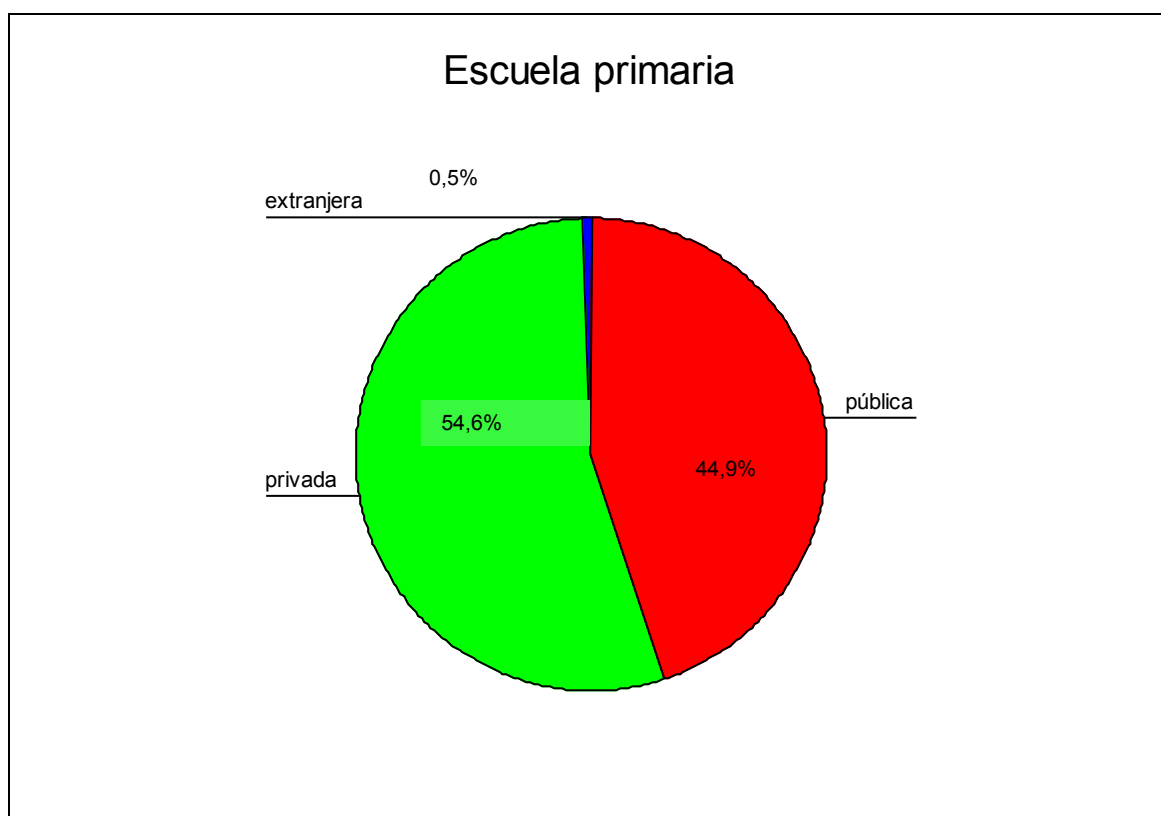
Inversamente, la mayoría de los entrevistados concurrió a establecimientos educativos primarios de gestión privada, proporción que tiende a invertirse respecto de la escuela media.

Cuadro N° 20: Muestra - escuela primaria

Escuela	Frecuencia	Porcentaje
pública	93	44,9
privada	113	54,6
extranjera	1	0,5
Total	207	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 23: Muestra – escuela primaria



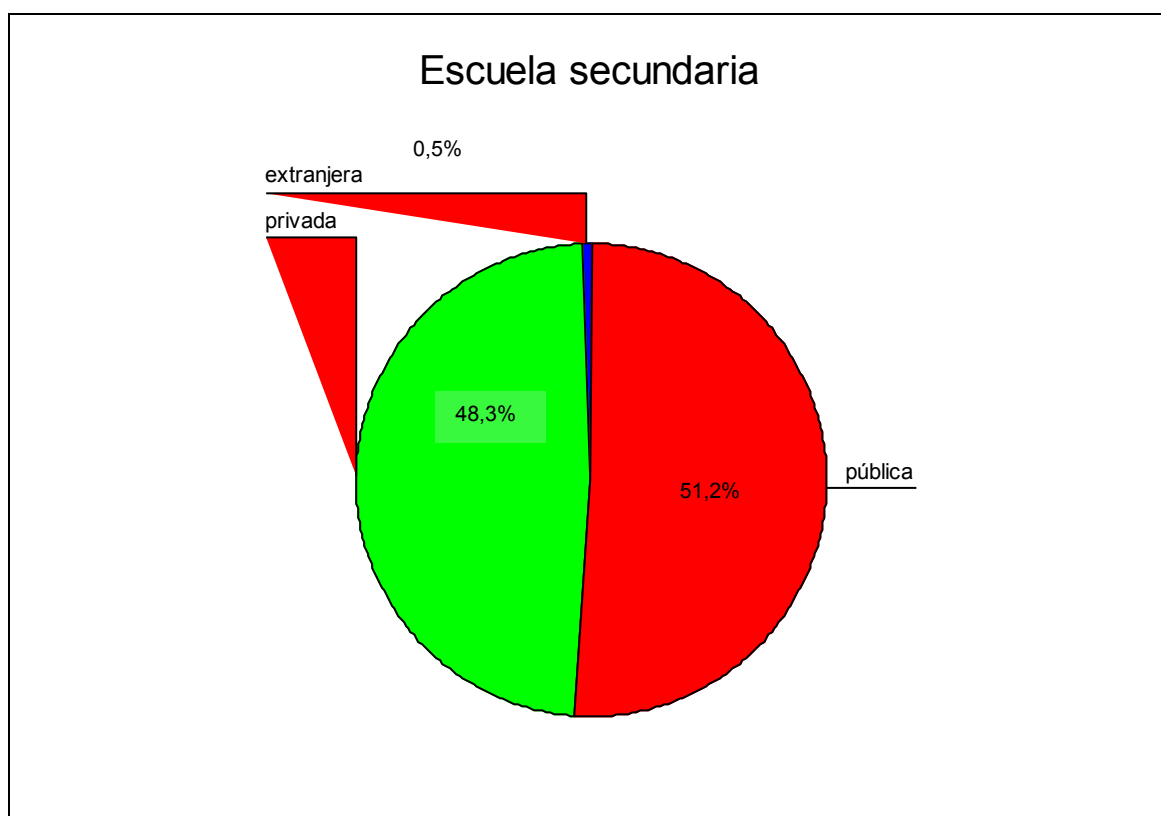
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 21: Muestra - escuela media

Escuela	Frecuencia	Porcentaje
pública	106	51,2
privada	100	48,3
extranjera	1	,5
Total	207	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 24: Muestra – escuela media



Fuente: elaboración propia

El 57% de los entrevistados realizó estudios de posgrado, con la siguiente distribución¹⁸²:

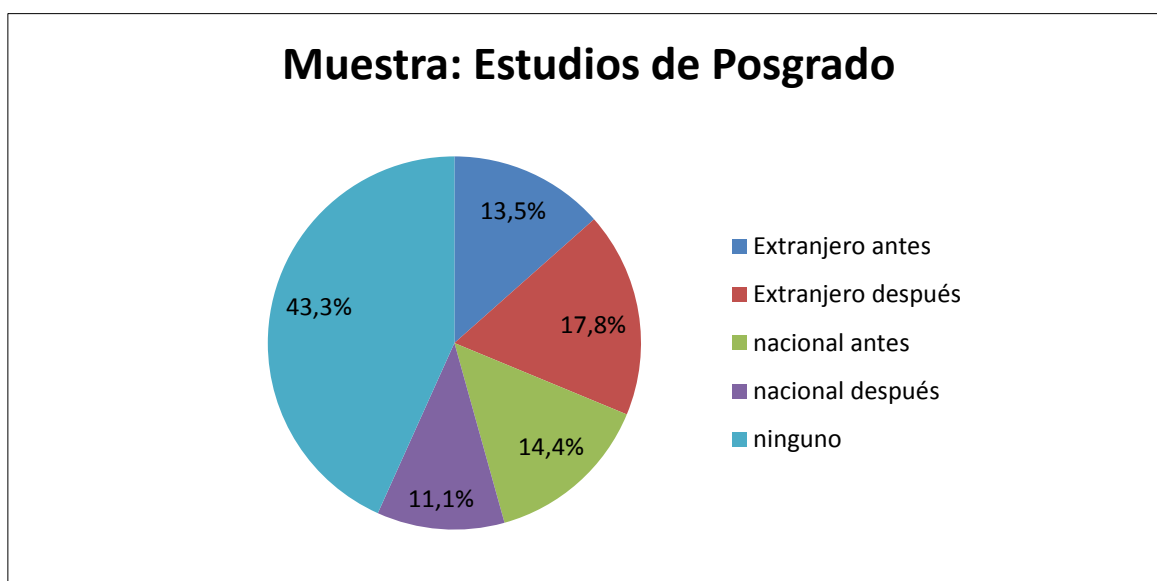
Cuadro N° 22: Muestra - estudios de Posgrado

Posgrado	Frecuencia	Porcentaje
Extranjero antes	28	13,5
Extranjero después	37	17,8
nacional antes	30	14,4
nacional después	23	11,1
ninguno	90	43,3
Total	208	100,0

Fuente: elaboración propia

¹⁸² Por “antes” y “después” debe entenderse antes o después de ingresar a la carrera diplomática

Gráfico N° 25: Muestra – estudios de posgrado



Fuente: elaboración propia

La edad promedio de los diplomáticos al ingresar a la carrera ronda los 27 años. Los integrantes de la muestra provienen en su mayoría de Buenos Aires, con marcada distancia respecto de los oriundos del interior:

Cuadro N° 23: Muestra - lugar de nacimiento

Lugar	Frecuencia	Porcentaje
CABA	129	62,6
Pcia. Bs. As.	25	12,1
Córdoba	11	5,3
Santa Fe	9	4,4
Tucumán	3	1,5
exterior	9	4,4
conurbano	5	2,4
Entre Ríos	3	1,5
Neuquén	1	,5
Río Negro	1	,5
Jujuy	1	,5
Corrientes	1	,5
Santiago del Estero	1	,5
Salta	2	1,0
San Luis	2	1,0
Formosa	1	,5
San Juan	1	,5
Mendoza	1	,5
Total	206	100,0

Fuente: elaboración propia

Entre la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense superan el 65% de la muestra, seguidos por la Provincia de Buenos Aires que duplica holgadamente a Córdoba y Santa Fe.

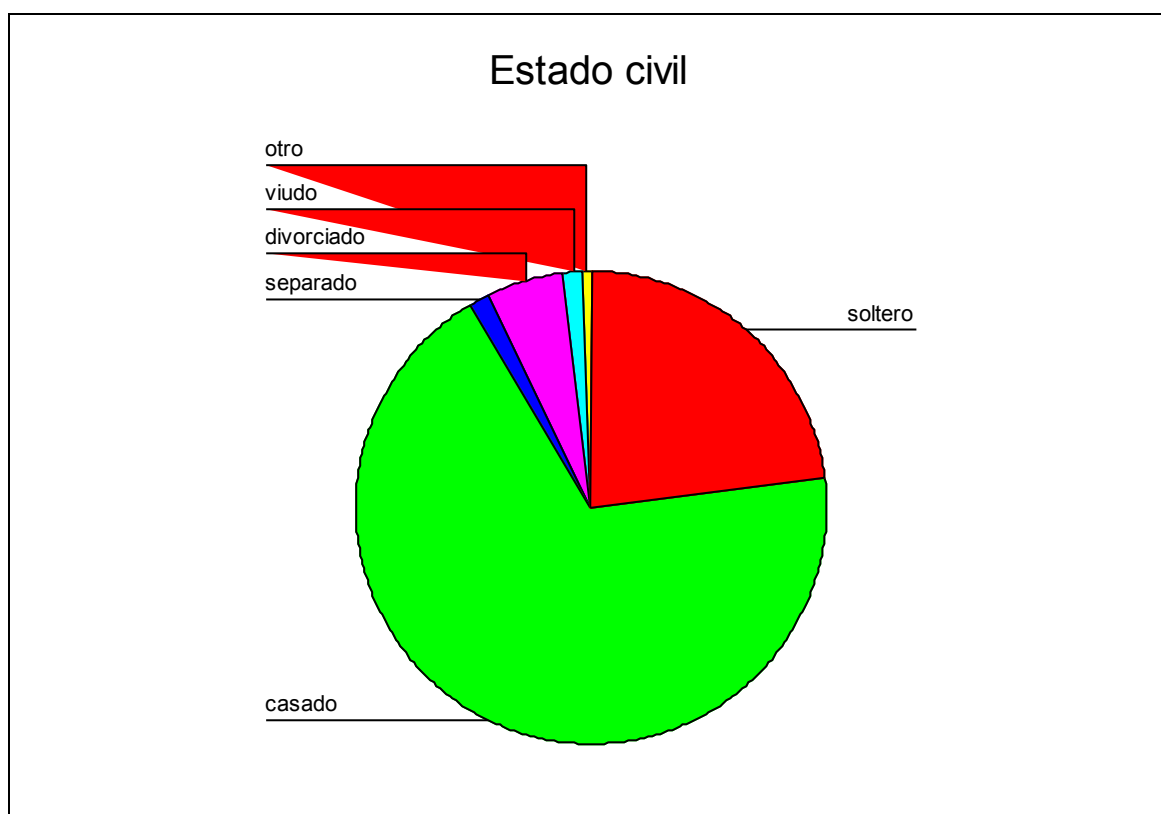
El estado civil muestra una gran mayoría de casados

Cuadro N° 24: Muestra - estado civil

Estado civil	Frecuencia	Porcentaje
soltero	48	23,0
casado	143	68,4
separado	3	1,4
divorciado	11	5,3
viudo	3	1,4
otro	1	0,5
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 26: Muestra: estado civil



Fuente: elaboración propia

Los diplomáticos son hijos de argentinos nativos en el 90% de los casos; pero ese porcentaje se reduce al considerar la nacionalidad de los abuelos.

Para dar una idea del nivel cultural del medio del cual provienen los diplomáticos de carrera se optó por consignar el nivel educativo de los padres y las madres. El 70% de los padres tiene estudios universitarios completos (incluyendo posgrados) y un 10% más pasó por la universidad sin concluirlos.

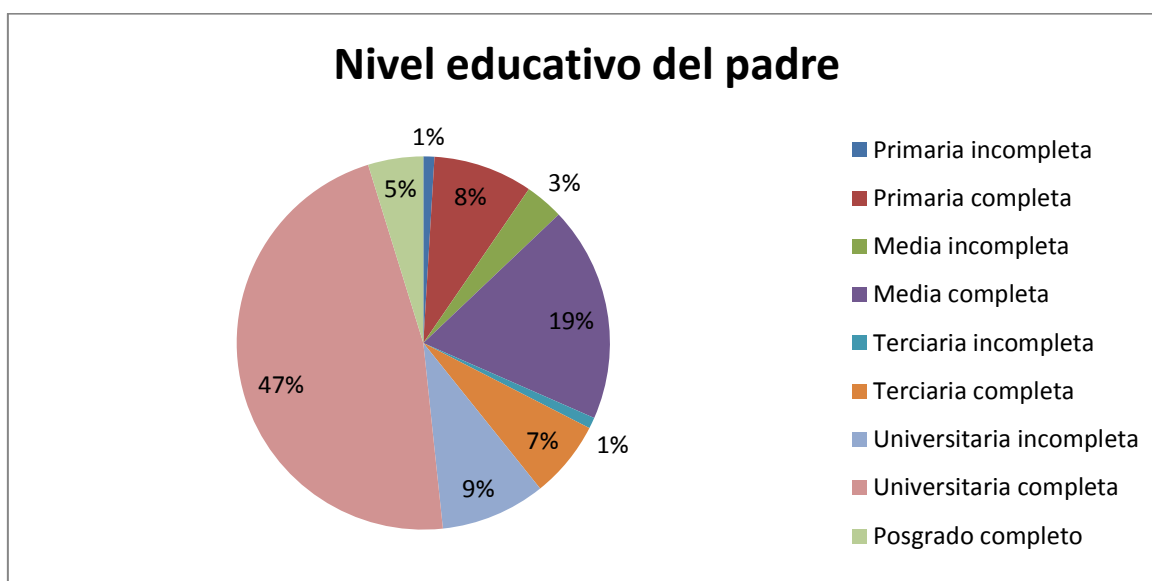
Cuadro N° 25: Muestra - nivel educativo del padre

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Primaria incompleta	2	1,0
Primaria completa	18	8,6
Media incompleta	7	3,3
Media completa	39	18,7
Terciaria incompleta	2	1,0
Terciaria completa	14	6,7
Universitaria incompleta	19	9,1
Universitaria completa	98	46,9
Posgrado completo	10	4,8
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

Las madres no alcanzan un nivel tan elevado de educación universitaria o superior (35%), pero, en cambio, es muy significativo el número de casos con estudios terciarios (21%).

Gráfico N° 27: Muestra – nivel educativo del padre



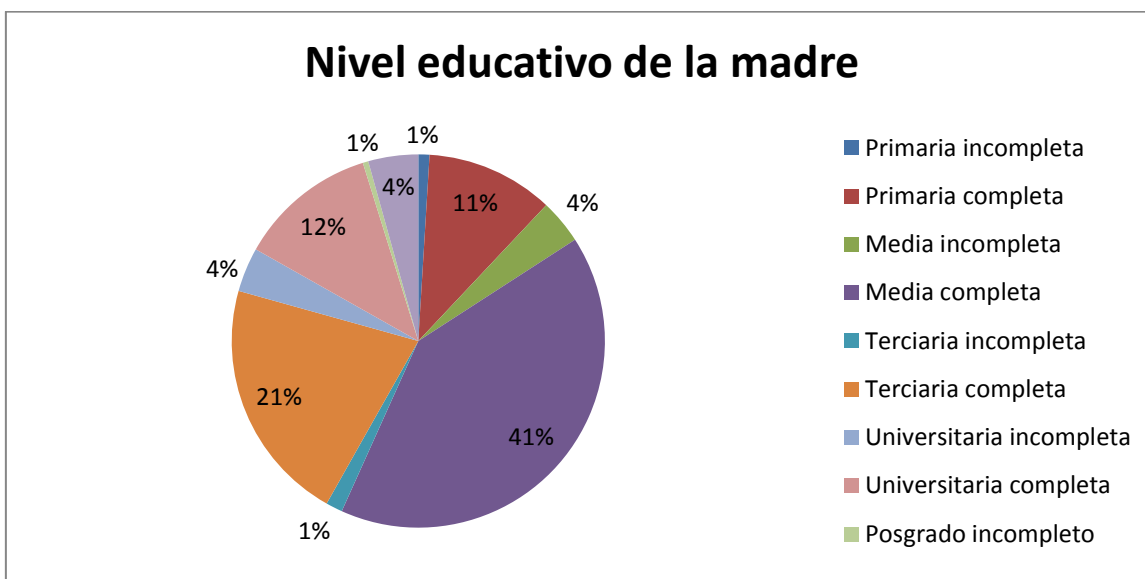
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 26: Muestra - nivel educativo de la madre

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Primaria incompleta	2	1,0
Primaria completa	23	11,1
Media incompleta	8	3,8
Media completa	85	40,9
Terciaria incompleta	3	1,4
Terciaria completa	44	21,2
Universitaria incompleta	8	3,8
Universitaria completa	25	12,0
Posgrado incompleto	1	,5
Posgrado completo	9	4,3
Total	208	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 28: Muestra – nivel educativo de la madre



Fuente: elaboración propia

Aunque un buen número de entrevistados ignora el dato, en el caso de los abuelos paternos y maternos es importante el porcentaje de universitarios, aunque presenta un nivel significativo la escuela media completa e, incluso, la primaria completa. El caso de los abuelos maternos es similar.

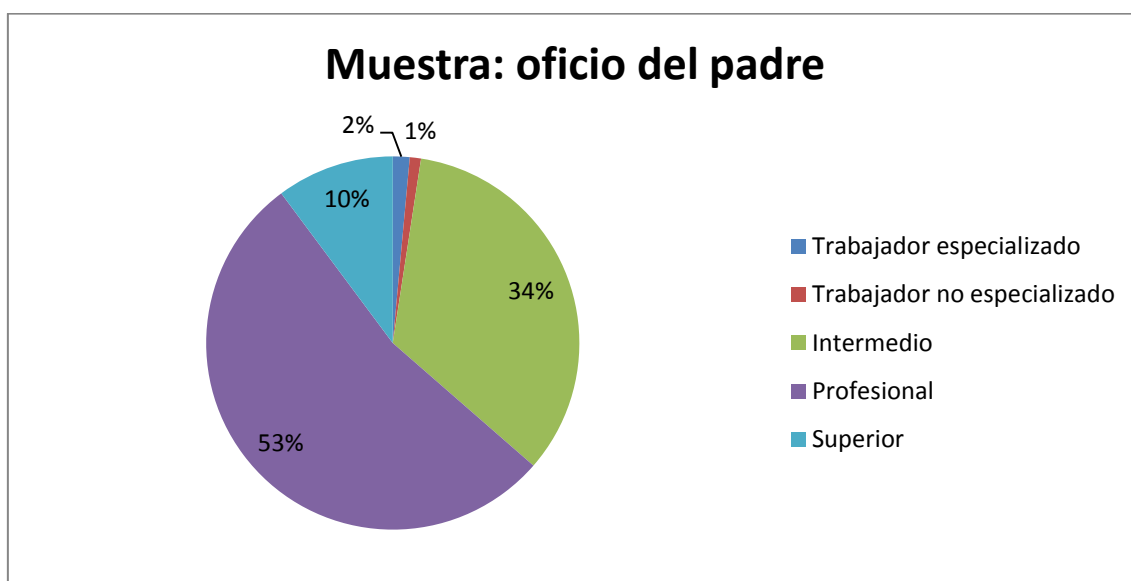
Otra variable utilizada para establecer la pertenencia social de los diplomáticos de carrera se relaciona con los oficios o profesiones de sus progenitores.

Cuadro N° 27: Muestra: oficio del padre

Oficio	Frecuencia	Porcentaje
Trabajador especializado	3	1,5
Trabajador no especializado	2	1,0
Intermedio	70	34,0
Profesional	110	53,4
Superior	21	10,2
Total	206	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 29: Muestra – oficio del padre



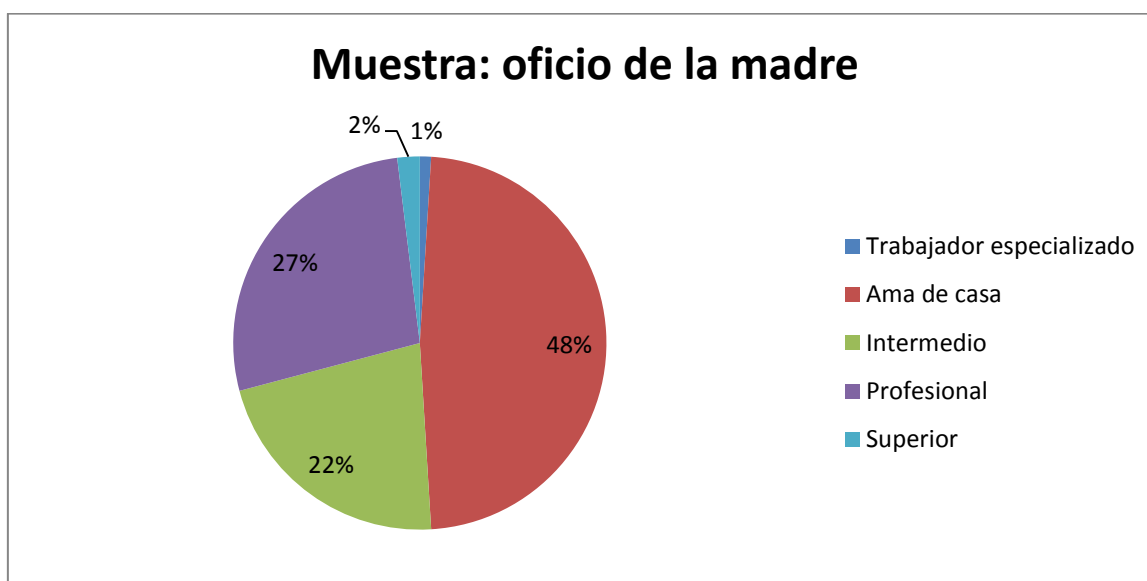
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 28: Muestra: oficio de la madre

Oficio	Frecuencia	Porcentaje
Trabajador especializado	2	1,0
Ama de casa	99	48,1
Intermedio	45	21,8
Profesional	56	27,2
Superior	4	1,9
Total	206	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 30: Muestra – oficio de la madre



Fuente: elaboración propia

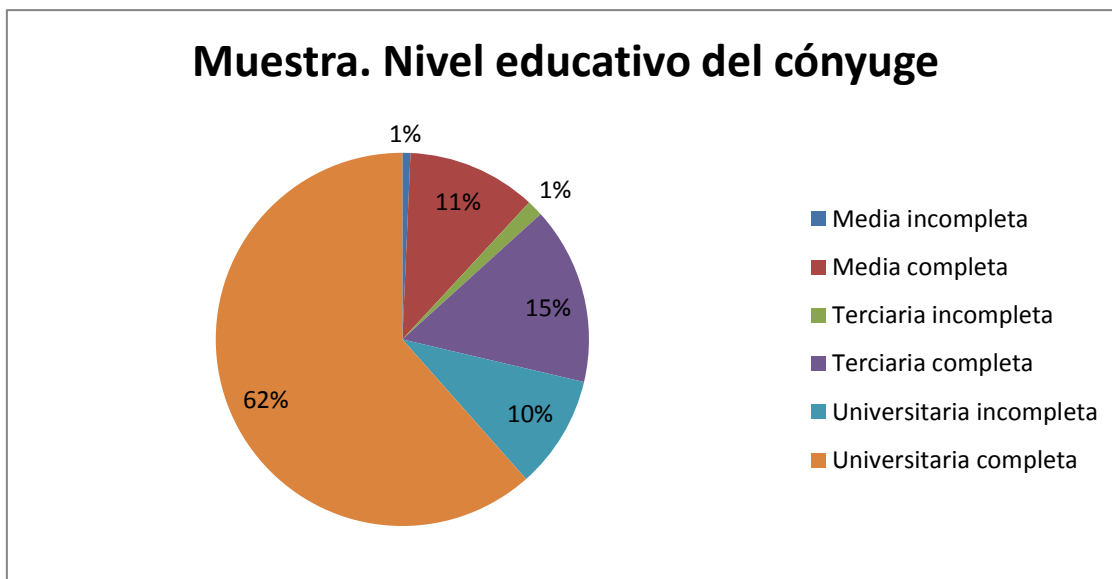
Como dato complementario, el nivel educativo y las profesiones u oficios de los cónyuges son los siguientes:

Cuadro N° 29: Muestra - nivel educativo del cónyuge

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Media incompleta	1	,7
Media completa	16	11,2
Terciaria incompleta	2	1,4
Terciaria completa	22	15,4
Universitaria incompleta	14	9,8
Universitaria completa	88	61,5
Total	143	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 31: Muestra – nivel educativo del cónyuge



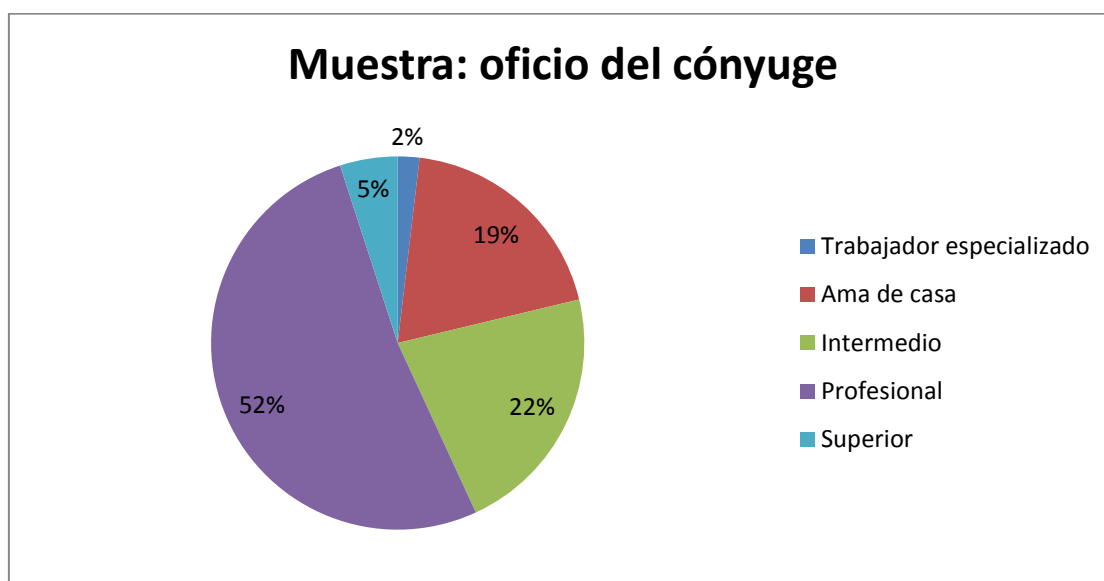
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 30: Muestra: oficio del cónyuge

Oficio	Frecuencia	Porcentaje
Trabajador especializado	3	1,9
Ama de casa	31	19,4
Intermedio	35	21,9
Profesional	83	51,9
Superior	8	5,0
Total	160	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 32: Muestra – oficio del cónyuge



Fuente: elaboración propia

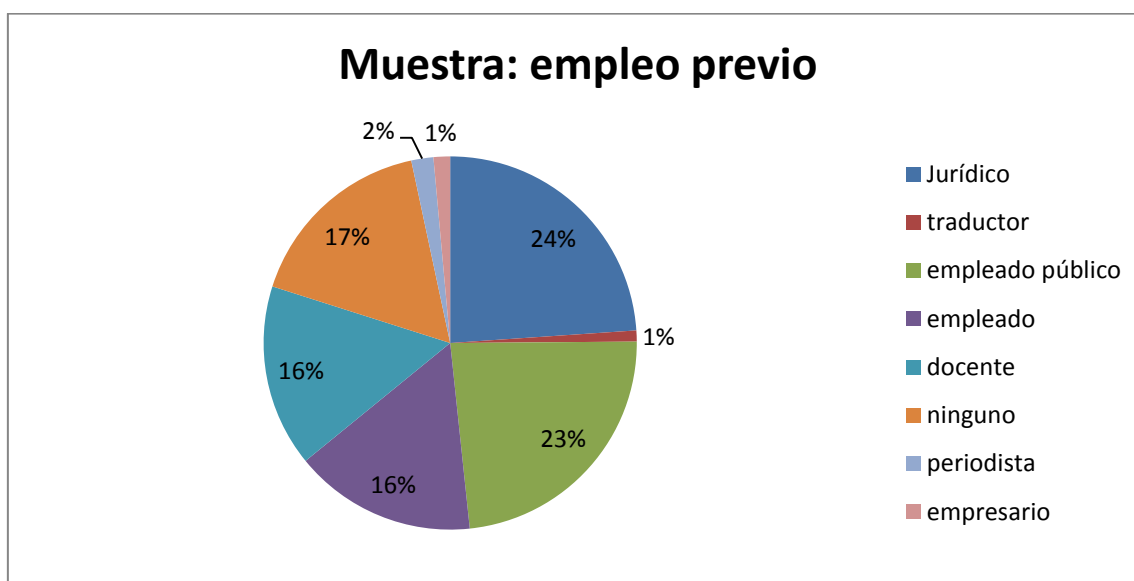
La mayoría de los diplomáticos poseía un empleo previo antes de ingresar a la carrera, con la siguiente composición que se combina con el registro de la situación eventual de desempleo:

Cuadro N° 31: Muestra - empleo previo

Empleo	Frecuencia	Porcentaje
Jurídico	50	23,9
Traductor	2	1,0
empleado público	49	23,4
Empleado	33	15,8
Docente	33	15,8
Ninguno	35	16,7
Periodista	4	1,9
Empresario	3	1,4
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 33: Muestra – empleo previo



Fuente: elaboración propia

Poco más del 14% había vivido situaciones de desempleo antes de ingresar a la carrera; a los que se suman los casos de desempleo voluntario. Otros, aunque no reconocen situaciones de desempleo en sentido estricto, sí se refieren al empleo informal y a la inestabilidad laboral. Para saber cómo incide el desempleo en la decisión de ingresar al servicio diplomático, se aprovechan las respuestas sobre la motivación para ingresar a la carrera diplomática.

Cuadro N° 32: Muestra: motivación para la carrera diplomática

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
tradición familiar	15	7,2
vocación diplomática	134	64,1
interés económico	14	6,7
inestabilidad laboral	13	6,2
Otros	33	15,8
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 34: Muestra – motivación para la carrera diplomática



Fuente: elaboración propia

Las expresiones “interés económico” e “inestabilidad laboral” consideradas en conjunto suman un porcentaje aproximado al de quienes estaban en situación de desempleo previo a su ingreso.

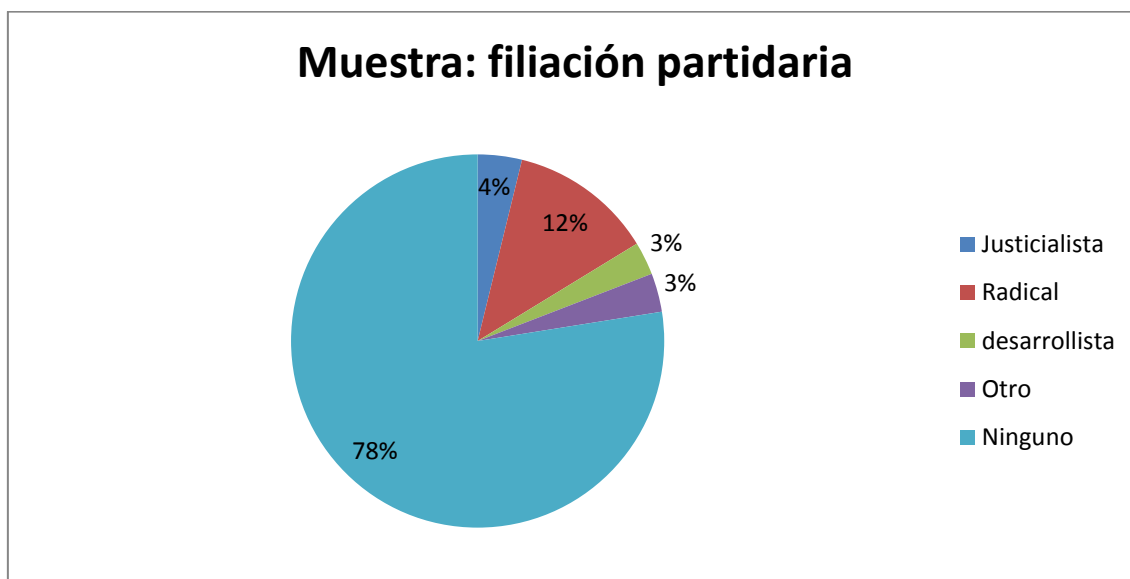
La gran mayoría de los entrevistados no está ni estuvo afiliada a partidos políticos. Dentro del porcentaje de afiliados, se destaca el predominio de los radicales sobre todos los otros partidos, incluido el justicialismo, al que triplica holgadamente, y la supervivencia del desarrollismo.

Cuadro N° 33: Muestra: filiación partidaria

Partido	Frecuencia	Porcentaje
Justicialista	8	3,8
Radical	26	12,4
desarrollista	6	2,9
Otro	7	3,3
Ninguno	162	77,5
Total	209	100,0

Fuente: elaboración propia

a – filiación partidaria



Fuente: elaboración propia

Recuadro N° 21: Síntesis de la caracterización social de los diplomáticos

Siguiendo los criterios propuestos por Lucas Marín (2006), de acuerdo con lo observado hasta aquí, podríamos ubicar a los diplomáticos de carrera, cualquiera haya sido su forma de ingreso, mayoritariamente dentro del segmento de la clase media, compuesto por profesionales, hijos de profesionales, del área metropolitana de Buenos Aires y de las principales ciudades de algunas provincias¹⁸³. En general, han recibido educación en el sistema educativo formal, predominantemente de gestión privada en la escuela elemental y media y con mayor peso de la universidad pública en los estudios superiores. La profesión jurídica, que aún resulta la más frecuente, ha disminuido su peso específico a favor de otras profesiones. Aunque predominan ampliamente los varones, el avance de las mujeres se registra en forma sostenida, tanto en el ingreso como en el desarrollo de la carrera.

¹⁸³ Lucas Marín (2006) propone tres criterios para establecer el estatus socioeconómico: subjetivo, objetivado y objetivo. Hemos seguido básicamente el primero que no se apoya en la percepción explícita de los elementos de la muestra pero que encuentra respaldo en los atributos relevados (educación, profesión de los progenitores, etc.) que caracterizan usualmente a ese segmento social.

3.- *Análisis cualitativo*

El análisis cualitativo, por su parte, aporta elementos interesantes para la descripción, en muchos aspectos en forma complementaria a las preguntas estructuradas, cuyas respuestas respaldan el análisis cuantitativo. Si bien todas las entrevistas han sido codificadas, dado su número, la variedad y la distinta extensión de las respuestas, se tratará de hacer una síntesis de las éstas reservándose las citas para las más significativas.

Con el fin de relacionar aquellos datos con la investigación cualitativa, con el propósito de ordenar la exposición, se agrupan los temas en tres conjuntos: a) cuestiones relativas a las personas entrevistadas; b) cuestiones atinentes a la carrera diplomática y c) cuestiones vinculadas a la función desempeñada. En algunos casos, se insertarán algunos datos cuantitativos obtenidos en las entrevistas.

a) Las condiciones personales

La motivación para el ingreso a la carrera se concentra en la expresión “vocación diplomática”, en general elegida y propuesta por los entrevistados. Pese a su amplitud, en los más antiguos, deriva de la militancia política como consecuencia de la cual fueron asignados a la Cancillería en el gobierno con el cual estaban comprometidos y siguieron en la carrera –intermitentemente, en algunos casos- en los sucesivos.

En otros, la expresión cobra un sentido más institucional, de “compromiso con el país” y “responsabilidad de la representación”; o más genérico, como la vocación del servicio o el interés por el ámbito público que por diversos motivos se aparecía más asequible en el terreno diplomático. La respuesta también varía conforme a la carrera universitaria: es común que la vocación diplomática se ligue al descubrimiento y la inclinación por el Derecho Internacional Público –y materias afines, como Derecho del Mar o Derecho Aeronáutico- en el caso de los abogados; por su parte, los politólogos manifiestan una inclinación anterior a la vida universitaria, que a menudo proviene de la preferencia por la historia y la geografía en los últimos años de la escuela media, y para los vinculados con disciplinas económicas resulta recurrente invocar la cuestión de las relaciones comerciales internacionales.

Sin perjuicio de ello, la mayoría de los diplomáticos más antiguos destaca que el ingreso a la carrera se presenta como una opción cuando todavía son muy jóvenes para tener una vocación tan elaborada:

EV21, por ejemplo, dijo: “no sabía qué hacer”.

Sobre ellos, por su inclinación o facilidad, operan acontecimientos o personas que condicionan positivamente la decisión. Una embajadora señala que

“haber conocido a Arturo Frondizi me impulsó a arriesgarme por una carrera de servicio público entonces hartó más difícil para una mujer, aunque las relaciones familiares me respaldaron” (EM5)

Por su parte, EV28R confirma que fue a través de

“la militancia política: por una invitación de Zavala Ortiz que luego se convirtió en pasión”

Y concluyendo EV8 alude a

“la Influencia de Perón: la verdadera dimensión de la política es la internacional”

Desde otra perspectiva, un embajador—que además ocupó cargos políticos en el área- descubrió su vocación diplomática:

“a partir del aviso del concurso en un diario, que contrastó con la insatisfacción que me producía una breve experiencia laboral en empresas de capital extranjero, diametralmente opuestas al servicio público” (EV24R)

Finalmente, la expresión se vincula también con algunas facilidades personales o con beneficios de una educación privilegiada, en general relacionada con el dominio de idiomas o las experiencias de vida en el extranjero (EV19, EV4, EM4, EV18, M1V3, entre otros).

En este último sentido, opera también como motivación convergente la “tradición familiar”. En la muestra, los que son hijos de diplomáticos se refieren a esa condición como a un factor a veces condicionante y, otras, de decisiva influencia en la definición de su vocación (algunos son M1V8, M1V24, M1V25, M1V17, M1V20, M1M4, M2V25, M2V26 y M2V20). Por cierto, en algunos casos, la tradición familiar se remonta mucho más lejos que a los padres e incluye varias generaciones anteriores y, en otros, se trata de la experiencia de colaterales (hermanos, etc.) o de conocimiento del

medio no necesariamente por parentesco con diplomáticos sino por afinidades familiares con ellos. Un caso, que representa la sexta generación consecutiva de diplomáticos de su familia, afirma:

“mi motivación derivó de un ‘problema genético’ dado que, ante mi falta de decisión al finalizar la universidad, operó el ‘sentido de pertenencia’” (EV1).

Otro, en condiciones similares, dice concretamente:

“La tradición familiar. Como hijo de diplomático, el horizonte es el mundo” (EV14)

Concluimos, en el mismo sentido, con la opinión de M1M3:

“Tradición familiar. La carrera diplomática me permitía aprovechar el bagaje conceptual y formativo”

Varios casos de conocimiento público, que bien pueden resumir al conjunto de los entrevistados más antiguos –que ingresaron antes de la creación del ISEN, ya retirados- se extraen de las memorias publicadas por varios de ellos¹⁸⁴. Albino Gómez (1998) era un joven militante político deslumbrado por el desarrollismo de Frondizi, estudiante de Derecho y periodista que, por disciplina política, fue incorporado a la Cancillería en los primeros meses de aquella presidencia. Luego, desarrolló una extensa carrera, con intermitencias, que matizó con el ejercicio del periodismo, hasta que fue reincorporado en 1984. Su experiencia queda recogida en varias misceláneas que forman parte de una obra de más de 24 títulos. Carlos Ortiz de Rozas, por su parte, relata su trayectoria en *Confidencias diplomáticas* (2011). Ingresó a la Cancillería en 1948, a los 22 años, como Agregado de Embajada y Vicecónsul impulsado por una vocación que se había despertado merced a la influencia de los acontecimientos internacionales de la posguerra española, la recién concluida guerra europea y los comienzos de la división ideológica del mundo. A ello le sumaba la tradición familiar de servicio público que arrancaba casi 200 años antes. Carlos Keller Sarmiento (2001) en *Vivencias rescatables de un diplomático de carrera*, relata que ingresó en 1953 por recomendación de un familiar y, al igual que Ortiz de Rozas, su primer destino fue la biblioteca. Horacio Basso (2006) entró en 1962 por un concurso bastante estricto, del

¹⁸⁴ De las memorias antiguas más recientes, destacamos las de Guillermo de la Plaza (1984) *La Patria fue mi causa*. Buenos Aires. Editorial Soberanía.

que pasaron 11 sobre 180 y se retiró en 2005¹⁸⁵. Por su parte, José María Álvarez de Toledo (2000) ingresó en 1945 beneficiado por la tradición familiar y una educación esmerada en Francia y en la Argentina. Del mismo modo, Lucio García del Solar ingresó como agregado y vicecónsul en 1945¹⁸⁶.

Aunque estos testimonios son anteriores a la formalización de la carrera con la creación del ISEN, coinciden con ellos las motivaciones explicitadas por la mayoría de los entrevistados. Sin perjuicio de ello, la apelación genérica a la vocación diplomática suele mezclarse también con el “interés económico” y la “inestabilidad laboral” (M1V22, M1V19, M1M6, CV26, entre otros). Algunos combinan elementos, por ejemplo:

“la inestabilidad económica por el golpe militar de 1976 y cierto escepticismo” (EV10)).

“mezcla de vocación diplomática surgida por algunas materias relacionadas en mi carrera y la disconformidad laboral: no me gustaba la profesión de abogado” (EV29R)

“surgió cierto interés por el tema y muchas opciones de trabajo no había” (CV28)

También está presente la posibilidad de desempeñar una tarea atractiva, supuestamente creativa, fascinante o exótica.

“Fue el desafío de la novedad que me llegó por un amigo. Ser diplomático era una sensación de fantasía” (EV2).

Asimismo, influyen cuestiones como la suposición de que la función está bien remunerada o, que la carrera es estable y está aparentemente resguardada de los vaivenes políticos. Como se mencionó, en algunos casos la posibilidad aparecía como un desahogo de la estrechez derivada de las desfavorables perspectivas económicas que presentaba el país cuando el candidato terminaba la universidad o al no poder vincular su vida profesional con ingresos permanentes. EV13 enfatiza que su motivación fue

¹⁸⁵ Basso es abogado, egresado del Liceo Naval. Estuvo destinado en Europa, Asia y América Latina. Abrió el Consulado en Johannesburgo y terminó como embajador en Nigeria, Ghana y Paquistán. Cuenta sus memorias en tono anecdótico.

¹⁸⁶ Lucio García del Solar era militante radical. Renunció en 1946 y fue reincorporado en 1955; volvió a renunciar en 1966 y fue reincorporado en 1982. Fue designado por el gobierno militar embajador en los Estados Unidos, puesto en el que fue ratificado por Alfonsín. Antes se desempeñó como secretario del Canciller en 1955, Jefe de Gabinete en 1961, Director General (1986-89) Embajador en la ONU (1962-66) y en la URSS (1966). Luego, fue representante especial para la normalización de las relaciones con Gran Bretaña (1986-89).

“el hambre. Un interés en mejorar económicamente”

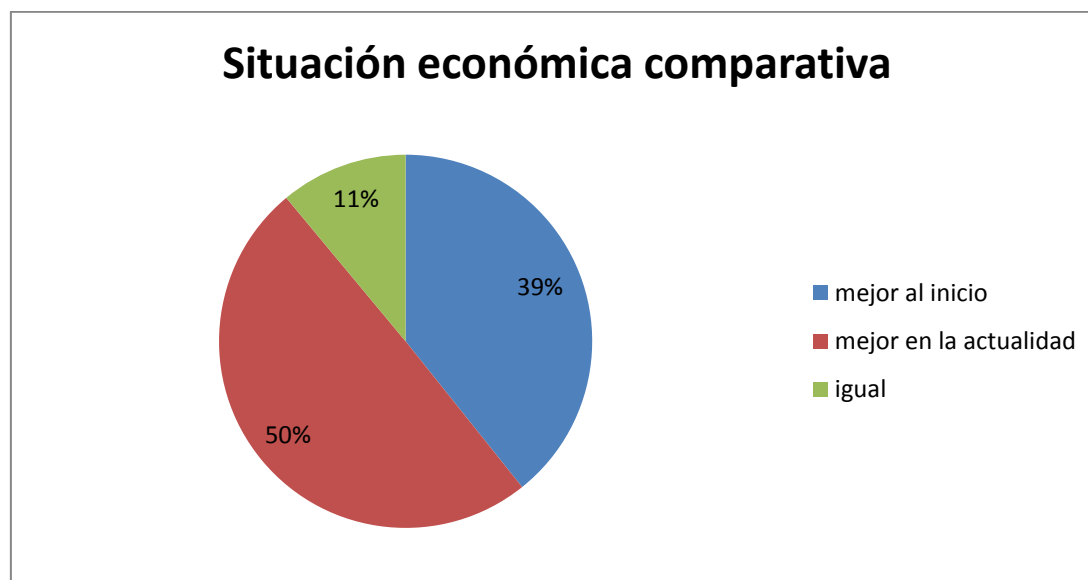
Sin perjuicio de la importancia de este estímulo, cuando se preguntó si la situación general del país para el ejercicio de la función diplomática era más favorable al inicio de su carrera, en la actualidad o igual, el resultado no respalda contundentemente una subyacente motivación económica, dado que “mejor al inicio” o “igual” sumados se aproximan a “mejor en la actualidad”:

Cuadro N° 34: Muestra - situación económica comparativa

Calificación	Frecuencia	Porcentaje
mejor al inicio	64	39,3
mejor en la actualidad	81	49,7
igual	18	11,0
Total	163	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 35: Muestra – situación económica comparativa



Fuente: elaboración propia

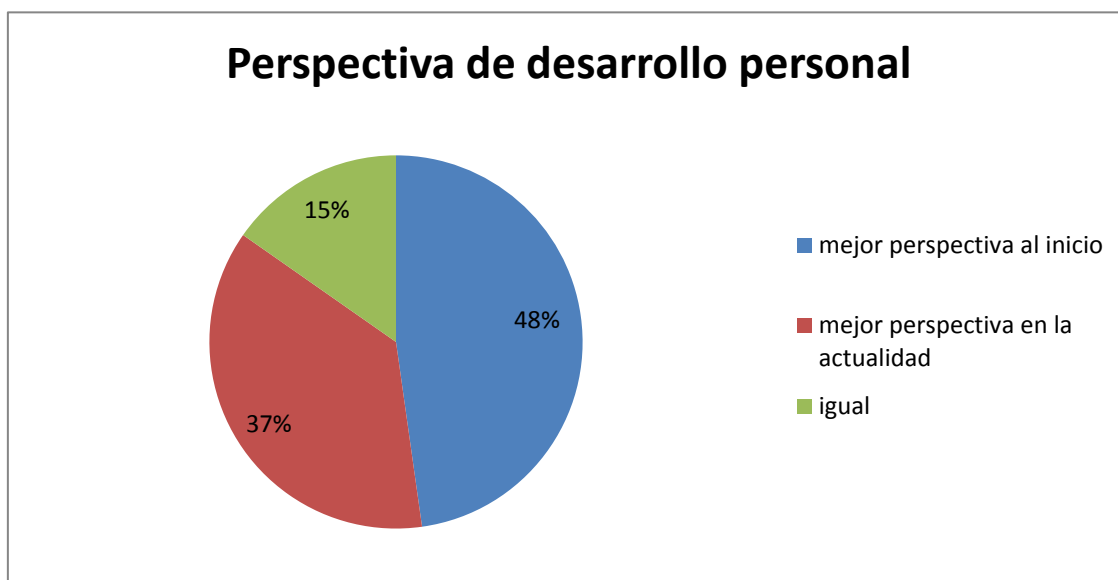
En forma coincidente, se preguntó cómo calificaría de las perspectivas de su desarrollo personal al comienzo de su carrera y en la actualidad, en lo cual se nota cierta paridad puesto que una mitad considera que es mejor o igual en el momento presente:

Cuadro N° 35: Muestra - perspectivas de desarrollo personal

Calificación	Frecuencia	Porcentaje
mejor perspectiva al inicio	75	47,8
mejor perspectiva en la actualidad	58	36,9
Igual	24	15,3
Total	157	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 36: Muestra – perspectiva de desarrollo personal



Fuente: elaboración propia

Los “otros” motivos para ingresar en la carrera diplomática presentan algunas particularidades interesantes. La “casualidad” en distintas formas (M2V9, CV38, entre otros): EV 11 la descubrió porque “me dijo un amigo”. CM 8, en cambio, dice que fue “por consejo de un novio”. M1M2 que su interés se desencadenó por “mimetismo: el deseo de imitar a una vecina del mismo pueblo”. CV40, que llegaría a ser Secretario ministerial, cuenta:

“VÍ un cartel de propaganda cuando fui a retirar el diploma a la Facultad. Tenía cierto gusto por lo internacional y me presenté”

También M2M12 dice que:

“Fue un poco aleatorio: ví un cartel no recuerdo dónde; como había tenido experiencia personal en Europa y como profesora de español en***. Presenté mi proyecto de tesis de Licenciatura en***, sobre [ese lugar] el 31 de marzo de 1982. Luego, me convencí de que, dadas las condiciones, no iba a poder hacerlo y fue cuando recordé el cartel...”.

A todo ello debe sumarse el supuesto “desafío” (EV15) que implica la opción por la vida diplomática, especialmente en relación con las funciones que se cumplen en el exterior y que entrañan exigencias superlativas en las condiciones de vida (y, también, satisfacciones superlativas) y el hecho de tener que enfrentar problemas de mayor o menor grado de complejidad en un medio no necesariamente hostil pero sí desconocido y presumiblemente desfavorable.

Respecto del ingreso propiamente dicho, el procedimiento es universalmente aceptado y legitimado por los entrevistados, incluso por quienes no accedieron por el sistema organizado por el ISEN. En las entrevistas hubo solamente referencias a la dificultad y ardua preparación del período de ingreso. La pertenencia a una camada del ISEN confiere prestigio frente a los colegas de la administración y es, incluso, fuente de diferenciación interna frente a los diplomáticos que, como en el caso de los provenientes del ex SECEN, no han egresado del Instituto. En el lenguaje interno, aún hoy, éstos son considerados los “primos”, es decir una “rama lateral” del tronco de los diplomáticos “genuinos”. M1V18, perteneciente a una de las promociones que fueron afectadas por la incorporación de los ex SECEN, señala la diferencia de legitimidad de origen:

“Mi generación es la más perjudicada por la incorporación. Ellos negociaron mejor. Se incorporaron a un cuerpo estable y profesionalizado desde uno que no lo era. Se incorporaron a un Servicio Exterior con una cierta norma y prestigio originado en el ISEN. Muchos no eran profesionales o no tenían experiencia acorde a su rango”

b) La percepción de la carrera diplomática

La carrera diplomática, tal como es percibida por sus integrantes presenta algunas cuestiones significativas para el análisis. El desarrollo de la carrera, desde el punto de vista individual, se podría esquematizar en tres aspectos: ascensos, traslados y asignación de responsabilidades al funcionario, que pueden ser

“desafiantes y motivadoras, hasta burocráticamente intrascendentes y aburridas” según EV15.

Para trazar un panorama, se formularon preguntas vinculadas a las condiciones en las que se desenvuelve la experiencia de un diplomático de carrera en la Cancillería antes de salir al exterior, en los destinos, así como sobre la problemática de la reinserción al regresar, los ascensos y la relación con los funcionarios o con los embajadores políticos, o comparando las impresiones al comienzo de ésta y las del momento actual.

En este último caso, en general, los diplomáticos de mitad de carrera en adelante, señalan recurrentemente la diversificación de las funciones diplomáticas y la consecuente expansión de la Cancillería, sobre todo durante la década de los '90, como un punto de inflexión para el desenvolvimiento de sus propias carreras, tanto en términos de posibilidades como de restricciones. Un ejemplo, es el desarrollo organizacional –y, también, edilicio– que observó el área desde la restauración democrática. El crecimiento de la estructura orgánico-funcional permitió, por un lado, la jerarquización de algunos temas que, por su volumen o interrelación, no eran tratados con suficiente atención por parte de las autoridades políticas; por otro, el crecimiento de la planta de funcionarios nombrados por el Ejecutivo multiplicó las instancias de intermediación y el acceso de los profesionales a las instancias decisorias. Ambas cuestiones –la mayor diversificación temática y la creciente intermediación política– comprimieron al personal de la Cancillería en el edificio original –el Palacio San Martín– poco funcional para las tareas burocráticas, primero, y luego, obligaron a su dispersión en varios edificios. Desde la segunda mitad de la presidencia de Alfonsín se encaró la construcción de la actual sede, que recién fue inaugurada durante el mandato de Menem. Los consultados señalan la mayor amplitud actual del ámbito laboral. Eso no significa necesariamente que las áreas sustantivas cuenten con más personal. En efecto, si se consideran las formas de trabajo incorporadas por la informática e internet, se aprecia que las áreas crecieron en número y especialidad y los diplomáticos asignados a ellas desarrollan una tarea de manejo integral del tema bajo su responsabilidad en forma individual.

El diplomático recién incorporado a la carrera como Tercer Secretario inicia su trayectoria en un destino interno de la Cancillería, donde es designado al finalizar su formación en el ISEN. Durante el período formativo, los becarios realizan pasantías internas en la Cancillería y en varios casos ello cuenta para su asignación posterior. Luego de un período de al menos dos años, se plantea la posibilidad de salir al primer

destino diplomático. Varios (M1V1, M1V1, M2M5, CV33, CV34, CV36, SM2, entre otros) señalan el papel que suele jugar en esta primera instancia su jefe inmediato – usualmente el director del área- tanto en la gestión formal como en la más informal, pero vital, donde pone a prueba sus relaciones internas, y en el asesoramiento y la planificación de la estrategia para obtener un destino que reúna los requisitos de proyección organizacional y relativa satisfacción personal. CV7 dice con claridad

“tu jefe representa tu interés frente al poder decisorio. Se canaliza la influencia por la línea jerárquica. Los jefes pueden no ser de carrera”

Aunque algunos destinos internos son muy demandados y selectivos –la Consejería Legal, por ejemplo- la primera asignación de ellos parece ser más sencilla -o menos negociada- que la de los destinos en el exterior. Para éstos, la normativa exige la alternancia de las funciones consulares con las diplomáticas y de las distintas zonas geográficas en los destinos sucesivos, uno de los cuales debe recaer necesariamente en América Latina. Fija, asimismo, un plazo de cinco años en el exterior. Sin embargo, tales disposiciones parecen ser flexibles, por razones de diversa índole. M2M7 sintetiza el parecer de varios afirmando que

“las disposiciones de la ley son “ideales”.

La Junta Calificadora centraliza la información relativa a traslados, promociones, etc., pero también confecciona el orden de mérito que se refleja en el escalafón. M2V11 describe:

“La JC se renueva cada dos años y cada año se analizan los casos individuales y se vuelve a competir. Pesan los antecedentes, y las influencias especialmente en los puestos más altos”

Completamos con el testimonio de M1V1:

“la relación personal es muy importante, tal vez, lo más importante de la diplomacia, también en este punto”

La Junta Calificadora está formada por embajadores, con lo cual resulta comprensible que sean los diplomáticos más antiguos los que negocien por los noveles. Sin perjuicio de ello, el prestigio o la influencia de ellos también pueden ser decisivos a la hora de asignar destinos a los que se encuentran en tramos más avanzados de la carrera. Las solicitudes de los embajadores o ministros en el exterior son importantes.

Según M2V18

“después de 10 años de carrera el acuerdo se traza primero con el jefe de misión o su segundo y desde esa posición se negocia. Es decir, la negociación es, al menos, tan importante como la calificación...”

Varios entrevistados (CV39, M1V19, SV4, M2M3, etc.) denominan a este proceso “pelear” el destino. SV4, por ejemplo, dice:

“la lucha es lo común”

Y CV39 aclara que no está garantizado el resultado:

“peleé por mis destinos pero nunca conseguí los que quise. Es preciso tener los mejores requisitos, pero acompañarlos de lobbies. Hay mucha competencia, que marca a cada uno”

Otras voces dan cuenta de un procedimiento más pacífico. CV13, por ejemplo, dice

“el destino vino por decantación”

M2V26, por su parte, señala:

“salí a casi todos los destinos que quise conversando dentro de lo que estaba disponible...”

Y podemos agregar el comentario de M2V27:

“todos los destinos fueron negociados, menos uno especial, con las recomendaciones de los jefes”

Por último, cuenta también la posición en el orden de mérito. M2M9 expresa lo siguiente:

“Influyeron varios factores. Estuve en áreas de influencia a las que no llegué por recomendación. Ser medalla de oro me ayudó y también hubo jefes que me ayudaron”

Para la asignación de destinos también existe, desde la gestión de Di Tella, un mecanismo de “licitación”, una oferta de destinos posibles a los que los candidatos se postulan, señalando ordinalmente preferencias. Sin perjuicio de ello, coexiste un procedimiento interno informal en el que juegan las influencias internas –las de los superiores inmediatos especialmente en el primer destino y en medida variable en los

posteriores, probablemente en disminución a medida que crece la valoración autónoma-. Algunos de los que aludieron a las licitaciones (CV4, M2V17, M2M6, M1V23, M2M4, entre otros) reconocieron su carácter ordenador -puesto que se hacen públicas las preferencias-, pero de ningún modo lo consideran un mecanismo único y definitivo. M2V23 dice que

“es una mezcla de postulación y azar: hay una licitación, luego el jefe de misión elige. Frente a un procedimiento formal se desencadenan consultas informales”

CV13 afirma que

“hay destinos que no se ponen en licitación”

Y M2M4 dice que se trata de

“licitación más gestión del embajador”

Al parecer, es un mecanismo útil hasta el rango de Consejero. Según M2V17

“la licitación se impuso con Di Tella. Abrió un poco el arco de negociación, hasta el rango de ministro excluido”

Aún con la licitación existe un un preacuerdo, luego del resultado hasta puede mejorarse la opción, que se asegura con la gestión del embajador, el jefe de misión o del superior (M2M4, M2V33). M2M6, más explícita, dijo:

“luego de la licitación, viene el ‘manijazo’”

Es decir, que la fórmula parece ser licitación más negociación, lo cual podría modificar en medida variable las condiciones iniciales.

Como puede suponerse, todo depende de la calidad del destino. Los más importantes, Categoría A, son también probablemente los más disputados. Por el contrario, los destinos especiales, Categoría C, requieren de una negociación más ardua por parte de la Cancillería, para conseguir candidatos. Se suele, en los últimos años, ofrecer un “combo”, en el cual se combinan la mitad del tiempo en un destino especial sucedido de uno más favorable en el que se concluye el período. Aparte de los casos peculiares –por ejemplo, diplomáticos con cierta inclinación a los destinos especiales, o afectos a postularse a licitaciones aunque no hayan cumplido su período reglamentario de estadía en la Cancillería- existen otros ejemplos que permiten suponer una

interpretación laxa de la normativa. CV16, un consejero de varios años nunca salió al exterior porque está interesado en un solo destino y espera conseguirlo; otros sólo han tenido destinos en América Latina, o nunca han cumplido funciones consulares, o bien se han movido siempre en destinos de alto atractivo. Es común escuchar entre los entrevistados, la referencia a los diplomáticos de la “línea Revlon” (conocida empresa de cosméticos que se publicita “Buenos Aires-Nueva York-París”) por su preferencia, inclinación y gestiones en favor de los destinos más apetecidos, que se contraponen a la “línea Baigón” (no menos conocido cucarachicida) donde se estrechan notoriamente los horizontes¹⁸⁷.

De acuerdo, con eso la “cultura” y el “ambiente” organizacional proveen un conjunto de criterios, reglas y procedimientos que se combinan en medida variable y asistemática con los de la estructura formal. El sistema de licitación de los destinos parece ser más aplicado para los rangos inferiores, aunque dentro de ciertos límites informales. El papel asumido por el jefe de área en beneficio de sus subordinados, especialmente de quienes no han salido todavía, se resuelve en una gestión interna destinada a lograr la mejor plaza dentro de un estrecho abanico de opciones para el que abundan postulantes en inversa proporción al grado de dificultad del lugar. Las gestiones previas dan la idea que presentarse a una licitación puede estar convenido de antemano y las opciones resulten compatibles con los intereses del candidato. En otras oportunidades, la naturaleza del área interna pone en contacto a los diplomáticos con las embajadas y al producirse vacantes se satisfacen los pedidos con nombre y apellido efectuados por los jefes de misión. Este procedimiento, incluso, puede ser compatible con una cierta continuidad en las líneas de relación específica que la Cancillería sostiene con el país de destino. Para los traslados ulteriores, aunque no existe un patrón estable, el funcionario deberá armar por sí mismo su propio sistema de relaciones puesto que difícilmente vuelva al área previa a su primer traslado y, si lo hace, debe lograr condiciones de mayor relieve que en aquella oportunidad. En esta, como en otras cuestiones, se pone de manifiesto una tensión no explícita entre “generalistas” y “especialistas” con argumentos a favor y en contra de ambas partes avalados respectivamente por trayectorias opuestas pero igualmente exitosas.

¹⁸⁷ Ortiz de Rozas (2011: 76) cita la fuente de una clasificación muy escuchada en las entrevistas. Según el autor, su colega Adolfo Marcial Ibáñez, asimiló la clasificación las bicicletas con los diplomáticos argentinos: los hay de carrera, de media carrera y de paseo.

En consecuencia, a medida que se sube en la escala jerárquica, crecen las dificultades para obtener ciertos destinos y deben multiplicarse las gestiones formales e informales para obtenerlos. Esto también se aplica para enfrentar la dificultad creciente para obtener un buen lugar en la Cancillería al regresar del exterior. La necesidad de ser “visible” obliga a entrar en competencia inmediatamente, pero en condiciones desventajosas para una inserción rápida y eficiente en la maquinaria político-burocrática de la Cancillería. M1V11 dice con seguridad:

“un tipo con capacidad, si no se hacer ver, está perdido”

Del éxito en esta gestión depende en buena medida el posicionamiento para el ascenso y, eventualmente, para ser proyectado oportunamente a un nuevo destino en el exterior.

Así como la permanencia prolongada en el exterior puede afectar a la velocidad de los ascensos, la reinscripción en la Cancillería también puede hacerlo con el destino diplomático futuro. Adquiere relevancia entonces la asignación de responsabilidad a los funcionarios. Aunque se trata de una carrera jerárquica, ello no significa que no esté expuesta a ciertas asimetrías propias de la gestión. Las responsabilidades formales no necesariamente significan idéntico roce político interno y externo ni la misma carga y calidad del trabajo que se desempeña. Volver del exterior sin haber arreglado en detalle la inserción en un área y en ciertas condiciones puede significar un período “límbico” cuya consecuencia es la pérdida de visibilidad.

Planteada así, la reinscripción en la Cancillería es considerada universalmente difícil. M1V1 dice:

“es durísima: volver a Bs. As. Es lindo, volver a la Cancillería es espantoso”

M2V28, por su parte, expresa:

“no es amistosa. Nadie te espera. Hay que luchar en los rangos altos. Falta previsibilidad. Cuando todo es muy conversado, arruina el sistema. No hay al respecto una visión institucional”

Sobre este tema, la opinión de SV7 es aclaratoria:

“No hay un sistema de consulta al funcionario respecto del área en la que se desempeñará al regresar de un destino en el exterior. En general, por más

capacitados que estemos, no se nos tiene en cuenta en las decisiones que hacen a nuestra vida”

CV36 en el mismo sentido:

“está mal planeada. Uno se tiene que hacer el lugar. El sistema no aprovecha la experiencia. Es frustrante”

M2V22 comenta que:

“suele ser complicada aunque no traumática. El mercado es el pedido de las áreas, agravado por el desorden de origen presupuestario, lo cual genera incertidumbre”

Y concluimos con la opinión de M2V25, que dice que:

“generalmente es mala. Es preciso cuidar la quinta propia; cualquier distracción... y perdiste. En cualquier tema donde uno tiene posición propia, sufre”

La reinscripción en la Cancillería plantea una tensión similar pero de sentido diferente a la “pelea” por el destino. El progreso en la carrera vuelve al primer plano y cuestiona la experiencia adquirida en el ejercicio de la función en el exterior. En el primer caso, varios han coincidido en que “la carrera se hace adentro” (EV19, M1M1, M1V21, etc.), por lo cual parece más difícil a priori para quienes por algún motivo han permanecido más tiempo en el exterior porque

“cuando uno está en el exterior deja de ser visible” (M2V3)

Aunque “aterrizar es difícil” (M2V34) para todos porque “culturalmente volver es todo un tema” (SM1) y se siente en modo “desfavorable, especialmente luego del primer destino” (CV4), la cuestión se vuelve más complicada en términos del progreso escalafonario a medida que se estrecha la pirámide. La visibilidad se asocia siempre con la importancia de las áreas pero en ese tramo también con los puestos de responsabilidad que se vuelven más escasos. Si el diplomático que regresa tuvo funciones jerárquicas en el destino puede resultarle

“horrible tener que insertarse en una estructura luego de ser responsable”
(CV5)

Por lo tanto, debe procurarse un lugar “visible” antes de volver y, de no conseguirlo, debe evitar permanecer mucho tiempo sin destino interno, lo cual reduce

sus posibilidades de exposición. La situación pone otra vez sobre el tapete el juego de influencias y contactos internos. Ambos obstáculos, (la permanencia prolongada y la difícil reinserción) sutilmente entrelazados, son difíciles de remontar. Si se relacionan con las calificaciones para los ascensos y ello implica, eventualmente, ser incluido en la lista del Senado, combinar las gestiones internas con las externas puede ser ineludible, pero coloca la competencia en un terreno en que los méritos y los contactos valen, como mínimo, por igual.

La expansión de la estructura “política” de la Cancillería aumentó el número de “gabinetes” de los funcionarios políticos. En ellos se encuentra el personal allegado al funcionario, de origen generalmente externo, partidario o de otra procedencia –si el funcionario político no es de la carrera-, con un número variable de diplomáticos profesionales de distinta jerarquía que actúan de interfase con la “casa”, dan forma a las iniciativas de los funcionarios, preparan sus intervenciones y les brindan asesoramiento en general. En la jerga interna se denominan “gabineteros”. Su posición puede constituir una ventaja en el momento de salir al exterior, tanto como para los ascensos, puesto que su grado de exposición es elevado, lo cual es percibido por algunos como una relativización de los méritos basados puramente en el trabajo profesional (M1V1, M1V2, M1V23)¹⁸⁸.

M1V25, por ejemplo, comenta:

“El ámbito laboral era más reducido al inicio; era un club de amigos, más contenedor. La carrera ahora es más profesional y competitiva. Más impersonal, más dura con la vida cotidiana, no contenedora. El ingreso de la Cancillería al mundo democrático generó macrocefalia: grupos de diplomáticos en la ‘cocina’ y otros afuera. Tomó fuerza de la desconfianza de los políticos en su estructura homogénea. La macrocefalia perdura al día de hoy: comparar organigrama del 82 con el actual. En el 83 se crean los gabinetes”.

Estrechamente ligada a los destinos en el exterior se encuentra la cuestión de los ascensos. Como se advierte, el desarrollo de la carrera se divide en dos tramos: uno predominantemente administrativo, hasta el rango de Consejero inclusive, y otro predominantemente político, desde ahí en adelante, puesto que para ascender a M2, etc.,

¹⁸⁸ Para Basso (2006: 145), la profusión de gabinetes que aparecen con el desarrollo de la estructura ministerial es un elemento de politización. Los traslados de gobierno en la etapa final suelen ser presiones de los “gabineteros”. Los favoritismos se evidencian incluso en los diarios. “La politización se intensifica al final de la carrera y la gran mayoría de los ascensos a embajador obedecen a conexiones políticas”.

es necesario el acuerdo del Senado y, además, el número de vacantes se reduce considerablemente y varía año tras año. De acuerdo con el supuesto implícito, el primer tramo parece obedecer a una cadencia más regular que el segundo. Salvo situaciones muy especiales, como sanciones, calificación negativa, u otros imponderables (enfermedades, conflictos de tipo laboral o de relación con embajadores o funcionarios políticos) las camadas ascienden en bloque; a veces, la mitad superior primero y la restante al año siguiente. El segundo tramo presenta situaciones mucho más variadas por lo dicho más arriba. En la frontera, el tiempo de permanencia como Consejero reconoce extremos muy elevados (en la muestra, el tiempo mínimo fue de 4 años y el máximo de 12) y a medida que crece la presión sobre quiénes están más cerca del límite, puesto que de superarlo pueden ser ascendidos de oficio y luego retirados a los dos años.

De acuerdo con la normativa, el escalafón se confecciona, para los S3 por el orden de mérito obtenido al egresar del ISEN y de allí hacia arriba se ordena la antigüedad en la carrera y en la categoría. En consecuencia, los ascensos, salvo excepciones, siguen vinculados al orden de mérito inicial –que tiene cierta influencia sobre la elección del primer destino interno, el cual, a su vez, parece influir sobre la del primer destino en el exterior- y las cohortes ascienden en su totalidad o por porciones con poco tiempo de diferencia entre una y otra, más prolongado cuanto más se aproxima al rango de Consejero. La calificación anual se agrega al legajo de cada diplomático y es considerada por la Junta Calificadora al preparar la propuesta de ascensos, lo cual puede ser decisivo al pasar del tramo administrativo al tramo político, pero depende de una ponderación intersubjetiva sobre la que inciden múltiples factores. Evidentemente, en este punto se da un juego de influencias mucho más variado y de carácter abierto que revierte sobre los niveles superiores de la carrera.

En el segmento “político” de la carrera -denominación que hace referencia a la activación de vínculos internos (dentro de la Cancillería, no exclusivamente con diplomáticos) y externos (influencias políticas)- se pierde la relativa regularidad que se observa en el tramo anterior. También disminuye la relativa objetividad del juicio sobre los méritos profesionales de cada uno de los candidatos, aun reconociendo que no todos están en igualdad de condiciones y las trayectorias son difícilmente comparables.

Respecto de los vínculos internos, ciertos factores parecen tener mayor influencia. Los años pasados en el exterior, por ejemplo, o estar fuera del país de modo permanente al momento de debatirse su ascenso, pueden no resultar funcionales a una decisión favorable y el candidato ser postergado hasta el próximo pedido de acuerdo. Como se verá, un valor entendido y recurrente se manifiesta en la expresión “la carrera se hace adentro”; es decir que, para monitorear los pasos informales que el expediente de su ascenso debe seguir es preferible un destino interno que lo vuelva “visible” y lo mantenga cercano. Desde este punto de vista, un funcionario con muchos años en el exterior –lo cual puede haberse debido a una decisión personal o, más generalmente, a causas de fuerza mayor, como por ejemplo, cuestiones presupuestarias que restringen los traslados- puede haber quedado desconectado de los circuitos informales que proveen “visibilidad” y quien está destinado fuera del país en el momento de debatirse su ascenso, pese a la mayor rapidez y calidad creciente de las comunicaciones, puede ser más fácilmente postergado, según M1V14

“entre otras cosas, porque se considera que está recompensado con su puesto en el exterior”.

Al igual que en la cuestión de los destinos, el papel de la Junta Calificadora es central. Sin perjuicio de ello, algunas observaciones tienden a señalar que el desempeño de ésta está condicionado por diversos motivos. EM1, que trabajó en ella, dice:

“Estuve en la Junta Calificadora. No funciona satisfactoriamente. La discusión empieza por los miembros: si tienen que ser embajadores en ejercicio o no. Aquellos que tienen cargos exigentes, no tienen tiempo para el análisis, es preciso más dedicación *full time*. La Junta Calificadora sólo recomienda, es decir, sus conclusiones son no vinculantes. El Canciller puede cambiar –y, de hecho, cambia- sus decisiones y los pleitos que surjan los pierden los que reclaman. Necesitaría una reglamentación más estricta, más ascendiente y dedicación. Está también el peso (la limitación) de las vacantes. También debería haber una decantación: hacer un gran corte en la categoría Consejero y, a partir de allí, una selección dura y excelente. Eso no estaría mal aunque fuera duro. A embajador deberían llegar los elegidos.

M1V11, por su parte, aporta una regla general:

“a diferencia de otros Cancilleres, Bielsa no usó su influencia sobre la Junta Calificadora, dejando que fuera ésta la que se manejara según el criterio profesional... después no pudo imponer a sus candidatos y tuvo algún conflicto... Por lo tanto, parece que la Junta Calificadora tiene más poder cuanto más restricciones se autoimpone el Canciller y cuanto más obtura los

pedidos políticos internos y externos del gobierno y del ámbito partidario o de otros sectores”

Desde este punto de vista, pareciera que la autonomía de la Junta Calificadora es una variable dependiente del grado de injerencia del Canciller y que existe un juego de influencias tanto internas como externas, siendo éstas particularmente importantes en relación con el tramo “político” de la carrera. M1V21 afirma que

“todos los contactos son útiles, aunque no tienen carácter determinante”.

Si esta impresión se generaliza, se puede suponer que, a medida que la carrera individual se aproxima al punto de inflexión, se incrementa la necesidad de las relaciones que puedan aportar ulteriormente su utilidad. M1V13 lo corrobora diciendo que a medida que se progresa

“el ambiente se enrarece”... “se necesitan vínculos”... es una suerte de caleidoscopio permanente”.

Como se vio al tratar la reinserción en la Cancillería al regreso del exterior, la necesidad de “visibilidad” aumenta con el rango. El caso M2V16 dice gráficamente:

“no me acomodé bien al volver, por lo tanto, tuve que pedir (el ascenso), primero con apoyo externo” y finaliza sentenciando “los ascensos en su mayoría no son por méritos reales”.

M2V13, por su parte, comenta:

“No tengo ningún referente. He aprendido a conocer a la gente. La competencia sigue internamente. Hay mucha cáscara pero la competencia interna a veces es desleal (me cuenta un caso). Esto es una carnicería. Los ascensos no están pautados de una forma profesional. Priman las relaciones. Nadie lee los legajos. Zafé del ascenso automático con disponibilidad. La negociación, prolongada por años tuvo un efecto desgastante. Influye más estar acá como Consejero para Ministro que cualquier mérito profesional”

Como se anticipó, varios de los entrevistados señalaron como principio que “la carrera se hace adentro” (CV2, M2V13, M1V11, M1V14; EV19, EV23, entre otros), es decir, que quienes tienen destinos en el exterior cuentan con menores posibilidades en la gestión interna de su carrera por el tiempo que dura su estadía. Resulta más sencillo eludir los planteos por parte de los receptores y más difícil hacer un seguimiento sistemático del lado de los demandantes. El principio aludido se suma al de la utilidad de los contactos. En síntesis: para progresar al tramo superior es preciso estar “visible”

y contar con cierto respaldo interno –mucho más sencillo si se cumple lo primero- que ayude a la valoración de la Junta Calificadora y con cierto respaldo externo que pueda influir, además, sobre las autoridades políticas. “Las relaciones contribuyen” dice M2V20, “más que la capacitación” agrega M2V31, mientras que M1M5 sintetiza diciendo “todos transan”.

Los vínculos internos se refieren tanto a otros diplomáticos como a funcionarios políticos (algunos de los cuales son a veces, simultáneamente, diplomáticos de carrera), que son quienes reflejan la “visibilidad” del candidato, según los destinos en el país –o, más excepcionalmente, los externos- que tenga. Hay áreas internas de reconocido prestigio y proyección –la Consejería Legal, por ejemplo- cuyo dinamismo de trabajo proyecta internamente la relación de los candidatos con los funcionarios políticos. Otras se encuentran estratégicamente en la encrucijada de las decisiones. Tal es el caso de los “gabinetes” de los funcionarios políticos. Los “gabineteros” traban relaciones entre sí y, en casos, rotan entre los gabinetes de distintos funcionarios cuando se producen vacantes por destinos o cuando regresan al país. Desde este punto de vista, parece que hay un momento en que resulta tan importante para el diplomático su ubicación en la línea de consideración como sus funciones concretas. Excepcionalmente, algunos miembros de la carrera destacados en el país pero fuera de la Cancillería, en otros ministerios próximos a los funcionarios políticos, consiguen buenos resultados en términos de posicionamiento para los ascensos y los destinos en el exterior, como M2V6, cuya carrera, con solo un destino en el exterior transcurrió en su mayor parte en otra cartera ministerial. Pero, también excepcionalmente, algunos desarrollaron casi toda su carrera en el exterior sin que ello perjudicara sus ascensos (son los casos de EV16 y EV26R).

En la amplia estructura de la Cancillería, es posible reconocer que algunas áreas contribuyen más que otras a la visibilidad. Ya mencionamos a los gabinetes por su proximidad a las zonas de decisión política, pero también desde el punto de vista del prestigio externo e interno y de la sensibilidad de las funciones, en forma permanente o transitoria, se reconocen sitios de mayor proyección. La Consejería Legal es un lugar reservado para la profesión jurídica, aunque selectivo y de difícil acceso para la mayoría de los diplomáticos con esa formación. Otras áreas, como Derechos Humanos o la

DIGAN¹⁸⁹, por ejemplo, así como las vinculadas con el sistema multilateral o los “*desks*” de algunas regiones –como en su momento el del MERCOSUR- cuyo dinamismo de trabajo proyecta internamente la relación de los candidatos con los funcionarios políticos también constituyen plataformas de reconocimiento. En su oportunidad, el Grupo de Trabajo sobre los Hielos Continentales, por ejemplo. M2M8 señala que todo lo multilateral brinda más proyección que lo bilateral. Estas líneas generales –por cierto, de una gran simplificación- permiten, sin embargo, hacerse una idea más aproximada de los desafíos crecientes que suman los diplomáticos a medida que progresan en la vida profesional y cierta disfuncionalidad de una competencia que, pese a estar pautada, hace que “cada uno busque su camino” (CV13).

Esta cuestión amerita que volvamos sobre la problemática de la reinserción en la Cancillería al regresar del exterior¹⁹⁰. Las respuestas ponen de manifiesto que la dificultad es mayor cuando más largo es el período de permanencia en el exterior y, sobre todo, en los rangos más altos del escalafón, puesto que los funcionarios que regresan no pueden mantener el mismo nivel de decisión y de relación que tenían en su destino y eso perjudica tanto su trabajo como sus perspectivas de progreso en la carrera. Las ofertas de lugares con proyección disminuyen a medida que se progresa en el escalafón y plantean un problema más grave cuando quienes regresan tienen rango más elevado. Es un fenómeno de “doble invisibilidad”: en efecto, estar mucho tiempo en el exterior los vuelve menos visibles para el desarrollo de la carrera (puesto que “la carrera se hace adentro”) y la demora o dificultad de reinsertarse en una posición acorde a su rango los hace perder la visibilidad necesaria para afirmar sus relaciones internas. También, en los casos más elevados puede desmerecer la capacidad de influir sobre algunas cuestiones respecto de las cuales su experiencia y conocimiento podría resultar un aporte importante. La valoración institucional de la experiencia de los funcionarios luego de su período en el exterior no parece ser estimulada por la institución. Álvarez de Toledo (2000), Keller Sarmiento (2001) y Basso (2006) coinciden en señalar que a su regreso notaron escaso interés de las autoridades y de la “casa” en recoger su experiencia y sus apreciaciones sobre la orientación que debían tener las relaciones con el país, la región o el organismo de destino.

¹⁸⁹ La DIGAN y la DIGHU se crearon en 1984. La primera tuvo en 20 años 54 funcionarios; la segunda 19.

¹⁹⁰ La encuesta recoge sumariamente esta dificultad: sobre 170 diplomáticos, el 65% afirmó que reinsertarse en la Cancillería es difícil.

Estos últimos ejemplos se refieren al regreso definitivo antes de jubilarse. Parece ser también el caso de quienes van a parar al Consejo de Embajadores (COSUP), establecido por la Ley del Servicio Exterior con cierto carácter consultivo pero que es, en realidad, una dependencia marginal sin funciones efectivas a la cual se envían embajadores de carrera próximos a jubilarse¹⁹¹. M2V26, dice simplemente: “el COSUP te vuelve intransferible”. Al margen de ese extremo, para los funcionarios que no están en ese tramo de la carrera, la reinserción en la Cancillería en un área visible se convierte en una cuestión vital. Algunos resignan cualquier inserción hasta conseguir el lugar de destino interno que les favorezca, a riesgo de pasar una larga temporada “en su casa”, es decir sin funciones (M1V18). Para evitar este riesgo, otros prefieren una inserción subóptima mientras negocian una mejor.

Otros entrevistados (M2V36, M1V23) agregan elementos que tienen que ver con las peculiaridades de la carrera y con cuestiones institucionales. En el primer caso, se destaca que no sólo resulta difícil reinsertarse en el trabajo cotidiano sino en el país en general, en la vida social y no pocas veces en la vida familiar. CV30, M1V25 y EV9, por ejemplo, mencionaron que debieron dejar a sus hijos estudiando en el exterior, con la certeza de que no volverán a radicarse en el país. El regreso puede llegar a ser muy duro de asimilar cuando los referentes de los ámbitos institucionales y sociales han cambiado. M2V8 destaca la inexistencia tanto de una red que permita aprovechar las experiencias de los funcionarios que regresan, como de un sistema de contención para suavizar los impactos emocionales, personales y familiares, que se producen al regresar. A todo ello, en las categorías altas se suma un factor de competencia que puede sobreexigir al diplomático y envolverlo en un ambiente organizacional desfavorable para su reinserción. En este contexto, algunos (M2V9, M2V21, CV37), optan por volver a salir al exterior tan rápidamente como puedan, aunque ello implique asentar su carrera en una meseta que puede extenderse hasta el final.

Cuando se pregunta sobre la permanencia en el exterior, surge de forma recurrente la referencia al desarraigo, considerado el factor más delicado y desfavorable, aunque se lo valora como un riesgo propio del oficio que afecta más duramente a la familia que al diplomático¹⁹². La cuestión se pondera en forma más negativa cuando se asocia a una

¹⁹¹ En la jerga administrativa a este tipo de unidades se las denomina “cementeros de elefantes”.

¹⁹² Sobre 176 entrevistados, el 65% lo consideró la consecuencia más negativa de la profesión. Como dato conexo, sobre 130 consultas, el 37% preferiría por este motivo que sus hijos no fueran diplomáticos.

permanencia más prolongada que la que marca la ley¹⁹³. La permanencia de cinco años parece ser aproximativa. En realidad, al margen de situaciones particulares, por regla general el regreso normalmente depende de cuestiones presupuestarias. En momentos críticos, puede extenderse mucho más, hasta ocho o más años (EV23, en dos oportunidades, por ejemplo). Sin perjuicio de ello también se valora negativamente la alta rotación entre los destinos, entendiendo por ella una velocidad de cambio superior a la establecida por la ley (cinco años). Al respecto M2V25 dice:

“tardás un año en acomodarte al lugar y a la función y tenés tres por delante para desarrollar tu tarea con tranquilidad. Cuando empieza el quinto año, ya estás con un pie afuera, tratando de insertarte en la Cancillería. Si esta situación se prolonga, también se prolonga la ansiedad tuya y de tu familia, lo cual, a la corta o a la larga termina resintiendo tu trabajo”

Finalmente, la estadía en “destino especial” es considerada mayoritariamente como favorable en términos económicos, pero no necesariamente profesionales, dependiendo de la importancia del destino especial en el contexto de las relaciones internacionales. Por eso, se ha extendido la práctica de los “combos” que asocian tal destino con otro más atractivo en los países centrales en forma sucesiva y mediante un compromiso normativo previo. Sin embargo, M2V27 dice sobre su experiencia

“haber sobrellevado un destino de esas características no parece haber tenido un peso significativo en la valoración que se hizo de mi carrera al momento de considerar mi ascenso”

b.1) La formación y la carrera

Con el propósito de indagar sobre cómo perciben los diplomáticos de carrera el peso que en el proceso formativo integral tiene la capacitación adquirida y el sistema de relaciones informales internas y externas para el desenvolvimiento de la carrera se efectuaron algunas preguntas tendientes a vincular ambos elementos. Entendemos por “proceso formativo integral” el conjunto compuesto por la capacitación universitaria de base, requisito excluyente para el ingreso al Servicio Exterior, la capacitación específica brindada por el ISEN y el conjunto de hábitos, habilidades y conocimientos que se producen en el desenvolvimiento de la carrera diplomática. Desde este punto de vista, los diplomáticos constituyen una “comunidad de práctica” (Wenger; 2001) que

¹⁹³ El 73% consideró desfavorable la permanencia prolongada, cualquiera sea el destino, pero el mismo porcentaje valora negativamente la alta rotación de destinos. El 53% pondera positivamente la estadía en “destino especial”.

gestiona su propio conocimiento a través de las relaciones entre sus miembros y los otros funcionarios¹⁹⁴. Entre otras cosas, el resultado de este proceso formativo integral es, para cada diplomático, el respaldo de su posición en la carrera.

A continuación se presentan los resultados de una aproximación cuantitativa basada en la encuesta seguidos de un análisis cualitativo a partir de preguntas no estructuradas.

En relación con la cuestión académica, una primera aproximación, dirigida sólo a los egresados del ISEN, trató de observar el peso que en ese proceso los diplomáticos de carrera le otorgan a la capacitación específica del Instituto comparada con la adquirida en la universidad. Sobre 154 entrevistados –egresados o cursantes del ISEN– el 42% entendió que la formación del ISEN resultaba decisiva para el desenvolvimiento de su carrera, mientras que el 32% valoró más su carrera universitaria. El 26% restante concedió a ambas instancias igual influencia.

En segundo término, se trató de averiguar, en el mismo colectivo, la ponderación que los diplomáticos de carrera hacen de los vínculos personales y profesionales que se establecen en el ISEN comparados con la capacitación académica que allí se imparte. Sobre el mismo conjunto que en el caso anterior, el 56% valoró en forma superlativa la capacitación académica sobre las relaciones, mientras que sólo el 18% ponderó como más importantes éstas y el remanente 26% entendió que ambas cosas tenían el mismo impacto.

¹⁹⁴ Falivene/Silva (2003) sostienen: “La comunidad de práctica es una condición intrínseca para la existencia de conocimiento, donde el aprendizaje acontece al superarse la mera réplica e incluye mucho más que el conocimiento técnico o las competencias asociadas al desafío de realizar determinada tarea ya que sus miembros están involucrados en un repertorio de relaciones a lo largo del tiempo. El hecho de que estén organizadas sobre algún área de conocimiento o actividad, da a sus miembros una sensación de empresa común y de identidad. Para que una comunidad de práctica funcione, hace falta que comparta un repertorio de ideas, de objetivos, de metas, de memorias o de historias. En otras palabras, incluye prácticas que están extendidas de manera significativa entre sus miembros. La interacción incluye la capacidad de afrontar actividades cada vez más complejas a través de proyectos de cooperación que mantienen a los miembros unidos y facilitan las relaciones y la confianza mutua. Las comunidades de práctica pueden ser vistas como sistemas autoorganizados que tienen muchos de los beneficios de la vida asociativa, como la generación de capital social, en este caso basado en el conocimiento compartido. Tres rasgos definen a cualquier comunidad de práctica:

- Forman parte de un emprendimiento común que tiene sentido para quienes la integran.
- Existe compromiso mutuo entre sus miembros ya que es ineludible que estos coordinen conversaciones y acciones. Esta coordinación que hace al emprendimiento colectivo, es la fuente de la pertenencia.
- Comparten un repertorio de recursos, algunos de los cuales son materiales (herramientas, productos y objetos portadores de la historia de la comunidad) y otros son simbólicos (términos, ideas, secuencias de pensamiento o de acción, metodologías, ideologías, estilos, relatos)”.

Fuera del ámbito del Instituto y ya en el desarrollo de la carrera diplomática, las preguntas siguientes se dirigieron a valorar el sistema de relaciones entre los miembros de la comunidad de práctica diplomática en relación con la capacitación específica, con los vínculos políticos internos y con los vínculos políticos externos.

En primer lugar, respecto de la sentencia “el desarrollo de la carrera diplomática depende más de las relaciones que se establecen con otros diplomáticos que de la formación adquirida”, sobre 179 entrevistados –egresados o no del ISEN- el 35% respaldó la capacitación por sobre las relaciones, mientras que el 54% ponderó ambas cosas por igual y sólo el 11% sobrevaloró las relaciones internas.

En segundo lugar, la afirmación “el desarrollo de la carrera diplomática está más sujeto a vínculos políticos internos (dentro de la Cancillería, no necesariamente con otros diplomáticos) que profesionales” fue apreciada en forma relativa por la misma cantidad de entrevistados. De ellos, el 51% estuvo de acuerdo en que los vínculos políticos internos son tan importantes como los profesionales, el 29% ponderó los profesionales y el 20% restante los políticos.

Finalmente, la frase “el desarrollo de la carrera diplomática está más sujeto a vínculos políticos externos (fuera de la Cancillería) que profesionales” fue desaprobada por el 40%, pero el 46% consideró que los vínculos políticos externos eran tan necesarios como los profesionales y el 14% que resultaban más decisivos.

b.2) La relación con los políticos

Corresponde considerar ahora las relaciones de los profesionales con los funcionarios políticos de la casa no diplomáticos y con los embajadores políticos. Como se expone en otro lugar, la planta política de la Cancillería se ha expandido y, también, aumentó el número de diplomáticos profesionales en cargos políticos. La relación con los funcionarios, por lo tanto se amplió, no sólo por el número creciente de éstos, sino por la presencia junto a ellos de un *staff* compuesto por asesores y colaboradores de distinta extracción que terciaban en el vínculo de los diplomáticos profesionales con aquellos. De acuerdo a esto, sobre 160 entrevistados el 42% opinó que la profesionalidad (entendiendo por ésta el conocimiento y la capacidad de gestión) de los funcionarios políticos no diplomáticos disminuyó pese a la expansión estructural,

mientras que el 38% sostuvo que se mantiene en el mismo nivel, y el resto (20%) que creció comparativamente.

Desde el punto de vista cualitativo, la relación con los funcionarios políticos es caracterizada como “compleja”, “difícil”, “complicada” (MV18, M2M3, M2M10, M2V26, M2M9, M1V1, M2M4), calificación que proviene probablemente de la diferencia de agendas y de hábitos de cada uno de los términos de la relación. Dice M1V21 que

“los políticos tienen agenda propia y es difícil manejarlo”;

CV24, por su parte, opina que

“las agendas de aproximación (a los temas) son diferentes”.

Tampoco coinciden los hábitos y supuestos de los políticos y los diplomáticos profesionales. Se alude a la diferencia de lenguajes entre unos y otros (CV15) y se traslada la responsabilidad a los que llegan. EV14, por ejemplo, sostiene que

“la relación tiene sus códigos y depende de ellos (los políticos) descubrirlos”,

lo cual genera la necesidad de construir un código común (M1V2). Aunque M2M3 señala que

“la relación con el político siempre resulta tensa, porque se centra sobre el poder”

Pese a ello, EV2 dice:

“los políticos finalmente resultan amigables”.

Se suele señalar una suerte de parábola de la relación, que comienza con una fuerte desconfianza suavizada a medida que se desenvuelve y que hasta puede convertirse en confianza plena –incluso en amistad– según los casos (CV12, MV18, EV2, M2M4, M2M2, M2V2) y la recepción de los entornos (M2M8). La importancia del entorno es señalada especialmente. Por ejemplo, M1V22 los define como

“muchos profesionales de *staff* que conviven con la carrera y que obligan al diplomático a pensar en estratos”.

Y M2M3, por su parte expresa:

“el profesional se encuentra más con los asesores que con el funcionario político, lo cual produce cierta duplicación de funciones, que alimenta, además, el internismo”

El desconocimiento mutuo alimenta esa desconfianza, pero también la distinta ubicación en el ciclo de la formulación de la política exterior pone ciertos reparos recíprocos. M1V25 señala que

“los planteles políticos de ambos lados son heterogéneos y, mientras los funcionarios políticos que desconocen la Cancillería y sus mecanismos participan de las definiciones de la política exterior, los diplomáticos profesionales son intermediados por los entornos de aquellos”

Para M2M3

“se da un cierto plano de competencia que se supera paulatinamente cuando se impone la necesidad de dar forma a ciertas iniciativas para cuya gestión se necesitan las definiciones de los funcionarios y el *know how* de los diplomáticos”.

Pero, con el transcurso del tiempo, según M2V18

“el ciclo de la desconfianza y la improvisación se transforma en confianza y aprendizaje”

Más gráficamente, EV4 señala que

“la relación política dentro de la Cancillería es de desconfianza hasta que se *domestican* y *mestizan* sus componentes”,

cuestión en la que los políticos tienen alguna desventaja puesto que, pese a que, según M1V25

“ellos no crean a priori en la necesidad de integrarse”

o, como señala M2M6

“partan de la base de que los diplomáticos son sus enemigos”

éstos parecen entender que parte de su tarea es “orientar al funcionario” (CM6) y que, en el momento crítico,

“el diplomático brinda la seguridad de saber cómo se tiene que actuar según las circunstancias” (EV4)

aunque

“siempre tenga (algo) que explicar” según M2M2.

A medida que se avanza en la carrera, parece ser que la impresión de los diplomáticos sobre los políticos es menos entusiasta: EV6, EV8, EV29R, M1V11, M1V18, M2M3, M2M7, M2V9, entre otros, insisten en el menor respeto por el profesionalismo por parte de los políticos. Por el contrario, otros (M1V12, M2V36) sostienen que hay matices que presentan ciertos “oasis de idoneidad” y que el sistema de relaciones jerárquicas entre los propios diplomáticos también presenta situaciones de desconfianza y conflicto. M1V6 dice

“a veces, es más fácil coincidir con los políticos que con los diplomáticos”

y en el mismo sentido se expresan M1V12, M1V7, M2V13, M1V19, M2V25, M2V19, entre otros.

EV19 formula una apreciación significativa:

“siempre hay un grupo de diplomáticos dispuestos a coincidir con el gobierno que sea”.

Una manifestación particular entre políticos y diplomáticos profesionales se produce en el exterior, cuando los jefes de misión son embajadores políticos, es decir, personas ajenas a la carrera, designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado en virtud del artículo 5° de la Ley del Servicio Exterior de la Nación. En otro lugar se exponen las características de los embajadores políticos nombrados en el período bajo análisis. En estas circunstancias, el político designado normalmente se hace cargo sin asesores ni *staff* y depende, para el ejercicio de sus funciones, del personal diplomático destacado en la Embajada. La relación que se establece en estos casos tiene características similares a las comentadas más arriba (complejidad, desconfianza, etc.; M2M10, M1M1, M1V1, M2M9, M2M2, M2M3, SV2, M2M6, M2V17, M2M5) pero en un microclima de dependencia mutua más intenso. M2V30 señala que

“las relaciones no se definen sólo por la profesionalidad, sino que se suman otros factores que fortalecen o deterioran el ambiente en el que se desenvuelve la misión”

Para los diplomáticos, todo depende de las características de los embajadores políticos: M1V5 apunta como problema que

“no existe un criterio para nombrarlos que resulte previsible para los profesionales, lo cual dificulta establecer un procedimiento empírico para ‘romper el hielo’, que es clave para poder edificar un trabajo conjunto”

M1V21 observa que, en esos casos,

“a la tarea del diplomático se agrega tener que lidiar con la desconfianza y las leyendas y mitos sobre el servicio exterior que la alimentan”

M1V28 nota una progresiva

“caída en la calidad media de los embajadores políticos”

Por último, desde un ángulo corporativo, pese a reconocer que los embajadores políticos tienen legitimidad legal, M2V20 se lamenta porque:

“las embajadas clave están todas en manos de embajadores políticos”

Y M2V14 afirma que

“los diplomáticos creen que los embajadores políticos ocupan sus puestos”.

En este punto aflora el “espíritu de cuerpo” de los miembros de la carrera diplomática. Como dice Bourdieu¹⁹⁵ este fenómeno es constitutivo del capital social que diferencia y legitima en este caso a los diplomáticos profesionales. Haber pasado por un ponderado proceso de selección –que algunos caracterizan como un “rito de pasaje” o de iniciación (Álvarez; 2000)-, haber recibido la misma formación en una práctica no fácilmente accesible para los ajenos¹⁹⁶, compartir las expectativas de la carrera y la

¹⁹⁵ “La noción completamente extraordinaria de ‘espíritu de cuerpo’...designa pues la relación subjetiva que, en tanto cuerpo social incorporado en un cuerpo biológico, cada uno de los miembros del cuerpo mantiene con el cuerpo al cual está inmediata y como milagrosamente ajustado. Este espíritu de cuerpo es la condición de la constitución del capital social, ese recurso colectivamente poseído que permite a cada uno de los miembros de un grupo *integrado* participar en el capital individualmente poseído por todos los otros” (Bourdieu; 2013: 256)

¹⁹⁶ “La existencia de dos carreras separadas (que se determinan mutuamente, como lo sagrado y lo profano, por la relación misma de la exclusión que las une) bastaría para recordar que las ‘escuelas de elite’ siempre cumplen una función de *consagración*, y que las operaciones técnicas del proceso educativo que ellas efectúan son también, en forma indisoluble, momentos de un *ritual de institución*: la selección es en igual medida ‘elección’, el examen, ‘prueba’; la formación, ‘ascesis’; el aislamiento, retiro iniciático; y la competencia técnica, calificación carismática. Dicho de otro modo: el proceso de transformación que se lleva a cabo en las ‘escuelas de elite’, mediante las operaciones mágicas de *separación* y *admisión* análogas a aquellas que realiza el rito de pasaje según Arnold van Gennep, tiende a producir una elite *consagrada* es decir, no solamente diferenciada, separada, sino también reconocida y autorreconocida como digna de serlo. La acción que se ejerce sobre el novicio, modificando la

conciencia extendida del servicio que se presta al país parecen ser los elementos centrales del espíritu de cuerpo. Ello se pone de manifiesto cuando los entrevistados se refieren a la Cancillería como la “Casa”, lo cual se asocia a reminiscencias hogareñas, es decir un lugar propio y seguro, en el cual, a diferencia de los políticos, ellos están para siempre. También, la referencia a los “colegas” diplomáticos se hace con una cierta formalidad delante de extraños, anteponiendo el rango, pero utilizando las expresiones propias de la “cultura” particular, casi inaccesible para aquéllos.

Álvarez señala la escasa preocupación de los antropólogos por los Ministerios de Relaciones Exteriores que, sin embargo, manifiestan –según él- una cultura peculiar. Trae a colación estudios de Patriota (1996 y 1999) sobre Itamaraty que, como se dijo, es una referencia recurrente en los diplomáticos argentinos. Para el autor “Los diplomáticos presentan una doble cara, por un lado hacia la población del interior de los estados nacionales se sienten cosmopolitas debido a su experiencia internacional, mientras que en sus relaciones con otros diplomáticos se ven como profundamente identificados con la nación. Son los representantes de la nación frente al extranjero y se representan como lo mejor que tiene la nación” (...) “...los diplomáticos se ven a sí mismos como actores que intentan controlar las relaciones internacionales en un mundo cada vez más transnacionalizado” (Álvarez; 2000: 23). Es natural, entonces, que la relación con los políticos, aunque resulte estrecha, nunca atraviese la barrera que separa ambas carreras. La “Casa” de los diplomáticos a menudo está intervenida por ajenos que no pertenecen a ella, pero –recíprocamente- ella tampoco pertenece a éstos. M1M2, dice significativamente:

“nadie nos quiere, pero al final todos nos reconocen virtudes”

y M1V10 agrega que

“todo termina en la diplomacia de carrera”.

representación que tiene de sí mismo y de su función, y también sobre los demás, transformando la representación que tienen de él, hacen que este ‘individuo del montón’ ‘ya no sea después lo que era antes’, puesto que ‘se ha purificado y santificado sólo porque se ha desapegado de las cosas inferiores y triviales que volvían pesada su naturaleza’ (Bourdieu; 2013: 145).

b.3) La valoración de los diplomáticos respecto de la política exterior

Cuando se les consultó a los diplomáticos con mayor antigüedad (del rango de Consejero hacia arriba) acerca de la valoración de las políticas exteriores trazadas por los gobiernos del período considerado, las primeras respuestas obligaron a replantear la consulta, dividiendo la gestión “hacia adentro”, es decir, hacia la “Casa” y la gestión “hacia afuera”, la estrategia exterior propiamente dicha. En el primer caso, sobre 63 respuestas, 17 (27%) opinan que la mejor gestión “hacia adentro” fue la del Canciller Cavallo. Para el 16% (10 respuestas) fue la gestión del Canciller Di Tella y quienes le siguen en la consideración son los cancilleres Caputo (8%) y Taiana (7%) respectivamente. Pesan en el argumento a favor de Cavallo dos cuestiones ya mencionadas: la estabilización de la grilla salarial a partir del “enganche” con los sueldos del ministerio público y la valoración positiva hacia la carrera diplomática que se manifestaba en el trato cotidiano a través del pedido y la consideración de opiniones en una relación simétrica.

M2M3, por ejemplo, habla de

“una época de inusitado afecto por el servicio diplomático”

Algunos perciben continuidad entre las primeras gestiones. Entre ellos M1V10 afirma:

“Caputo abrió la gestión hacia afuera y la equipó y Cavallo y Di Tella afianzaron la dirección, utilizando la capacidad instalada”

En este mismo sentido, respecto de Di Tella insisten M2V17 y CV4, entre otros.

Agregamos el testimonio de CV34:

“en esa gestión se llegó a un status quo en la relación con el servicio exterior”.

Respecto de la gestión hacia afuera, sobre la misma cantidad de respuestas, 18 (28%) valoran la gestión de Di Tella, aunque la mayoría manifiesta no estar de acuerdo con la orientación general. En segundo lugar aparece la gestión de Caputo (8%) y la de Cavallo (7%). Aunque CV33 dice que

“la capilaridad de la política exterior no llega a los escalones más bajos de la carrera”

según M1V8, ello no impedía que

“en la época de Di Tella se recibieran permanentemente directivas claras y que se aplicaran a la gestión”.

Sintetizamos con lo que sostiene M2V17:

“entonces estaba clara la estructura y el Canciller tenía una política exterior ‘formativa’, con mayor margen de maniobra respecto del Poder Ejecutivo en el segundo período de Menem que en el primero”.

c) Sobre la función diplomática

Las cuestiones atinentes a la función diplomática están estrechamente ligadas a la percepción sobre la definición de las opciones estratégicas del país, sobre la formación de la política exterior y sobre la influencia que los diplomáticos de carrera ejercen sobre ella.

La relación entre políticos y diplomáticos depende del contexto, pero la percepción del contexto no es uniforme de parte de los diplomáticos. CV7 señala que

“el estilo de mando del gobierno de turno se replica internamente y, en consecuencia, es preciso tenerlo en cuenta para explicar esas variaciones”.

También la relación varía según la percepción que los diplomáticos tienen de la definición de las orientaciones estratégicas de la política exterior. El cambio de circunstancias internacionales ocurrido durante el período que abarca este trabajo, así como los relevos de gobierno que se produjeron en 25 años de restauración democrática –y las variaciones de orientación dentro de cada mandato presidencial- no ha sido percibida por los diplomáticos como una modificación sustantiva en el sistema “tradicional” de decisiones de la política exterior, centrado en la Presidencia, con poca injerencia del Congreso y escasa participación de la diplomacia de carrera¹⁹⁷.

Respecto de la formulación de la política exterior, la visión predominante de parte de los diplomáticos le atribuye a ésta, un carácter fundamentalmente reactivo, como opuesto a propositivo¹⁹⁸. EV13 y CV35 utilizan la expresión “espasmódica” y CV32

¹⁹⁷ Sobre 165 entrevistados –desde el rango de Consejero para arriba- el 66% consideró que las orientaciones estratégicas de la política exterior parecían más definidas en los primeros gobiernos del período y que sufrieron un impacto decisivo a partir de la crisis de 2001.

¹⁹⁸ En efecto, sobre 124 consultas en un formato no estructurado, el 31% de los interrogados utilizó espontáneamente la expresión “la política exterior del país es reactiva” o equivalente.

agrega que “siempre va detrás de los acontecimientos”, CV12 que se trata de un “agujero negro”, CM5, M2V34, M2V11 y M2V27 la califican de “errática” y M2V28 la considera “desestructurada e improvisada”. Con tono más escéptico, M2V31, SV2 y CV3 se preguntan si hay política exterior y CV29, CV13, M2V34, M2V27, M2V9, M2V3 y M2V5 afirman directamente que no existe. EV8 diferencia

“la política exterior –asociada a un proyecto nacional, del que se derivan políticas a largo plazo- de la ‘administración de las relaciones exteriores’, cuando aquel no existe”.

El conjunto de los entrevistados de mayor rango percibe que el papel de los profesionales y de la Cancillería en la formación de la política exterior es reducido y no pautado. Parece no haber un sistema explícito de formación de la política exterior, sino más bien difuso y variable, pero siempre a cargo de un núcleo reducido –el Presidente, el Canciller y el Ministro de Economía como miembros permanentes, y otros que se agregan y rotan según los gobiernos y las preferencias presidenciales-. Para M1M6

“la toma de decisiones estratégicas o relevantes transcurre fuera de la Cancillería, en el ámbito del Poder Ejecutivo, con influencias intermitentes de líneas internas de los partidos políticos, intereses de corte ideológico o económico-comercial, o por la densidad de las agendas internacionales de los países centrales o de los más fuertes de la región, incluso de algunos organismos internacionales cuyos cometidos se relacionan con políticas sectoriales”

Se trata de un núcleo reducido y externo que está a cargo de definir las orientaciones de la política exterior. Aunque la participación del Canciller en este proceso es importante porque forma parte de la “mesa chica” de la política exterior, ello no implica necesariamente la participación previa de la diplomacia profesional, sino más bien *a posteriori*, en el momento de afinar la posición ya definida o de proveer los elementos necesarios para llevarla a cabo. EV6 asegura explícitamente que

“no hay forma de meter iniciativas”.

Los consultados se reconocen como *ejecutores* de la política exterior, a la vez que insisten en el carácter reactivo y cambiante sobre todo en materia de grandes orientaciones estratégicas. EV5 dice que

“el gobierno orienta y el profesionalismo ejecuta, agrega riqueza a los rumbos trazados y contribuye a generar alianzas”.

M1V25 más concretamente afirma que

“la política exterior es una manipulación del Poder Ejecutivo”.

En estas afirmaciones y otras semejantes existe implícitamente la diferencia entre la política exterior y el conjunto de políticas exteriores que la componen. En la primera, se trata de las cuestiones estratégicas, para las cuales vale todo lo dicho. Respecto del segundo, en cambio, el papel de la Cancillería y los diplomáticos profesionales es mucho más intenso y, en consecuencia, valorado por sus protagonistas. En efecto, para la toma de decisiones según la aproximación “*top-down*”, cabe la opinión de M2V8, según la cual

“la intervención de los profesionales es considerada puntual, en forma de consultas específicas, no sujeta a un procedimiento burocrático de diagnóstico ni de planificación”¹⁹⁹

aunque se limita a la provisión de algunos insumos (M1V12), en forma fluctuante (M2M9) o más exigida según EV9

“cuando se producen accidentes”.

Por su parte EV14 afirma

“en la opinión pública, cada vez que hay crisis, se mira hacia los profesionales”.

En este sentido, según expresa M2V19

“la política exterior tiene avatares y es de corto plazo”.

Según expone M1V11

“en la Presidencia se definen los contenidos y luego pasa (la política) a la Cancillería que termina de dar forma a la decisión”

En cambio, para aquellas cuestiones no ligadas a la inmediatez del devenir político, el papel de la diplomacia profesional y de la Cancillería parece ser más amplio y ordenarse según la aproximación “*bottom-up*”. Ciertas cuestiones que provienen de la agenda internacional, por ejemplo, por el cumplimiento de plazos o metas establecidos en tratados internacionales, no afectan inmediatamente a la toma de decisiones en el alto nivel y son llevadas cadenciosamente por los diplomáticos de carrera hasta que, por

¹⁹⁹ Coinciden EM6, M1V6, M1M3, M1V9, M1V11 y M2M12

diversos motivos, deben ser elevados al último escalón del nivel político. Otras cuestiones de más baja intensidad política, provienen de la continuidad de gestión de ciertas áreas de la Cancillería, de los estudios realizados, archivados y revisados o del vínculo genético que poseen con ellas. Estos asuntos efectúan un camino semejante a los anteriores: su tratamiento a menudo surge de la burocracia estable y asciende al más alto nivel político con suerte desigual, pero, en oportunidades, se cruza con las orientaciones de política que de forma más o menos aleatoria desciende desde los niveles políticos (M2V22, M2V26, CM4). En otras palabras, como describe EM3

“a mayor interés político por un tema, menor grado de libertad de la diplomacia profesional para influir en el diseño estratégico de abordaje y, a la inversa”.

M1V7, por su parte, dice que

“la Cancillería tiene margen en todo aquello que no sea crítico; las grandes decisiones no pasan por acá”

y CV4 afirma que

“en los temas permanentes hay un proceso de formación (de la política exterior) porque hay menos exposición”.

CV5 observa que

“se puede trabajar mejor cuando la decisión política es de baja intensidad”

porque según EV14, pese a que

“las líneas directrices estén nubladas, cuentan bastante las predisposiciones internas de la Cancillería de modo que ésta puede influir en el pensamiento y el diseño de las políticas”.

En estos casos EM2 señala que

“la Cancillería es un ámbito, aunque las políticas exteriores son transversales y entra en contacto con otros sectores de la administración, organizaciones sociales y organismos internacionales”.

Algunas de esas orientaciones, que surgen de abajo hacia arriba, llegan al alto nivel de decisión y se convierten en políticas permanentes, sostenidas por varios gobiernos como sucedió con la de derechos humanos (M2M3) y las cuestiones nucleares (EM2). M2V25 describe:

“en el bajo nivel está todo más definido puesto que hay objetivos acotados y donde hay objetivos, la política no es reactiva”.

CV6 dice, entonces, que

“la Cancillería interviene e influye, pero en cuestiones específicas”.

En líneas generales, predomina en los consultados la idea según de que a los diplomáticos no les corresponde participar en el núcleo duro de la decisión, lo cual les impide alcanzar los niveles de influencia que se perciben en otros servicios diplomáticos –por ejemplo, “el mito de Itamaraty”²⁰⁰ (M1V8)- pero dado el dispositivo de toma de decisiones y su relativa legitimidad como actor, les provee mayor seguridad como cuerpo. M2V21 expresa que

“es la forma en que los profesionales buscan “defenderse de la política interna”.

M1V25, que antes se refirió a la “manipulación del Poder Ejecutivo”, asegura que

“en los temas estratégicos las sugerencias de la Cancillería están por lo común en la línea de lo que el Presidente quiere”

y M1V24, que coincide, dice que

“ello se debe temor reverencial y a la falta de liderazgo entre los profesionales”.

Varios (M1V13, M1V17, M1V11, entre otros) dicen que el grado de participación de los profesionales en este punto depende de la personalidad del Canciller y del equipo con el que éste diagrama sus preferencias en la política exterior.

EV20 reconoce la existencia de ciertas constantes y temas comunes a lo largo de todo el período, pero los cambios en la forma de encararlos –a veces, francamente divergentes, v. gr. la relación con los Estados Unidos- manifiestan poco vínculo con la planificación y la continuidad de objetivos.

Para completar la aproximación a la percepción que los diplomáticos profesionales tienen de su participación en la formación de la política exterior, se los consultó sobre la existencia de debate o discusión de ésta entre sus miembros. Las

²⁰⁰ Aparentemente, esta era una expresión recurrente del Canciller Di Tella, para tratar de paliar el supuesto complejo de inferioridad que, según él, afectaba a los diplomáticos argentinos frente a sus pares brasileros.

respuestas tuvieron las mismas derivaciones: una parte de los entrevistados se refirió a lo que podría denominarse el debate estratégico, mientras que otros apuntaron al grado de participación en la elaboración de las políticas concretas que forman parte de la política exterior.

Como una referencia común para ambas orientaciones, los entrevistados en general coinciden en que, entre los diplomáticos de carrera, existe un permanente debate sobre las orientaciones estratégicas y los efectos de las decisiones políticas así como sobre los componentes de las políticas específicas, pero que no tiene lugar en ámbitos y con mecanismos formales, lo cual reduce su importancia, le resta profundidad y relativiza su contribución e influencia²⁰¹.

Al no estar reglado institucionalmente, ni respaldado por una tradición equivalente, el intercambio de pareceres y el aprovechamiento de la experiencia intergeneracional es escaso y depende de los estilos de los funcionarios y de las subculturas de las áreas de gestión y queda circunscripto a aspectos técnicos o especializados que operan en forma centrípeta. Al debate académico difícilmente se llegue por la vía institucional de la Cancillería; ésta puede ser el ámbito donde se hospede, pero, en general, ocurre por iniciativa externa, de grupos establecidos como el CARI, de personalidades relevantes del ámbito intelectual o universitario o como consecuencia de acontecimientos que requieren ser presentados con cierto rigor analítico. M1V23 sostiene que

“no hay debate porque el poder no quiere; no es bienvenida la propuesta libre”.

M2V17 se refiere al

“grado de improvisación: se abren ventanas, pero ninguna se cierra”

y M2M2 dice:

“no hay espacios de reflexión, lo cual confina el debate a cuestiones puntuales”.

²⁰¹ En efecto, sobre 82 respuestas, 24 sostuvieron que existe un debate totalmente informal y otros 10 agregaron que no existen foros determinados institucionalizados –tampoco por la costumbre– para el debate.

En el trabajo rutinario en las áreas, en cambio, suele haber dos tipos de discusiones, según el sistema radial (con el superior) y el sistema transversal, entre las distintas áreas que atañen a una cuestión. El debate vertical subraya el carácter jerárquico de la carrera y de la organización de la Cancillería, donde se respetan simultáneamente las especialidades y las trayectorias personales. CM3 dice que

“esa discusión sólo es posible cuando hay riesgos de contradecir la voluntad política, por lo que se busca sumar seguridades”.

Desde una perspectiva coincidente, pero con otro matiz, EM4 dice que

“el debate crece cuando se perciben posibilidades de influir”.

Más difícil resulta el debate horizontal entre las distintas áreas que comparten segmentos de una o varias políticas, al que se incorporan representantes de organismos externos involucrados en el ciclo de formación de aquellas o con referentes de organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés. La recolección de opiniones –no necesariamente, debate (M2V36, M1V9)- se hace “vía papeles” (M2V31) y, a menudo, trata sobre los instrumentos de aplicación (M2V29). Aunque, obviamente, hay tantas subculturas como áreas, algunos como M2V16 afirman que

“el debate intenso es más probable cuando hay diplomáticos en cargos políticos”

y que

“en estos casos hay reuniones de directores con mayor regularidad”

segunEM3.

Al parecer, la celebración de reuniones interáreas está prevista, pero éstas “sólo se hacen si los subsecretarios quieren” (CM4), así como las reuniones interdisciplinarias entre las distintas áreas (M1V11) o en el marco jerárquico (M1V13) dependen del estilo del funcionario político.

Según M2V26

“la profusión de direcciones opera en contra de la extensión de las discusiones”

las cuales, para fijar una posición, pueden llegar a ser “obsesivas” según M1V18 y “se generalizan a todas las instancias” de acuerdo con la observación de CV40.

Al no estar institucionalizado, pues, el debate queda sometido a iniciativas de los funcionarios, tiene carácter intermitente -dado que a la movilidad diplomática se le suma la movilidad política- y restringido a las cuestiones concretas de una política determinada. El debate estratégico, parece ser ajeno a la experiencia ordinaria de los diplomáticos profesionales. M2M5 dice:

“no somos Itamaraty”.

Otros diplomáticos (M2V2, M2V25, CV34 y SM1, por ejemplo), se refieren al CARI como a una suerte de *think tank* donde varios diplomáticos de carrera pueden debatir, con otros referentes, las alternativas macro de la política exterior junto con cuestiones más específicas, con un grado de intensidad variable según las épocas y los temas. El Consejo Superior de Embajadores (COSUP), por su parte, instituido por la Ley del Servicio Exterior con el aparente propósito de aprovechar la experiencia de los funcionarios del más alto rango diplomático, no funciona en ese sentido. Como ya se dijo, constituye usualmente un destino interno para embajadores en actividad retornados al país y con pocas chances, debido a la proximidad de su retiro o al “congelamiento” político, de ser designados nuevamente en el exterior o al frente de un área.

Por ello, varios sostienen que, en realidad, no hay debate estratégico (CM8, CV10, CV14, M1V16, EV10, CV38, SV5) o está encerrado en algunos ámbitos (EV14), como los gabinetes (CM1).

Influencia en la formación de la política exterior

Por último, la consulta aborda la cuestión de la influencia de los diplomáticos de carrera en la formación de la política exterior. Los entrevistados opinan lo siguiente:

Cuadro N° 36: Muestra - influencia en la formación de la política exterior

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
influye mucho	35	17,9
influye poco	114	58,2
no influye	47	24,0
Total	196	100,0

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 37: Muestra – influencia en la formación de la política exterior



Fuente: elaboración propia

Como se aprecia, más del 82% de los encuestados entienden que los diplomáticos de carrera influyen poco o nada en la formación de la política exterior. Cabe recordar aquí lo dicho en párrafos anteriores sobre quiénes y dónde se forma la política exterior según los consultados.

Por un lado, si la política exterior carece de un patrón estable –“no hay política exterior”- entonces los diplomáticos de carrera no influyen sobre ella. Por otro, si la política exterior es reactiva, espasmódica y, en líneas generales, se forma con poca participación de la Cancillería, la influencia es mínima, circunscripta e intermitente. Finalmente, la pregunta también suele ser interpretada en relación directa con el desempeño o la trayectoria personal. En este sentido, los consultados suelen entender que se influye más estando en el exterior –particularmente en rangos elevados- que en la Cancillería y, dentro de ella, en algunas áreas de política críticas o en los gabinetes, pero de forma desigual. Esta situación puede plantear un dilema vocacional al diplomático, puesto que, por un lado, si elige privilegiar su posición influyente en el exterior puede

retrasarse en la carrera (asumiendo que ésta “se hace adentro”) y, a la inversa, si prioriza el desarrollo de su carrera corre el riesgo de ver mermada su influencia.

Desde la perspectiva estratégica, las respuestas son coherentes con las obtenidas respecto de la formación de la política exterior. En la mayoría de los comentarios está presente la idea de que la diplomacia profesional influye poco o no influye, aunque debería hacerlo (M1V18). Ello puede deberse a que, como sostiene EV2, embajador experimentado que también fue subsecretario

“la autoridad política viene con una idea clara de lo que desea, pero no contempla que la política interior depende de la política interna. Además, la opinión pública nacional y la clase dirigente no están formados ni informados sobre la política exterior argentina y no se producen cuadros con esa formación”.

Para (M1V25)

“los temas estratégicos vienen dados y no están abiertos a la influencia antes de bajar desde el ápice jerárquico”.

Otros comentarios, en cambio, se inclinan por afirmar que la diplomacia profesional influye mucho en temas específicos o que determinadas áreas críticas (Malvinas, DIGAN, Derechos Humanos, Antártida, MERCOSUR, etc.) tienen influencia decisiva en las políticas que manejan. M2V18 lo dice, por ejemplo, respecto de la Consejería Legal:

“para países como la Argentina, el derecho internacional es más una posibilidad que una limitación, lo cual convierte al área en vital para el asesoramiento, más allá de que a título personal el diplomático profesional influya poco”.

M1V26 compara la influencia de éste con la de la “hormiga obrera” y desarrolla la

“teoría del ovillo: el área y el profesional van desarrollando un conjunto de temas que, en algún momento, pasa a formar parte de la política, incluso con carácter central”.

Para CV14

“elaborar el memo de un asunto es influir”

y M1M1 piensa que

“no se influye *sobre* las grandes líneas, pero sí, y mucho, *dentro* de ellas”.

También en estos comentarios se valora diferente la influencia que se tiene en el exterior respecto de la que se tiene en la Cancillería (CM5, M2V5 y M2V15). En el primer caso, para M2V15

“es mayor y más sostenida en el exterior: allí “actuamos directamente”

En el segundo caso, la influencia es más accesible a medida que se aumenta en el nivel jerárquico (M2V20, M1V3), en relación con el nivel de criticidad del área respectiva, aunque de forma intermitente (M2M2), según los momentos y los temas (M2V10, M2V26, M2M8).

La apreciación de la influencia lleva también a un terreno más informal donde se plantea la existencia y actividad de grupos más o menos estables de diplomáticos que operan internamente por afinidad y en función de intereses endógenos. En la jerga profesional, los diplomáticos se refieren a ellos como “trenzas“, dando idea de una cierta estructuración y coherencia interna, dentro del marco de la informalidad. Algunas tradiciones orales avalan la existencia pretérita de tales formaciones, cuya denominación pareciera ser un residuo de la cultura organizacional. Sobre la fisonomía de esas “trenzas” predomina el supuesto de orientaciones de tipo social (la función aristocrática), político (peronismo/ antiperonismo) o de otra especie (bilateralistas vs. multilateralistas), etc.

La opinión predominante entre los entrevistados tiende a desalentar la vigencia de tal configuración interna en forma permanente. Sobre 106 respuestas, 66 han afirmado que los grupos se forman por simple afinidad, amistad o responsabilidades compartidas, y que son agrupamientos de “baja intensidad” (EV5), que no constituyen “mecanismos de presión” (M1V9), ni “brigadas” (M1V6). Las afinidades múltiples (edad, destinos, cohorte, profesión, preferencia sexual, etc.) no dan lugar a grupos estructurados al nivel de las “trenzas” aludidas, sino a “grupos corporativos con intereses comunes” (EV9), o “círculos de interés” (EM4) que “acceden pero no toman el control” (M1V3) de la política exterior y que son inestables “por la dinámica de la carrera” (CV14, dado que “la rotación no afianza las trenzas” (EV2) y “el individualismo las disuelve” (EV21). En efecto, la volatilidad de los grupos internos parece estar respaldada por la movilidad de los destinos tanto internos como externos.

Más bien, se trata de grupos *ad hoc*, formados alrededor de algunas figuras relevantes o surgidos a raíz de alguna oportunidad política debidamente aprovechada por sus miembros, de estructuración débil y movilidad cambiante. “Grupetes” dijo EM3 y “amigotes” o “fuerzas de ayuda mutua” según EV6.

Los grupos por afinidad política aludidos por otras 21 respuestas parecen ser también de baja intensidad (CV6). Según EV20,

“en las internas ganaban los radicales”

y M1M4 le atribuye a esta agrupación una mayor cohesión al comienzo del período.

CV32 dice que es una “carrera filoradical”. Un miembro más joven, SV2 divide entre peronistas y liberales e incluye a los radicales dentro de los últimos y M2V8 agrega un nicho conservador importante.

Un viejo embajador (V25R) aludió a la

“trenza frigerista, integrada por tipos estudiosos y solventes”.

Pero las divisiones políticas parecen originarse en opciones distintas de las partidarias. M1V8 separa genéricamente a “innovadores vs. *establishment*”. Otros clivajes son: especialistas vs. generalistas, multilateralistas vs. bilateralistas, etc. todos ligados más bien a la gestión y a la ubicación dentro de la Cancillería. También se alude a “tendencias” genéricas (EV26R, CM8) en las que lo “técnico y lo científico es importante” (M1V12).

Como ya se dijo, los diplomáticos de carrera manifiestan espíritu de cuerpo, en el sentido que ha sido estudiado en casos similares. Esta característica, tal vez haya llevado a los entrevistados a minimizar la existencia de grupos con cierta autonomía, pero la exploración externa tampoco arroja resultados que la respalden. Parece lógico suponer que, de existir, debieran sostenerse con apoyos externos, en el campo político y académico, por ejemplo, y lo que pudo recogerse en esos ámbitos es tan variado y poco consistente con la hipótesis como lo que surge de la indagación interna²⁰².

²⁰² Escudé; 2003. Tampoco en las entrevistas realizadas por el autor a ex embajadores políticos y funcionarios políticos no diplomáticos con cargos en la Cancillería durante el período considerado surgieron pistas consistentes en este sentido.

Con todo, en términos de influencia de los diplomáticos profesionales, merecen citarse dos excepciones de distinta naturaleza. En primer término, como ya se anticipó, la Consejería Legal: por razones funcionales y de tradición organizativa, es un núcleo interno que atrae y proyecta a profesionales del derecho de manera decisiva para sus carreras. Durante buena parte del período, probablemente por herencia organizacional, constituyó una instancia de formación técnica exclusiva para abogados y pertenecer o haber pasado por ella es una indudable fuente de prestigio, que cuenta a la hora de aspirar a los destinos más difíciles de obtener. Aunque con el tiempo ha mermado el carácter decisivo, -por la interacción de los abogados, aun mayoritarios, con otras profesiones que han ganado espacio interno y por la aparición de nuevas áreas que requieren más intensamente que otras de la especialización jurídica (medio ambiente, por ejemplo), además del impacto de la orientación económico y comercial sobre la carrera desde principios de los '90-, la pertenencia a la Consejería Legal conserva cierta impronta distintiva, como un destino preferencial por la carga y calidad del trabajo interno y, como afirman en forma coincidente EM3, EM6 y M1V1, una cierta

“conciencia de casta para sus miembros”,

La Consejería Legal es una fuente de poder interno (con proyecciones externas); ingresar en ella no es fácil. Según M2V31

“es un grupo hermético”

Que, según EV29R, un viejo embajador,

“funciona como una ‘mafia’”

y recompensa la pertenencia (y la solvencia técnica) con proyección para sus miembros. Eso hace de los abogados, en la visión de M1V12 y otros, una “corporación transversal”, una “red de asuntos”. Pero esta transversalidad, también es aplicable a otras áreas con menor identidad y rigor selectivo. Los gabinetes, por ejemplo, según M2V5

“generan afinidades fuertes; de tal manera que, si alguien estuvo en un gabinete alguna vez, muy probablemente vuelva a estar en otro más adelante”.

M2V9 llama a estos grupos “cofradías” y M2V6 les atribuye el carácter de “mecanismos de protección mutua”.

En segundo lugar, los ex miembros del Servicio Económico y Comercial Exterior de la Nación (SECEN) también parecen moverse como un grupo diferenciado dentro del conjunto del servicio exterior (EM3M2V19, CV38, CM3). Las razones son variadas, pero convergentes. Aunque se trata de un grupo reducido en el conjunto – alrededor del 13% sobre el escalafón 2009- su ingreso provocó un fuerte impacto en la estructura del servicio, afectó la carrera de una porción de la pirámide organizativa, incorporó mayoritariamente profesionales de las ciencias económicas y expandió el abanico de funciones tradicionales que los diplomáticos de carrera prestaban en el exterior al incorporar a la estructura de las embajadas las antiguas oficinas comerciales. La organización de la Cancillería también se expandió al absorber esa temática, que pronto se convirtió en un destino “natural” mayoritariamente reservado a los ex SECEN en el país. La diferencia en cuanto al origen y la selección de sus miembros aunque no fue abiertamente conflictiva, tampoco fue totalmente superada, particularmente por quienes sintieron el impacto de la incorporación sobre sus carreras. Además, la situación de sus miembros en relación con el conjunto parece haber generado un cierto espíritu corporativo interno que se manifiesta en la representación obligada en instancias organizativas (Junta Calificadora, por ejemplo) y gremiales.

La incorporación de los agentes del antiguo SECEN impactó sobre la pirámide organizativa del Servicio Exterior de la Nación. Los 173 funcionarios originales se sumaron a la planta de los diplomáticos de carrera con su rango y antigüedad y pasaron a desempeñar funciones diplomáticas, con un período de adaptación y capacitación que abarcó a una parte de los asimilados. Los entrevistados aportan visiones diferentes acerca del acierto de la medida y el carácter traumático o no de la incorporación. Las opiniones positivas acerca de la finalidad y oportunidad de la medida, que son mayoritarias entre los diplomáticos y virtualmente unánimes entre los ex SECEN, no son acompañadas por un juicio del mismo tenor sobre las dificultades e inconvenientes que la decisión trajo consigo ni tampoco respecto de la metodología empleada. Los diplomáticos de rangos más elevados (EV29R, EV9, EV19, EV2, EV13, EV14, EV23, EV20, EM3, M2V14, M2M12, CV16, etc.) consideran que fue un acierto, aunque algunos indican que el procedimiento no fue el correcto (EV27R, EM3, M1M2).

Las opiniones negativas se asientan fundamentalmente en la diferencia de formación (EV25R, M2M9, EV21, M2M6), la especialización casi exclusiva de sus miembros en la diplomacia comercial y los consulados (M2V29, CV10, M2M5, CV18,

M1V1, M2V17) y el resguardo corporativo (EV4, M2V30, EM5, M1V22, CV30, CV14, CV1). Estas cuestiones continúan vigentes pero se señala la pérdida de intensidad con el transcurso del tiempo.

Aunque se hace hincapié en el carácter intempestivo y un tanto drástico del pasaje, la decisión estratégica de unificar la diplomacia comercial con la diplomacia tradicional es evaluada mayoritariamente en forma positiva. M2V36 dice que “se puso fin a una anomalía”; otros afirman que la Cancillería se adecuó sin traumas a la tendencia dominante (M2V2, CV5, CM4, M1V12, M1V16, CV2, M2V22). EV23 señala, desde una perspectiva estratégica que

“la Cancillería sigue estructuralmente dividida en dos grandes áreas, en una de las cuales, la comercial, los ex miembros del SECEN son proporcionalmente más abundantes que en la otra, lo cual no era la idea original”.

Dentro del conjunto, la asimilación no es bien valorada por una porción de los diplomáticos profesionales cuya carrera fue afectada negativamente por la incorporación. M1V18 dice

“mi carrera fue afectada por la incorporación y no veo que quienes fueron beneficiados tuvieran mejores condiciones. Para muchos fue muy difícil ascender y una buena cantidad no llegará a embajador al menos con tiempo suficiente”²⁰³.

Ambos factores, la división de la Cancillería y el impacto negativo localizado en algunas camadas, plantea la persistencia de problemas de integración (CV28, M1V5, M2V11, CV18). En este punto, Viñuela (1992) señala que la integración empezó antes de manera física, en el mismo edificio desde abril de 1992, cuando los ex SECEN se instalaron en el 2º piso de Reconquista 1088 compartiéndolo con la Dirección de América del Norte y la Dirección General de Asuntos Institucionales.

La estructura del Ministerio se vio afectada de dos formas: por un lado, se ensanchó la orgánica de la Cancillería, incorporando el plexo de funciones que correspondían al comercio internacional en el antiguo Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y que había sido motivo de controversias interdepartamentales intermitentes, pero intensas, en los gobiernos anteriores. Desde el punto de vista de la

²⁰³ Coinciden M1V6, M2M6, CV3, CM2, M2V18, CM6, M1M3, M1V14, , M2M4, M2M7, CM1, M1V21, M2M11, entre otros.

diplomacia, ello impactó no sólo sobre la orientación general de la política exterior sino también sobre todo el espectro organizativo, desde las áreas centrales hasta la organización de las embajadas, que tuvieron que absorber las funciones y los agentes en su estructura. Así, la extensión del campo de la política exterior significó una merma en el predominio interno de la orientación juricista con epicentro en la Consejería Legal y la ampliación de un área en el Palacio que poco a poco fue creciendo en peso específico hasta equipararse con las tradicionales funciones políticas, pero también significó introducir en la labor cotidiana de las embajadas una metodología de trabajo con mayores componentes técnicos y un vínculo estrecho con los sectores económicos nacionales y extranjeros que en la etapa previa sólo se realizaba en forma eventual.

Por otro lado, la incorporación del SECEN operó sobre la pirámide jerárquica de los diplomáticos de carrera. Se insertaron 39 ministros, 41 consejeros y 93 secretarios con sus respectivas antigüedades, lo cual significó, como mínimo, un cierto desplazamiento respecto de los preexistentes que estuvieran en similares condiciones y las camadas 26^a, 27^a y 28^a del ISEN fueron más reducidas que las inmediatamente anteriores precisamente para amortiguar el impacto presupuestario y organizativo de la incorporación. Según ya se dijo, los ex miembros del SECEN son considerados –y se consideran a sí mismos– los “primos” de los diplomáticos de carrera egresados del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Como se anticipó, la evaluación que los entrevistados hacen valora positivamente, en general, la cuestión estratégica en términos de orientación de la política exterior que significó enfocar en conjunto las relaciones comerciales y económicas con las de política propiamente dichas, y desde ese punto de vista, suelen considerar que las asperezas de la metodología empleada se han ido suavizando con el tiempo. Aun así, persiste en este subgrupo cierto espíritu de cuerpo que se refuerza con la concentración de los ex funcionarios de comercio exterior justamente en las funciones económicas y comerciales, con algunas excepciones. Sin perjuicio de ello, las nuevas camadas del ISEN reciben una formación al menos orientada también hacia esa especialidad y, para las categorías más bajas del escalafón ya no existe la diferencia entre “primos” y propios.

IX.- Algunos casos relevantes

1.- La renuncia argentina al Movimiento de Países No Alineados (NOAL)

La Argentina ingresó al Movimiento de Países No alineados (NOAL) en la Conferencia de Argel del año 1973²⁰⁴. En aquel momento fue uno de los impulsores del movimiento y hasta su renuncia en 1991 tuvo una participación activa que fue menguando con el transcurrir del tiempo y se fue transformando con los cambios de gobierno. El gobierno militar mantuvo la afiliación al grupo, decisión que, si bien fue criticada durante el período, terminó siendo de gran importancia durante la guerra de Malvinas, dado que una buena parte de los miembros del NOAL fueron colonias, participaron de diversos tipos de movimientos de liberación y, en varias oportunidades – antes y después-, votaron en favor de la descolonización de las islas en respaldo de los reclamos argentinos.

Desde la restauración democrática, los diplomáticos profesionales consideraban que el NOAL era un foro internacional que permitía presentar algunos temas y realizar negociaciones que luego repercutirían en otros ámbitos, como la ONU, con independencia del carácter peculiar que presentaba el grupo en aquellos años. En efecto, aunque el NOAL fue con el tiempo crecientemente controlado por un conjunto de países influenciado por el bloque socialista de inspiración soviética y subliminalmente alineado con posturas antiimperialistas (especialmente antinorteamericanas) que impedían cualquier tipo de observación sobre sus propios regímenes y bloqueaban las iniciativas provenientes de los países centrales haciendo del movimiento una mera caja de resonancia discursiva, el vínculo aún era evaluado positivamente durante la presidencia de Alfonsín²⁰⁵.

La posición de los diplomáticos profesionales tendiente a continuar la presencia en el Movimiento jugando un papel moderado parecía mantenerse durante la presidencia de Menem²⁰⁶, quien inicialmente respaldaba tal postura, la cual, por otra

²⁰⁴ El NOAL reconoce sus orígenes en la Conferencia de Bandung de 1955 y en la Conferencia de Belgrado de 1961. En la conferencia de Argel de 1973 nació el concepto de “nuevo orden económico mundial”.

²⁰⁵ Raúl Ricardes (1986a) (un diplomático de carrera vinculado al gobierno radical), por ejemplo, afirmaba que el NOAL representaba para la Argentina una oportunidad de sostener una posición activa en América Latina que lograra sustraer al Movimiento de la burocratización y pérdida de iniciativa. No consideraba incompatible la pertenencia a tal foro con la relación con otros centros de poder a nivel bilateral.

²⁰⁶ “En líneas generales, los funcionarios de la Cancillería todavía hacían una evaluación positiva del movimiento. Si bien algunas de sus posturas necesitaban acomodarse al nuevo signo de los tiempos,

parte, coincidía plenamente con la doctrina justicialista de la “tercera posición” sustentada a fines de los años ’40 por Perón y avivada por el propio Presidente Menem en su primera asistencia a una reunión del Movimiento en 1989 (Corigliano; 2003).

En opinión del gobierno argentino, los acontecimientos de 1989 y los años subsiguientes afectaron la naturaleza del Movimiento, tanto en su planteo original como en la práctica de enfrentamiento discursivo con los países occidentales. Pero, además, parecía que los mensajes de la Caída del Muro y la descomposición del bloque soviético eran recibidos tardíamente en el seno del NOAL. Esa evaluación llevó al Gobierno a cuestionarse la pertenencia al Movimiento y a plantear que, para ser útil, éste debía reestructurar sus objetivos e insertarse con una estrategia diferente en el sistema internacional, ampliando el alcance de su agenda y la naturaleza de los temas que debían incluirse en ella. Tal cuestionamiento fue el primero de una sucesión de pasos que concluirían con el retiro de la Argentina del NOAL.

Este procedimiento fue una iniciativa de los funcionarios políticos, especialmente de Di Tella y Cisneros y de algunos de sus asesores –sobre todo de Carlos Escudé, quien se mostró especialmente activo- que no encontró respaldo explícito en la diplomacia profesional ni en los referentes partidarios. De acuerdo con la crónica elaborada a partir de los archivos de Escudé, aunque los diplomáticos de carrera reconocían las dificultades que planteaba enfrentar al núcleo de países dominante en el foro, entendían que desde el punto de vista jurídico y político no era aconsejable que la Argentina condicionara su continuidad de manera drástica, puesto que tal ruptura no aportaría un beneficio concreto para la política exterior (Corigliano; 2003). Sin embargo, el Gobierno aprovechó la reunión de Ministros del NOAL de principios de septiembre de 1991 en Accra (Ghana) para someter a consideración un paquete de enmiendas de corte principista que invocaban valores como el pluralismo, la democracia y el respeto a los derechos humanos que no tuvo mayor eco en las conclusiones de la conferencia²⁰⁷. Este resultado previsible y anticipado por los diplomáticos profesionales

muchos de sus principios continuaban teniendo vigencia. Ellos formaban parte, en gran medida, de normas ya consagradas dentro de Naciones Unidas. Tal el caso de la independencia y soberanía política de los Estados, la eliminación del colonialismo y cualquier otra forma de dominación extranjera, paz y seguridad internacionales, desarme, igualdad de todas las naciones, fortalecimiento de Naciones Unidas, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos, etc.” (Saavedra; 2004: 99).

²⁰⁷ “... se sugería que la Argentina definiera su posición en la siguiente reunión de cancilleres de Ghana sobre las siguientes bases:

fue suficiente para que el Presidente Menem anunciara el retiro de la Argentina del Movimiento, señalando su pertenencia como innecesaria en un mundo que ya no registraba el enfrentamiento entre bloques antagónicos –desalentando el “tercerismo” teórico- y desautorizaba el subliminal alineamiento al que la práctica del núcleo dominante del NOAL lo había llevado.

La medida se inscribía en la orientación general del gobierno de Menem, dirigida a propiciar un alineamiento preciso con la potencia hegemónica y sus aliados a través de gestos de fuerte impacto que, además, redujeran los “costos intangibles” de la política exterior. Las objeciones internas de los diplomáticos profesionales no fueron tenidas en cuenta, así como tampoco se abrió un espacio de debate en el Congreso y se contuvieron las tibias disidencias partidarias; pero los resultados tampoco fueron los esperados. La medida unilateral del Gobierno argentino, además de generar el natural disgusto de los miembros del NOAL –muchos de ellos aliados de la Argentina en otros foros internacionales- tampoco fue considerada explícitamente en forma positiva por los Estados Unidos que hubiera preferido la continuidad de la Argentina en el Movimiento y respaldado sus intenciones de replanteo estratégico. Varios años después, en un marco internacional afectado por otros problemas y con un Gobierno obligado a buscar alternativas de política exterior, el foro del NOAL permanecía cerrado para la diplomacia argentina.

El proceso de toma de decisiones se concentró en el tramo exclusivamente político desde la concepción hasta la ejecución. La idea según la cual la pertenencia al NOAL era disfuncional o, al menos, molesta para el planteo general de la política exterior tenía un vínculo directo con el “realismo periférico” en la versión expresada por Escudé. Así fue recibida y reelaborada por Di Tella como un gesto que sólo podía dar réditos positivos en la relación con los Estados Unidos y no representaba costos

a) participación responsable de los países en desarrollo con respecto a los objetivos de la Carta de Naciones Unidas, ‘incluyendo la integración de los mismos en la conformación de fuerzas internacionales de paz’ cuando las circunstancias así lo requirieran; y

b) promoción de la incorporación de valores y principios hasta entonces no suficientemente atendidos por los no alineados, como defensa incondicional de los derechos humanos, democracias pluralistas, regímenes constitucionales, medio ambiente, lucha contra la discriminación, derechos de la mujer, narcotráfico y lavado de dinero; en lo económico, deuda externa y transferencia de recursos, fortalecimiento del GATT, recursos naturales, inversiones extranjeras, transferencia de tecnología y desarrollo tecnológico, procesos de integración interregionales y subregionales, valorización de la iniciativa privada en el desarrollo, diálogo y cooperación con los países desarrollados, apoyo al Grupo de los 77 y al de los 15, así como consolidación de un entendimiento constructivo con el Grupo de los 7” (Saavedra; 2004: 100).

significativos con los integrantes del Movimiento, con quienes se podía recomponer bilateralmente las relaciones. Pero una medida de esta trascendencia –limitada, pero relevante- no fue trabajada en el seno del partido gobernante ni tampoco acordada con otras fuerzas políticas en el Congreso y fue ejecutada con exclusión o sometimiento de la diplomacia profesional. Saavedra (2004) trae a colación un informe elaborado por la oficina de Organismos Internacionales de la Cancillería en mayo de 1991 en el que sugería una posición más cautelosa “de modo tal que las propuestas que se sostengan tengan más bien un carácter principista y definidor de nuestra actual posición internacional sin necesidad de asumir compromisos o un papel más activo en el diseño o conformación de esta nueva estrategia para no alineados” (Saavedra; 2004: 100) La conducción política, sin embargo, adoptó meses después un perfil alto y rupturista, de carácter principista, pero asociado más con la estrategia de occidentalismo extremo que con intereses concretos de la política exterior.

2.- El cambio de la orientación de los votos en la ONU

La Argentina tiene una larga trayectoria de presencia activa en la Organización de las Naciones Unidas, tanto en las ocasiones en que ha sido miembro del Consejo de Seguridad, como en la Asamblea General y en otros organismos permanentes y en conferencias y reuniones propias del sistema multilateral. En estos foros el país ha manifestado cierta autonomía principista e, incluso, logró imponerse en algunas votaciones frente a las posiciones políticas impulsadas por las grandes potencias²⁰⁸.

Hasta la Presidencia de Menem no fue cuestionada la relativa autonomía decisoria en esta materia y la votación en los distintos foros daba lugar a negociaciones diplomáticas diversas, que no excluían presiones de distinto tipo por parte de los países centrales interesados en los temas en cuestión. Muchas de esas votaciones, además, no se referían a temas de una trascendencia global, ni eran de especial sensibilidad. Sin perjuicio de ello, el cambio de condiciones internacionales que se dio a fines de los '80 con la consagración aparentemente ilimitada de la hegemonía norteamericana, más las necesidades de redefinir la inserción de la Argentina en el mundo en términos predominantemente económicos y comerciales, proyectó la tesis del “realismo periférico” al análisis –y consecuente adaptación- de la política de votos en los foros

²⁰⁸ Entre otros ejemplos, el 20 de septiembre de 1988 Caputo fue elegido presidente de la Asamblea General con 25 votos de ventaja pese al durísimo lobby encabezado por Gran Bretaña para evitarlo (Ortiz de Rozas; 2011).

internacionales y a ligarla estrechamente a las relaciones preferenciales con los Estados Unidos. Puesto en los términos de Corigliano (Cisneros; 2003) se planteaba una controversia entre el *occidentalismo* y el *tercermundismo* como orientaciones de la política exterior que se reflejaba concretamente en una política de votos pronorteamericana o antinorteamericana.

Desde este punto de vista, una marcada diferencia con la tendencia del voto norteamericano implicaba “desalineamiento automático” y un perfil “fuertemente antinorteamericano”. A medida que aquel se redujera, en cambio, la calificación se transformaría en “moderada o fuertemente pronorteamericana”. El cuadro siguiente, muestra la evolución del voto desde 1985 hasta 1999.

Adaptando la clasificación de Corigliano (Cisneros; 2003), se distinguen tres períodos: 1) “fuertemente antinorteamericano”, 1985-1990; 2) moderadamente pronorteamericano, 1991-1992 y 3) fuertemente pronorteamericano, 1992-1998, con una mengua en la tendencia a partir de 1999. Según la consideración de este autor, el perfil general sería de una posición occidentalista, alineada pero no automática, que registra mayores divergencias que los aliados estratégicos de los Estados Unidos (Israel y Gran Bretaña).

**Cuadro N° 37: Coincidencia de votos de la Argentina con los Estados Unidos
1985-1999**

Año	Argentina %
1985	16,4
1986	16,4
1987	12,4
1988	10,0
1989	13,3
1990	12,5
1991	41,0
1992	44,4
1993	53,8
1994	67,9
1995	68,8
1996	60,7
1997	56,1
1998	50,0
1999	44,4

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de Tokatlián (1999) y Russell/Tokatlián (2003)

Al comparar la evolución del voto con otros países en el mismo período, la Argentina supera la media de la tendencia general de varios Estados latinoamericanos, como Méjico y Brasil que también decidieron modificar sus orientaciones y respaldar más asiduamente las posiciones norteamericanas²⁰⁹. Brasil, por ejemplo arranca en prácticamente en igual valor que en la Argentina en 1985 (16,0%) y llega en 1988 a uno más bajo (8,8%) y de allí sube lentamente hasta un máximo de 42,6 % en 1998 para bajar levemente a menos de 40% en los años subsiguientes. Aunque el país vecino modificó su conducta, nunca llegó a acompañar el voto norteamericano en más del 50%. Otro tanto podría decirse de Méjico (Tokatlián; 1999; Russell/Tokatlián; 2003).

Es importante para nuestro trabajo describir cómo se impuso en 1991 en la Cancillería este cambio de conducta. El proceso está relatado por Corigliano (Escudé; 2003) y se basa en el archivo personal de Escudé, cuya actuación fue decisiva en este caso. Ambos plantean la cuestión como un enfrentamiento ideológico (occidentalistas vs. tercermundistas). Sin embargo, también se manifiesta como un conflicto entre políticos y burócratas, cuya resolución muestra tanto la dificultad de encontrar límites precisos entre una y otra racionalidad como varias dimensiones de la politización de los procedimientos y de las intervenciones burocráticas que afectan a la diplomacia profesional.

Corigliano (2003), siguiendo los apuntes de Escudé alinea en el lado occidentalista a los políticos y funcionarios Cavallo, Di Tella, Cisneros y, en este caso, el propio Escudé. Petrella, Director General de Política Exterior, parecía discretamente adscrito a la postura de ellos, al igual que Rogelio Pfirter, en el gabinete del Canciller. Del lado tercermundista ubican a los políticos y funcionarios Olima, Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Vázquez, embajador en Naciones Unidas, Chiaradía, Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales y Taiana, Subsecretario de Organismos y Asuntos Especiales. La necesidad de cambiar el perfil de votación en Naciones Unidas era sostenida por Di Tella y sus allegados como una forma concreta de construir una alianza confiable con los Estados Unidos y los países desarrollados de Occidente. Pero Petrella, Pfirter, Olima, Vázquez y Chiaradía eran, simultáneamente, diplomáticos de carrera.

²⁰⁹ De acuerdo con los datos comparados, la conducta de varios países latinoamericanos respecto del voto de los Estados Unidos en los años '90 configura un cambio de tendencia en favor del respaldo a las posiciones norteamericanas. Es posible, en consecuencia, suponer una acción diplomática del Departamento de Estado en esa dirección. El voto argentino, en este sentido, parece liderar la tendencia.

Durante la gestión de Cavallo poco se había avanzado en esa línea y el Canciller Di Tella y sus asesores atribuyeron la resistencia a la “matriz cultural tradicional” de la Cancillería que coincidía con la posición tercermundista. Para vencerla revisaron el procedimiento por el cual se decidía el voto. Este se respaldaba por las instrucciones que el Canciller aprobaba anualmente para que la misión permanente en Nueva York las aplicara. Sin embargo, como es de práctica administrativa el borrador de tales instrucciones es preparado por la propia misión y recorre en la Cancillería un circuito administrativo que termina en el Director de Organismos Internacionales y un circuito político que empieza en el subsecretario respectivo y culmina con la firma del Canciller. Aunque en ambos circuitos se incorporan cambios, Escudé concluye que, como el Canciller firma el proyecto sin estudiarlo, “...los funcionarios terminan redactando sus propias instrucciones” (Corigliano; 2003: 217). Desde esta perspectiva, en el caso bajo análisis, el trayecto burocrático podía ser utilizado para obstaculizar, oponerse o suavizar la estrategia política de alineamiento con los Estados Unidos.

En consecuencia, se suscitó un conflicto entre el Canciller y sus asesores y los funcionarios involucrados en la operación que habían redactado y supervisado el borrador para 1991, el cual, pese a las ya vigentes instrucciones del Canciller, no elevaba substancialmente el porcentaje de coincidencias con el voto norteamericano - apenas del 17, 5%, frente a lo cual Di Tella puso unilateralmente una meta del 60%- . La situación era compleja. El proyecto de instrucciones condensaba los acuerdos y compromisos previstos con las otras representaciones asociados a negociaciones por cuestiones de interés común y un largo trabajo diplomático. Según Escudé, de parte de la Argentina, esos temas eran: Malvinas, NOAL, América Latina y desarme (TNP y Tlatelolco), los cuales incidían notablemente en el intercambio de votos²¹⁰. La ramificación de esos temas en la Cancillería hacía presumir una alta resistencia al cambio, que se agravaba por la utilización de algunos “trucos” habituales de las misiones para conseguir el aval político a sus propias instrucciones²¹¹, lo que motivó al equipo del Canciller a utilizar otros “trucos” semejantes como “saltar a las áreas competentes” y transformar un memorándum de trabajo en instrucciones del Canciller. Es decir, “puentear” a los responsables directos y resolver la cuestión en el entorno más

²¹⁰ Particularmente Malvinas. En este punto es preciso tener en cuenta la conocida postura de Escudé sobre la reivindicación de la soberanía argentina en el archipiélago y los costos que la postura mayoritaria acarrea sobre la política exterior argentina desde la perspectiva del “realismo periférico”.

²¹¹ Por ejemplo, enviar el borrador con pocas horas de anticipación y la exigencia de tratamiento urgente ante la inminencia de la votación o el envío de cables tardíos (Corigliano; 2003).

cercano del Canciller²¹², con prescindencia o subordinación de la tarea específicamente diplomática en la misión (negociar, acordar, buscar consensos). Escudé culmina con observaciones relativas a la ideología de la burocracia de la Cancillería a quien atribuye la responsabilidad del aislamiento anterior a la gestión de Di Tella y coincidente tanto con las orientaciones de la izquierda como con las de los militares. Esa ideología, supuestamente, habría sido superada con el occidentalismo del realismo periférico postulado por el asesor de Di Tella. Sin embargo, tanto en este caso como en el del NOAL, algunos cuestionan los hipotéticos los beneficios reales ulteriores de un cambio tan drástico (Creus; 2013). La crisis de 2001-2003 mostró a los Estados Unidos más dispuestos a penalizar a la Argentina que a reconocer su alineamiento. Sin perjuicio de ello, el país pudo reconstruir los apoyos obtenidos en el tercer mundo, pese a haber dejado de votar con muchos de sus miembros en los años '90.

La trayectoria posterior de los diplomáticos involucrados en este episodio es interesante: el mismo año (1991) Petrella fue nombrado Subsecretario de Política Exterior, en 1992 Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos - cargo que ocupaba Olima-, y en 1996 Representante Permanente ante Naciones Unidas. En 2003, durante el gobierno de Duhalde, reemplazó a Pfirter como Subsecretario de Política Exterior. Olima fue designado Embajador en Rusia, luego se vinculó al PAIS (agrupación de José Octavio Bordón) y más tarde (2002) volvió a la diplomacia como representante argentino en el MERCOSUR y la ALADI hasta 2009. Rogelio Pfirter ascendió a Embajador en 1992 y en el mismo año se convirtió en el Director de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), en donde se vinculó a los temas de desarme. Fue Embajador en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 1995 a 2000 y en 2002, cuando era Subsecretario de Política Exterior de Duhalde, fue elegido por unanimidad como Director General de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) –creada en 1993- y reelegido para un segundo mandato en 2006. Durante el primer período de Cristina Kirchner, siendo Canciller Taiana, Pfirter fue propuesto por varios Estados como Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) pero el gobierno argentino no le brindó su apoyo y votó por otro candidato. Más tarde, cuando surgió la crisis en Siria por el uso de armas químicas, el Secretario

²¹² El trabajo técnico de las instrucciones redactadas finalmente por Escudé discrimina entre cambios indispensables y cambios recomendables y aquellos cambios aproximativos y cambios coincidentes con los Estados Unidos.

General de las Naciones Unidas pidió la designación de Pfirter, pero el gobierno argentino vetó su nombramiento. Chiaradía fue desde 1989 Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, desde 1996 Subsecretario de Política Latinoamericana y en 1999 Embajador en Japón. Duhalde lo designó Subsecretario de Comercio Internacional y Asuntos Consulares y Kirchner Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, puesto en el que se mantuvo hasta 2009 en que fue designado Embajador en los Estados Unidos. Por último, el Embajador Vázquez renunció a su puesto ante la ONU por disidencias públicas con Cavallo, fue candidato a vicegobernador de Buenos Aires por el FREPASO y nuevamente designado por Menem Embajador en Chile en 1997. Al poco tiempo el propio presidente le pidió la renuncia como consecuencia de unas declaraciones polémicas. Duhalde lo designó Embajador en Perú y Kirchner lo mantuvo. Murió en 2007. De todos los actores, Di Tella, Cisneros, Olima, Vázquez y Taiana militaban en el justicialismo.

3.- La cooperación nuclear con Brasil y su papel decisivo en la orientación de la política exterior

El desarrollo de la política nuclear argentina, al igual que la de Brasil, comienza en los años '50 y cobra especial velocidad desde la segunda mitad de esa década. El marco de las relaciones internacionales todavía propiciaba los procesos de toma de decisiones asentándose en los postulados clásicos: el Estado como actor principal o único de la política internacional, los gobiernos como actores monolíticos (comportamiento unívoco) y el incremento de la seguridad como objetivo fundamental de la política exterior. Con esta imagen, las tensas relaciones entre los vecinos más grandes de Latinoamérica se plantearon en el terreno del realismo “crudo”, con fuerte influencia de las corrientes geopolíticas basadas en hipótesis de conflicto fronterizas y, consecuentemente, en la desconfianza mutua²¹³. Dentro de este marco, sobresalían por un lado, el desarrollo sostenido del potencial industrial del Brasil y, por otro, la ventaja científica tecnológica en materia nuclear que podía mostrar la Argentina, aunque esta última cuestión no preocupaba sólo a nuestro vecino, sino también a los Estados Unidos y a las otras potencias nucleares.

²¹³ Durante el predominio de las corrientes geopolíticas sobre la concepción de la política exterior, la obra de mayor relevancia para los militares argentinos y brasileños era la *Geopolítica del Brasil*, del general Golbery de Couto e Silva (1978). Para algunos el “expansionismo” brasileiro contrastaba con la recurrente pérdida de territorio que caracterizaba a la historia argentina.

El punto de partida de la transformación de las relaciones argentino-brasileras comienza con la Guerra de Malvinas y sus indudables consecuencias sobre la política exterior argentina. Aunque el conflicto congeló momentáneamente la cooperación nuclear con Brasil, demorando la implementación de los compromisos anteriores, los acuerdos de 1986 cerrarían el ciclo de rivalidades y conflictos. Si bien la cooperación había empezado unos años antes, el fin de la desconfianza y el principio de una relación basada en otras premisas arranca luego de reinstalada la democracia en ambos países con el vínculo que establecen los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Los hitos centrales de la nueva relación, que en materia de cooperación nuclear puede extenderse hacia todo el vínculo con el Brasil, como también se podrá apreciar más adelante, son los siguientes (Fontana; 1998):

- 1) 1980 firma del acuerdo de cooperación en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, marco de cooperación bilateral en el ciclo de combustible y acuerdo para posiciones comunes en foros internacionales²¹⁴;
- 2) 1983-89 amplio consenso. Visita de Sarney a Pilcaniyeu en 1987 y de Alfonsín a Iperó en 1988 (ambas, plantas de enriquecimiento de uranio) y de Sarney a Ezeiza (planta de reprocesamiento). En 1988 se establece el mecanismo de consulta y el Comité Permanente Argentino Brasileño de política nuclear. Se hacen declaraciones conjuntas durante todo el período hasta la inclusión de las cuestiones en el Acta de Integración;
- 3) Declaración sobre Política Nuclear Común en noviembre de 1990 (Foz de Iguazú) Acciones comunes: Acuerdo de Guadalajara de 1991. Establecimiento del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares que da lugar a la Agencia

²¹⁴ Según Piñeiro Aramburu (1993: 40-41), a principios de los años '80 "Argentina había decidido desarrollar todo su programa de centrales nucleoelectricas sobre la base de la tecnología del uranio natural permitiéndoles al país actuar con la mayor autonomía posible. La opción argentina de la línea 'uranio natural-agua pesada' por sobre la opción brasileña 'uranio enriquecido-agua liviana' fue un acierto ya que requería de una tecnología accesible y resultaba menos onerosa. Además podía eludir las presiones y los controles que ejercían los EE.UU. en la oferta de uranio enriquecido. El objetivo era el dominio completo del ciclo del combustible, lo que significaba acceder a tecnologías de enriquecimiento de uranio, pasando por toda una serie de pasos previos como la fabricación de elementos combustibles, vainas de zircaloy, producción de agua pesada, etc. Esta decisión apuntaba a la autonomía energética y al acceso de la tecnología de los reactores de reproductores rápidos (fast breeders) siendo su concreción el proyecto de la planta de Pilcaniyeu cuyos resultados positivos fueron dados a conocer a mediados de 1983. Brasil y la Argentina buscaban con los convenios de 1980 la autonomía tecnológica, que no podían conseguir por su situación internacional de aislamiento y por sus problemas financieros para impulsar dichos proyectos. Ambos países habían adoptado un modelo de desarrollo nacionalista, relacionado con el poder militar y la política científica autónoma, situación que fue heredada por los regímenes de la transición democrática de los Presidentes Sarney y Alfonsín".

Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), el cual permite inspecciones cruzadas. Se completó el trabajo en 1997 y se adoptaron enfoques de salvaguardias;

- 4) A partir de 1991 Argentina y Brasil promovieron reformas al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) que fueron aprobadas en 1992 y firmadas por los estados parte en el VII Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia General del OPANAL (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe);
- 5) Aprobación del Tratado de Tlatelolco por el Congreso argentino el 10-11-93 y ratificado el 18-1-94. Luego, siguieron las ratificaciones de Chile y México y finalmente la de Brasil;
- 6) Acuerdo Cuatripartito de 1991: Menem, Collor, ABACC y OIEIA, ratificado en 1994. Transparencia de los programas nucleares para ambos países y el resto del mundo. Coordinación de las inspecciones de la ABACC y la OIEIA;
- 7) 1992, Decreto 603/92 incorpora las directrices del Grupo de Países Proveedores Nucleares (GPPN) o Club de Londres. Admisión en 1993 como observador y en 1994 como miembro pleno. Presidencia del Grupo en 1996-97;
- 8) Seminario sobre Usos Pacíficos de la Energía Nuclear y la No Proliferación en 1994 en Bariloche;
- 9) 22-12-1994 aprobación por el Congreso del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, ratificado en Washington en 1995 y apoyo a la extensión indefinida;
- 10) Firma del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Acuerdos de Cooperación Nuclear con USA en 1997. En 1998 se inauguró en Egipto un reactor de investigación construido por INVAP. Cooperación Nuclear con Canadá (1996) Convenio Nuclear con EURATOM (1997) y de cooperación para usos pacíficos con Corea, Grecia, Marruecos y Tailandia.

De acuerdo con el embajador Carasales, la cooperación nuclear Argentina-Brasil se inicia con la Declaración de Foz de Iguazú del 30-11-85 en la que además de los enunciados de rigor se crea un grupo de trabajo bajo la responsabilidad de las dos Cancillerías integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas

nucleares²¹⁵. Siguen nuevas declaraciones, todas ellas con motivo de visitas cruzadas a instalaciones nucleares de ambos países. El Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear²¹⁶ se convirtió en el órgano coordinador y promotor del proceso de cooperación argentino-brasileño y a partir de Iperó se convirtió en Comité Permanente con reuniones regulares cada 120 días y tres subgrupos: Cooperación Técnica, Coordinación de Política Exterior y Requerimientos Legales y Técnicos de la Cooperación. Se creó un clima de confianza recíproca pero no se estableció un sistema de inspecciones o controles mutuos. “Debe destacarse especialmente que las palabras *inspección, verificación, control o salvaguardias* estuvieron conspicuamente ausentes de todos los documentos suscriptos entre Argentina y Brasil, que ciertamente no fueron pocos” (Carasales; 1997: 86) La segunda declaración de Foz de Iguazú en 1990 marcó el inicio de una nueva etapa²¹⁷, con tres decisiones fundamentales 1) establecer el Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC), 2) abrir negociaciones con la OIEIA para celebrar un Acuerdo conjunto de Salvaguardias basado en el SCCC, que luego sería el Acuerdo Cuatripartito y 3) ingreso pleno a Tlatelolco²¹⁸. Hacia 1994-95 todo lo importante que había que hacer para colocar sobre bases definitivas la sociedad nuclear entre Argentina y Brasil ya estaba hecho, salvo la complementación industrial. Con los acuerdos de Menem y Cardoso (1997), se revitalizó el Comité Permanente de Política Nuclear con una nueva orientación de avanzar en la promoción empresarial para los usos pacíficos de la energía nuclear. Pese a coincidir durante años en la crítica conjunta al TNP, Argentina sorprendió en 1994 al adherirse. El Acuerdo Cuatripartito era mucho más severo en

²¹⁵ La DIGAN se creó en la Cancillería en 1984. Hasta la caída del gobierno militar, la política nuclear prácticamente se decidía en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en la cual estaban sobrerrepresentadas las FF.AA. La participación de la Cancillería era cuanto menos complementaria. La intención de desmilitarizar y desmalvinizar la política exterior que manifestó el gobierno de Alfonsín se concretó en la creación de esta dependencia que, con el tiempo, desplazó y subordinó a la CNEA en el trazado de la política exterior en materia nuclear, desarme, etc. De acuerdo con el testimonio de EV1 la idea de permitir las visitas presidenciales a las instalaciones nucleares de ambos países se originó en la DIGAN como consecuencia de un pedido informal de Alfonsín –en un viaje a Brasil- que buscaba ofrecer algo que bajara la desconfianza de los militares de ese país y permitiera un acercamiento estratégico con el gobierno de Sarney. Finalmente, esa sugerencia inesperada –formulada en un viaje presidencial por un diplomático destinado en la DIGAN- fue el fundamento del nuevo estándar de relaciones con el país vecino.

²¹⁶ Según el propio Carasales (1999) la gestión del grupo de trabajo que se convirtió en comité permanente en 1988 fue exitosa a lo que contribuyó no poco que estuviera bajo la conducción de los dos ministerios de relaciones exteriores. En la Argentina fue relativamente sencillo acordar con la CNEA y con las FF.AA. por su debilidad relativa. Las transacciones fueron más fáciles por provenir de fuerzas con vigor merchado.

²¹⁷ Según Cavallo (1997) la indicación de Menem al asumir respecto de Brasil fue continuar el proceso iniciado por Alfonsín y terminar con la carrera nuclear con Brasil.

²¹⁸ “Sólo una vez que Argentina y Brasil plasmaron un régimen que les es satisfactorio decidieron avanzar hacia la incorporación a Tlatelolco, pero ello no porque el tratado les brindara garantías adicionales sino porque trae aparejados beneficios de orden político...” (Carasales; 1992: 499)

obligaciones que el TNP pero la posición argentina forzó a Brasil a considerar la adhesión a éste. Resultó clave colocar al Comité Permanente en la órbita de las Cancillerías. Los diplomáticos profesionales eran quienes más convencidos estaban de cambiar el rumbo de las relaciones. Percibían de forma más directa el clima de desconfianza internacional y recibían las presiones externas. “A diferencia de las autoridades nacionales en el campo de la energía nuclear, las Cancillerías no tenían intereses propios que defender y preservar. Aún con la mejor buena voluntad, quienes tenían el manejo directo de los proyectos e instalaciones nucleares serían los que tendrían que ceder algo concreto o soportar presencias foráneas, para lo cual siempre habría argumentos negativos o renuencia implícita” (Carasales; 1997: 123)

Esta apreciación resume la operación que encararon los diplomáticos para apropiarse del control de un componente sensible de la política exterior, hasta ese momento manejado exclusiva y autónomamente por militares y científicos con escasa o nula participación de los profesionales de la política exterior. La causa y la consecuencia se resumen en el giro copernicano en la relación con Brasil (Bompadre; 2000). En un momento económico delicado, además, el impacto de la nueva relación en materia nuclear contribuyó a minimizar los conflictos y a allanar el camino para una nueva fase en el desarrollo de las relaciones económicas, que concluirían con la apertura del proceso de integración regional. Pero tal apropiación, lejos de convertirse en un conflicto interdepartamental entre distintas élites burocráticas nacionales logró una cierta armonía entre tales componentes al entrelazar intereses de las comunidades científicas y militares donde imperaban ideologías adversas a la integración (Bocco; 1989).

La política exterior en materia de asuntos nucleares y desarme prosiguió más allá de la relación con Brasil dando un giro completo respecto de la tendencia registrada hasta los años '80. Los hitos más importantes fueron los siguientes:

- No proliferación misilística: en 1991 adhiere al Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas e ingresa en 1993. Decreto 603/92 y 1291/93 que regula el Control de las Exportaciones Sensitivas de Material Bélico. Cancelación definitiva del Proyecto Misilístico Cóndor II por decreto 995/91. Nueva Comisión Nacional de Actividades Espaciales. Plan Espacial Nacional de 1994. Desde noviembre de 1996 orbita el

- satélite SAC-B. Acuerdos de Cooperación espacial: CONAE/NASA 1991, con Alemania CONAE/DLR, con Italia y España;
- No proliferación de Armas Químicas y Biológicas: Declaración de Mendoza de 1991 con Brasil y Chile y más tarde se suman Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: no desarrollar, almacenar ni utilizar armas químicas y ser partes originarias de la Convención de Armas Químicas que se suscribió en 1993 y fue aprobado por la Ley 24534 y ratificado en 1995. La Argentina formó parte del primer Comité Ejecutivo de la OPAQ. Integró la Comisión Interministerial (Defensa, Economía y Relaciones Exteriores más CITEFA) como Autoridad Nacional Argentina para la Convención de Armas Químicas;
 - No Proliferación Biológica: forma parte de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Biológicas y Toxínicas (BWC) de 1972. La Argentina presidió la Conferencia en 1991. En 1992 ingresó al Grupo Australia que controla exportaciones de sustancias químicas y biológicas. El Decreto 603/92 establece como autoridad a la Comisión de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico.

4.- La formación del MERCOSUR y su evolución hasta 2007

El desarrollo del MERCOSUR constituye la iniciativa de política exterior que manifiesta mayor continuidad desde el comienzo hasta el fin del período bajo análisis. Esta política se comprende a partir del replanteo a que dio lugar el proceso de redemocratización de la región y, desde el punto de vista interno, del profundo impacto que produjo la experiencia de Malvinas tanto en la reconsideración de la inserción de la Argentina en el mundo, en la relectura de la identidad nacional y en el reposicionamiento de los actores políticos internos que predominaron hasta 1982. También influyó sobre su formación el problema de la deuda externa de los países de la región. Y, como ya se dijo, también contribuyó decisivamente el deshielo nuclear con Brasil.

Sólo a los efectos ilustrativos –esto es, sin ninguna adscripción teórica- el proceso de integración del MERCOSUR puede circunscribirse a los supuestos básicos del *neofuncionalismo* postulados por Schmitter (2002):

- 1) Los Estados nacionales plantean la integración como una estrategia de acción que persigue objetivos comunes

- 2) como tal, parece orientada hacia la institucionalización permanente en un marco regional aunque no necesariamente supranacional;
- 3) El desenvolvimiento del proceso integrador produce *tensiones y contradicciones* que afectan a los objetivos de la estrategia;
- 4) Si las instituciones de la integración pueden contener las tensiones y contradicciones creadas, el proceso puede “encapsularse”, es decir, mantenerse sin necesidad de transformarse;
- 5) Si los Estados nacionales perciben que no se logran los objetivos comunes pueden decidir revisar sus estrategias y plantearse nuevos compromisos en orden a la integración”

La segura producción de tensiones y contradicciones ubican al proceso integrador en una pendiente negativa que propicia un avance muy lento hacia el logro de los objetivos iniciales y lo someten a la sucesión de ciclos que derivan de la cambiante percepción de sus actores. Desde esta perspectiva, si el proceso de integración se asienta sobre intereses transitorios –como suelen ser los de naturaleza predominantemente económica- puede quedar sometido a un desarrollo cíclico en fases de *expansión, acumulación y reabsorción*²¹⁹.

Históricamente, la pretensión de la integración regional -entendida ya como una mayor colaboración entre los vecinos del Cono Sur, ya como una asociación de raíz macroeconómica entre los dos grandes de la región y hasta como una unidad política restauradora de la preexistente a los procesos de emancipación y modernización de los respectivos países- además de un reiterado lugar común fue más una expectativa compartida por algunos pensadores que una orientación tangible de las políticas exteriores de los Estados de la región. La Cuenca del Plata no fue objeto de atención especial hasta que las exigencias del desarrollo económico empezaron a mostrar sus limitaciones a las políticas exteriores unilaterales. Aun en un contexto sordamente confrontativo y de desconfianza mutua, la ALALC primero y la ALADI después configuraron alternativas de integración limitadas que pusieron en evidencia –como se pudo apreciar *a posteriori*- que el impulso integrador dependía de un acuerdo entre los

²¹⁹ “El concepto de *expansión* se refiere a un aumento en el alcance de las funciones desempeñadas por una organización integrativa, pero con un correlativo crecimiento de autoridad; en cambio, cuando se alude al término *acumulación*, se refiere a un proceso en el cual existe un aumento de autonomía en la decisión y autoridad del esquema de integración; y finalmente, la noción de *reabsorción* da cuenta de una retracción del proceso, tanto en el alcance de las funciones, como en la autoridad de una organización integradora” (López; 2010: 49).

dos grandes -Brasil y Argentina- y de las condiciones que éstos establecieran para el resto de la zona. Por distintas razones cuya enumeración y análisis escapa a la necesidad de este trabajo, desde los primeros años ochenta ambos países comenzaron un proceso paulatino de distensión e inversión de la desconfianza cuya intensidad creció notablemente hacia el final de la década²²⁰ por la influencia combinada de otros acontecimientos externos e internos.

Hacia mediados de esa década, la Argentina y Brasil habían comenzado su proceso de redemocratización después de largas e intensas dictaduras de las cuales habían emergido en forma desigual. La situación económica de la Argentina, agravada por la crisis de la deuda, y su aislamiento internacional en la última etapa de la dictadura, por un lado, y la delicada transición brasileña afectada por la inesperada muerte de Tancredo Neves llevaron a los presidentes Alfonsín y Sarney respectivamente a incrementar las relaciones entre ambos países. Distintos analistas ubican el nacimiento del MERCOSUR en el Acta de Foz de Iguazú firmada por los dos mandatarios el 30 de noviembre de 1985 con ocasión de la inauguración del puente fronterizo llamado precisamente Tancredo Neves. Allí se comprometían a acelerar el proceso de integración para lo cual crearon una Comisión Mixta y suscribieron una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear que establecía las bases de la cooperación pacífica en ese terreno. Como consecuencia de este último instrumento, comenzaron las inspecciones conjuntas de las centrales nucleares de ambos países y la creación de una agencia binacional de energía atómica, lo cual intensificó efectivamente la cooperación en ese campo, y abrió otras instancias en el mismo sentido, que inicialmente apuntaban a un “equilibrio dinámico” definido como la integración paulatina de sectores.

A partir de ese hito, ya comentado, el incremento de las relaciones entre la Argentina y el Brasil, particularmente a partir del PICE en 1986²²¹, atrajo la atención primero del Uruguay y, más tarde, del Paraguay, una vez concluida la dictadura de Stroessner. El cambio del clima ideológico operado universalmente a partir de la década de los '90 aunque afectaría a la orientación del proceso no consiguió, sin embargo,

²²⁰ Efectivamente, la integración solo parece destrabarse y caminar por senderos más firmes cuando Brasil deja de ser una hipótesis de conflicto para los militares argentinos hacia fines de la década de los '70 (según Escudé entendieron que no se podían pelear con Chile, Gran Bretaña y Brasil al mismo tiempo). En esta línea, se destaca la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú de 1979, seguido del acuerdo de cooperación para el desarrollo y usos pacíficos de la energía nuclear de 1980 (Russell/Tokatlián; 2003)

²²¹ Programa de Integración y Cooperación Económica emergente del Acta para la Integración Argentino-Brasileña.

detener el impulso integrador que se formalizaría con el Tratado de Asunción, piedra basal del Mercado Común del Sur, suscripto por los cuatro países el 26 de marzo de 1991²²².

Entre los acontecimientos externos, parece ser relevante el proceso de mundialización que, aunque reconoce múltiples causas, se acelera luego de la Caída del Muro. Para Bizzozero Revelez (2011) el MERCOSUR, al igual que la Unión Europea, se inscribe en una estrategia interestatal que responde a ese proceso. Sin perjuicio de ello, ya desde mucho antes, la necesidad de aproximar una estrategia común al problema de la deuda externa de los países de la región había llevado a la Argentina y Brasil, junto otros 10 países de América Latina a solicitar una solución política para esa cuestión a través del Acuerdo de Cartagena de 1984, parcialmente atendida con el Plan Baker de 1985. Más adelante, el Plan Brady y el Consenso de Washington, en el pináculo de la nueva hegemonía norteamericana, fueron percibidos por la Argentina y el Brasil como un conjunto de condiciones que permitía un alivio condicionado al problema de la deuda, pero cuyas consecuencias repercutirían sobre la orientación de su renovada vinculación de política exterior.

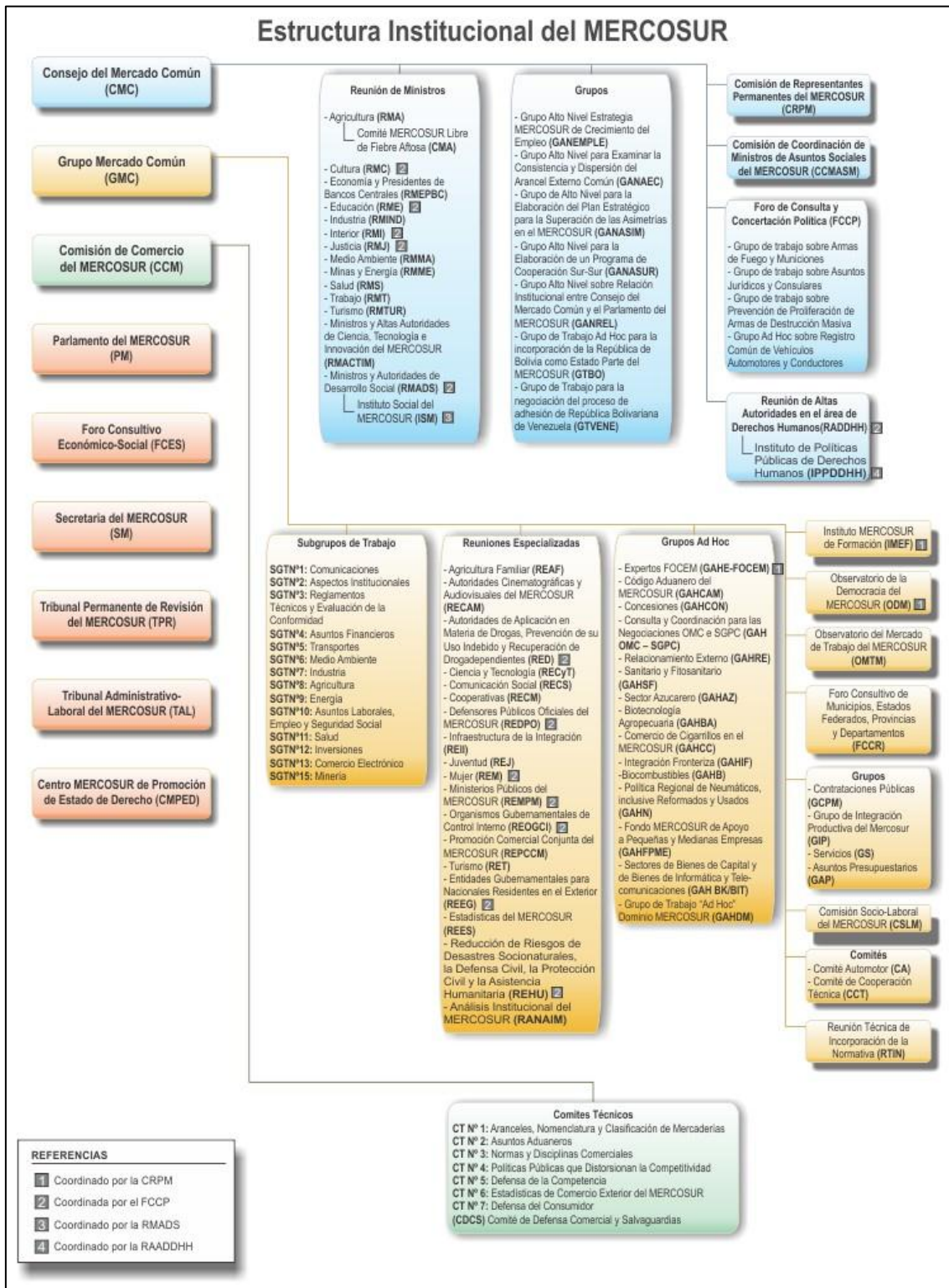
La estructura institucional del MERCOSUR se refleja en el organigrama de la figura siguiente, extraída de las páginas oficiales. La complejidad de la organización actual refleja la intensa evolución desde los primeros años hasta una imagen más estable, tanto como consecuencia de la experiencia adquirida como de la confrontación de los impulsos iniciales con las cambiantes realidades macroeconómicas de los dos países impulsores de la iniciativa, además de la emergencia de nuevos fenómenos regionales.

La estructura original, vigente hasta 1994 presentaba dos órganos con capacidad decisoria: el consejo del Mercado Común (CMC) integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros y el Grupo del Mercado Común (GMC) compuesto por funcionarios de esos ministerios, a los que se sumaban representantes de los de Economía y de los Bancos Centrales. Una Secretaría Administrativa y una

²²² Caetano (2011) marca la diferencia entre el primer Mercosur en germen, de carácter más desarrollista o productivista, orientado por los acuerdos Alfonsín-Sarney y el que emerge a partir de 1990 y que deja su impronta hacia el futuro, de fisonomía “fenicia” y orientación claramente liberal y comercialista. Sin perjuicio de ello, la nueva relación argentino-brasileña hizo posible una iniciativa impensada pocos años antes, cuyo impulso se extendió por toda la región.

Comisión Parlamentaria Conjunta completaban la escueta estructura que se fue enriqueciendo con el impulso integrador. El rasgo definitorio más importante, desde el punto de vista de este trabajo, es el carácter decididamente intergubernamental que manifiesta la organización del espacio de integración, aspecto que se mantuvo a lo largo de toda su evolución y que permitió tanto el avance del proceso integrador, la superación de las crisis así como también parece ser la causa de su intermitencia y estancamiento.

Figura N° 4: Organización del MERCOSUR



Fuente: Secretaría del MERCOSUR – noviembre 2012

Entre otras disposiciones, los Estados miembros se fijaron como meta constituir el Mercado Común del Sur a partir del 31 de diciembre de 1994, cuyas cláusulas debían contemplar:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;

- El establecimiento de un arancel externo común;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y
- La armonización legislativa correspondiente por parte de cada uno de los miembros en las áreas de integración.

Como se aprecia, la decisión presidencial abría un período de trabajo intenso, de naturaleza diplomática y técnica a la vez que, además, impulsaba un arduo proceso de negociación interna entre los distintos sectores de los países miembros. La producción de acuerdos y documentos manifestó un intenso dinamismo, aunque reveló también la irrealidad de las metas propuestas. El Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, asumió ambas cuestiones: por un lado, dotó a la estructura institucional de una nueva instancia decisoria, la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y de otra de carácter consultivo, el Foro Consultivo Económico-Social; por otro, trató de fortalecer los canales que condujeran a la conformación del mercado común, confiriéndole personalidad internacional al MERCOSUR. Desde entonces, la estructura del MERCOSUR se desarrolló hasta alcanzar su fisonomía actual. El dinamismo negociador y diplomático, en el contexto de una “institucionalidad de baja intensidad” alcanzó, sin embargo, cierta rutinización que contrasta con la cambiante actitud de los gobiernos, tensionados por las coyunturas y presiones internas y por los vaivenes de la economía mundial. Se ve con claridad que el papel de la diplomacia de carrera está mayormente identificado con el primer aspecto.

Algunos analistas diferencian distintas etapas en la evolución del MERCOSUR, ya en una dinámica de regionalismo abierto. Desde la perspectiva de este trabajo, se puede dividir el proceso en tres fases:

1) *Ascendente 1991-1998*: caracterizada por el crecimiento del comercio intrabloque y el superávit del balance comercial argentino, en el cual el MERCOSUR es interpretado prioritariamente como acuerdo económico comercial y secundariamente político estratégico (como eje compensatorio, de naturaleza primordialmente económica, a la alianza estratégica con USA) expresión del realismo periférico que convivió con la postura proalcalina de Cavallo y pragmática de Menem. Sin perjuicio de ello, pese al contexto de “intergubernamentalismo extremo” (Caetano) hubo avances en la consolidación institucional que se manifestaron luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto. El condicionamiento más relevante provino de las manifiestas asimetrías

existentes entre los países miembros, no sólo desde el punto de vista de la estructura productiva y de la escala, sino también en relación con la institucionalidad socioeconómica y el orden normativo (Berretoni; 2013). En este marco, las disputas comerciales entre la Argentina y Brasil incrementaron la conflictividad²²³ y forzaron el comienzo de una acción diplomática unilateral que, en algunos casos, se apartaba de los compromisos asumidos en los acuerdos previos. Desde el punto de vista neofuncionalista, esta etapa coincide con la fase de *expansión* -aunque con dificultades crecientes desde Ouro Preto en adelante- derivada de la eliminación casi completa de los aranceles intrazona y el consiguiente crecimiento de los flujos comerciales en el seno del bloque (López; 2010);

2) *Transición - desde la devaluación brasileña de enero de 1999 hasta el fin de presidencia de Duhalde en 2003*: sobresale el superávit brasileño, pero en el marco de una caída pronunciada del comercio intrabloque y la multiplicación de medidas unilaterales tendientes a amortiguar el impacto de decisiones también unilaterales de los socios más grandes. Los intentos de relanzamiento del MERCOSUR tropezaron reiteradamente con la lógica de la crisis y sólo el proceso recobró cierta dinámica cuando, como consecuencia de la emergencia nacional, se produjo un nuevo acercamiento de la Argentina y el Brasil cuya culminación fue la redefinición del MERCOSUR como una alternativa política, más que comercial y económica, pero centrada en un renovado biltateralismo²²⁴, respaldado por la recuperación económica posterior a la crisis. Esta etapa coincide con la fase neofuncionalista de *acumulación* – proyectada desde Ouro Preto- puesto que la ampliación de la estructura institucional consolidó la tendencia hacia una mayor autonomía decisoria de los órganos de la integración;

3) *Replanteo, ampliación y flexibilización - desde la asunción de Kirchner hasta IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, 2005)*: El comienzo de esta se caracterizó por el intento reiterado de relanzar el MERCOSUR y la no menos reiterada sucesión de trabas al funcionamiento²²⁵. Según Corigliano (2006), inicialmente coexistieron tres

²²³ “La falta de armonización y liderazgo ha hecho caer frecuentemente al Mercosur en contradicciones internas para provecho y regocijo de quienes apuestan a su fracaso” (Taccetti; 2000)

²²⁴ Bizzozero (2003) lo denomina “una nueva alianza estratégica” originada en el giro de la política exterior argentina.

²²⁵ “... el período de tiempo comprendido entre los años 2003 y 2004 en la vida del MERCOSUR podría ser dividido, a su vez, en dos etapas. Una que corresponde al relanzamiento del bloque, signada por la alianza estratégica entre Brasil y Argentina, plasmada claramente en el –Documento de Brasilia y el

visiones diferenciadas respecto del peso del MERCOSUR como opción de política exterior:

1. La sudamericana que ratificó el liderazgo de Lula y respaldó la superación del MERCOSUR por otras alternativas (Comunidad Sudamericana de Naciones; UNASUR);
2. La latinoamericana alcalina, que procuraba un equilibrio MERCOSUR/ALCA en una tensa puja entre Brasil, México y Venezuela y que fue aceptada inicialmente por Kirchner por las diferencias con Lula;
3. La multidimensional, que excedía el tinte exclusivamente comercialista, rechazaba el ALCA, no adhería al ALBA (alternativa bolivariana) y buscaba la revitalización del MERCOSUR aunque el vínculo con Chávez le restaría autonomía frente a los Estados Unidos.

Esta es la fase de la *reabsorción*, en la que se cuestiona el esquema de costos y beneficios globales mientras se prefiere mantener los vínculos en aquellos temas en los cuáles es menor el impacto de las asimetrías regionales. Hacia el final de nuestro período, se consolidaban tres tendencias señaladas por Félix Peña (2006): hacia la ampliación, por la solicitud de Bolivia y Ecuador y la designación de un representante permanente de Perú; hacia la profundización por la inauguración formal del Parlamento del MERCOSUR y hacia la flexibilización por la habilitación a los socios menores para realizar acuerdos bilaterales con terceros países.

La evolución posterior del MERCOSUR resultó desigual en relación con esas expectativas²²⁶ y pareció consolidar el comportamiento cíclico. Para Malamud (2010),

Consenso de Buenos Aires, y que, a nivel regional, se abre con el Plan de Trabajo 2004-2006. La otra, a continuación, caracterizada por el regreso de las disputas comerciales tradicionales en el desarrollo del bloque en toda su trayectoria y concentradas también entre sus principales socios, Argentina y Brasil” (Vilosio; 2006; 116).

²²⁶ En este sentido, parece sumamente gráfica la siguiente conclusión: “La creación del Mercado Común del Sur, implicó paradójicamente en gran medida un quiebre y una continuidad en materia de relacionamiento entre los socios. Un quiebre claro en el sentido de que por primera vez se intentaba de forma sistemática e institucionalizada instaurar un mecanismo de cooperación, coordinación y adecuación a nivel económico. Una continuidad, toda vez que las iniciativas de cooperación siempre formaron parte del imaginario político y social de la región.

En virtud de ello, es posible afirmar que los dieciséis años de MERCOSUR parecieran seguir el mismo y paradójico derrotero fundacional. El bloque avanza y retrocede por igual, se centra en logros y se expande en forma, acrecienta expectativas y multiplica fracasos; prolifera en órganos y adolece de soluciones.

Uno de los aspectos más significativos de esta suerte de “esquizofrenia” institucionalizada radica en la naturaleza desigual de sus miembros y las dificultades que esto plantea. Ello no obstante, se ensayan

el desempeño general del MERCOSUR, constituye una paradoja que desafía las teorías vigentes sobre la integración, fundadas sobre todo en el examen de la experiencia europea²²⁷. A diferencia de ésta, el MERCOSUR se formó sin un sustrato suficiente de interdependencia previa (que este autor denomina “factor de demanda”) y con la ausencia de una institucionalidad regional de actuación relevante (“factor de oferta”). En este sentido, desde una perspectiva amplia, un logro no desdeñable del esfuerzo integrador que disparó el MERCOSUR ha sido haber virado, por necesidades externas y exigencias internas -además de los significativos cambios en el entorno regional-, desde una intencionalidad predominantemente comercial -que impuso su dinámica durante los años noventa-, hacia el núcleo político de la integración que, a la vez que amplió -y también, en cierto sentido, estancó- el MERCOSUR, se abrió hacia el “regionalismo estratégico” (Bizzozero Revelez; 2011) constituido por la UNASUR (Peña; 2009).

El MERCOSUR ha quedado como una Zona de Libre Comercio y, simultáneamente, una Unión Aduanera Imperfecta (Foglia/Majdalani; 2007), proyectada hacia la conformación de un Mercado Común, objetivo, al parecer, aún lejano en la proyección actual²²⁸. Esa fisonomía presentaba hacia fines del período que comprende este trabajo. Las incógnitas sobre su funcionamiento y evolución futura acompañan al MERCOSUR desde su más temprano origen, así como una suerte de cadencia “*stop and go*” en términos políticos junto a la cual se despliega una intensa agenda de actividades que cotidianamente se desarrollan en los grupos, programas, encuentros, delegaciones, etc. con relativa autonomía de aquella. Este doble estándar resulta interesante para plantear la relación entre políticos y diplomáticos en la dinámica del MERCOSUR.

Como se ha señalado, el MERCOSUR, no ha desarrollado una estructura institucional sólida y significativa. Se suele indicar como una de las causas de esta

respuestas a los dilemas que plantean las asimetrías, en un claro indicio de que existen voluntades políticas para hacer del bloque un verdadero mercado común” (Foglia/Majdalani; 2007).

²²⁷ Para apreciar un intercambio creativo de ambas experiencias véase Malamud/Schmitter (2006)

²²⁸ De acuerdo con una tipología convencional, las etapas evolutivas de un proceso de integración son las siguientes: 1) Área Fronteriza, que supone la concesión de ventajas comerciales recíprocas entre los estados colindantes; 2) Zona de Preferencias Comerciales, que propicia tratamientos preferenciales de carácter comercial, para parte de su comercio o productos determinados; 3) Zona de Libre Comercio, que extiende la eliminación de barreras de todo tipo a la totalidad del intercambio comercial; 4) Unión Aduanera, que agrega una barrera aduanera común consecuencia de un arancel externo común aplicable a terceros países; 5) Mercado Común, que incorpora la libre circulación de los factores productivos; 6) Comunidad Económica, que culmina con la armonización de las políticas macroeconómicas de los miembros y la creación de órganos supranacionales (Foglia/Majdalani; 2007). El carácter de Unión Aduanera Imperfecta alude simultáneamente a déficits en su calidad de zona de libre comercio y a las asimetrías respecto de la protección arancelaria común frente a terceros países.

situación el papel decisivo que la “diplomacia presidencial” ha desempeñado a lo largo de su existencia, pese a las diversas orientaciones de los sucesivos gobiernos y a la variedad de personalidades y estilos han ocupado las responsabilidades máximas en los países del bloque. Esta suerte de recurso al *Deus ex machina* constituye un clásico de las reuniones cumbre y suele estar precedido de una tensión creciente que se resuelve, generalmente, en acuerdos precarios y postergaciones. En la práctica diplomática habitual, la llamada “diplomacia de cumbre” es una instancia distinta y no necesariamente polémica respecto de la diplomacia profesional, de carrera o “burocrática”; es más, la primera generalmente viene precedida y, a su vez, es continuada por la segunda. Pero en el caso del MERCOSUR es preciso tener en cuenta, al considerar la diplomacia presidencial, el rasgo estructural dominante de los presidencialismos regionales –en especial de la Argentina y el Brasil- centrado en una asimetría original tanto en el diseño como en el ejercicio fáctico del poder que hace del presidente el actor preponderante frente a los otros actores institucionales e informales²²⁹. A ello deben sumarse los rasgos propios del MERCOSUR²³⁰ que, desde su origen, privilegió el activismo presidencial y postergó, tal vez sobre la base de las tibias experiencias anteriores -la ALALC y la ALADI, por ejemplo- el desarrollo institucional²³¹.

Sin perjuicio de ello, el MERCOSUR es la empresa más ambiciosa y continua de política exterior que se desarrolló en el período de nuestro interés. En su ámbito interactuaron políticos y diplomáticos en forma sostenida pese a los profundos cambios de orientación que se registraron a lo largo de su trayectoria. Este particular escenario fue observado en un corto lapso desde una mirada antropológica (Álvarez; 2000) como la construcción de un nuevo espacio público en el cual los actores privilegiados de la esfera pública en dicha construcción eran los políticos y los diplomáticos.

²²⁹ Ya hemos señalado, para el caso argentino, la casi exclusiva responsabilidad del Poder Ejecutivo en materia de diseño y conducción de la política exterior.

²³⁰ Tussie y Botto (2007) señalan la evolución de las “visiones del otro” en la relación Argentina-Brasil. El actual “enfoque de condominio”, pese a los avances en la identificación de problemas y amenazas y en el diseño de herramientas comunes, todavía retiene el temor unilateral a perder autonomía.

²³¹ Es interesante, en este sentido, la siguiente acotación de Malamud (2010; 134) “Algunos oficiales públicos creen que los problemas del MERCOSUR no provienen del proceso de integración en si mismo, sino de las crisis recurrentes de sus estados miembros. En este contexto, una mayor institucionalización no resolvería los problemas; al contrario, podría acentuarlos, al añadir un descrédito institucional a una duradera ineffectividad”

El núcleo de la labor de los diplomáticos rápidamente se constituyó en el Grupo Mercado Común y sus múltiples subgrupos de trabajo que, para el primer momento del desarrollo del espacio de integración encararon la tarea de armonizar la legislación, los reglamentos y los procedimientos. Ese menester obligó a los representantes de los países miembros, especialmente a los de Brasil y la Argentina, a construir posiciones comunes y plantearse intereses convergentes, lo cual operó sinérgicamente sobre la política exterior y las políticas sectoriales internas. Dadas las características del proceso de integración, de gran aceleración inicial en la definición de los componentes institucionales en vistas del objetivo jamás logrado de constituir (en 1994) un mercado común, los representantes debieron sustituir la carencia de un soporte institucional y de una burocracia *ad hoc* con el rápido desarrollo de una red interinstitucional que vinculó a los distintos aparatos estatales de los países miembros. La existencia de un “MERCOSUR virtual” (Álvarez; 2000: 44) fue interpretada antropológicamente como una comunidad de comunicación y de práctica que actúa *on line* y vincula a los representantes en el GMC y en los subgrupos -cuya permanencia y continuidad en la temática es un valor superlativo-, con los ministerios, las embajadas y las presidencias.

De acuerdo con la opinión de Álvarez (2000) los diplomáticos tomaron al MERCOSUR como una iniciativa de integración “*hard*” en el sentido que su desarrollo y resultados implicarían un profundo cambio en todas las dimensiones de la vida de los países de América Latina, incluso los no asociados inicialmente a ella. Y que en términos de poder, la consolidación del bloque posicionaría mejor a la región para negociar con la UE y los EE.UU. Dadas las características ya comentadas –predominio de la diplomacia presidencial e institucionalidad débil- el peso del trabajo efectivo de la integración recayó sobre los diplomáticos profesionales antes que sobre los políticos y los representantes de otras áreas gubernamentales. Aquellos tuvieron ciertas ventajas comparativas. En efecto, por un lado, aunque “informalmente los presidentes son la instancia máxima...internalizan sus decisiones a través de sus Ministros” (Álvarez; 2000: 42), lo cual significa que todo el tratamiento previo, las negociaciones y los acuerdos se gestionan por los diplomáticos, tanto en sus cancillerías, como en las embajadas y los grupos de trabajo, quedando las definiciones para las cumbres presidenciales y las declaraciones conjuntas, en las cuales los profesionales pasan a un segundo plano. El núcleo del trabajo es el GMC, cuya coordinación corresponde a las respectivas cancillerías y bajo cuya iniciativa se convoca a los subgrupos o se crean

nuevos, siempre conducidos por un diplomático quien, entre otras cosas, lleva la agenda y acumula la memoria institucional.

Por otra parte, dado que la política exterior en nuestro país, como ya se ha señalado, es, prácticamente, del resorte exclusivo del Presidente, los políticos que realmente importan en el proceso son los que están ligados directamente al Poder Ejecutivo, con escasa o subordinada participación de los miembros del Poder Legislativo (Álvarez; 2000)²³². Pese a que los legisladores son importantes para las carreras individuales de los diplomáticos, no lo son para el armado y la gestión de la política exterior, por lo cual la relación de mediación pasa fundamentalmente por los diplomáticos y lateralmente por los políticos en tanto y en cuanto éstos pueden ser receptores de los planteos de los sectores económicos y sociales, con los cuales, sin embargo, los diplomáticos involucrados en la gestión de la integración seguramente tomaron contacto en forma previa. Como se aprecia, la relación de los diplomáticos con los políticos en esta iniciativa es tan ambigua como la del PE con el PL y la de los diplomáticos con los sectores tanto como la de los políticos con ellos²³³.

En todo el proceso de construcción y desarrollo del MERCOSUR se observa un creciente papel desempeñado por los sectores empresarios y por organizaciones de la sociedad civil. Los mediadores entre el MERCOSUR y estos actores han sido los diplomáticos y, desde el punto de vista del escenario de largo plazo, su actuación se corresponde con la construcción “lenta”, basada en la creación de consensos y la negociación permanente. Inicialmente, una de las observaciones recurrentes del proceso de institucionalización fue el llamado “déficit democrático y social” del Mercosur, referido a la escasa participación en él de los actores de la sociedad civil. Grandi/Bizzozero en el cuadro siguiente distinguen tres círculos de influencia en la integración cuyos componentes se fueron agregando en forma desigual desde el inicio del proceso. De acuerdo con estos autores “la respuesta estructural de los gobiernos se procesó en dos fuentes: en la estructura ministerial y en la representación diplomática tradicional” (Grandi; Bizzozero; 1997: 39). En el caso de la Argentina el énfasis comercialista original fue atendido también con la incorporación al servicio diplomático

²³² Desde una visión diferente, pero que puede resultar coincidente ver Gobbi (2001)

²³³ “Si comparamos la participación de los políticos y diplomáticos en los rituales del Mercosur vemos que mientras los diplomáticos son los grandes productores de iniciativas y rituales que le dan vida simbólicamente al Mercosur, los políticos son los grandes *performers*, los actores que ocupan el lugar principal de los rituales montados y manipulados desde los bastidores” (Álvarez; 2000: 102)

de los integrantes del Servicio Económico y Comercial de la Nación hasta entonces dependientes del área económica. Este contingente estaba más acostumbrado a la interacción con empresarios y productores a quienes vinculaban con oportunidades externas.

Cuadro N° 38: Actores del MERCOSUR

Ubicación de los actores según nivel y círculo de influencia			
	Círculos de influencia		
	Primero	Segundo	Tercero
Nivel nacional	Gobierno; tecnoburocracia ministerial; grupos empresariales (trasnacionales, grupos nacionales)	Parlamento; partidos políticos; Sección Nacional del Foro Consultivo, Asociaciones de PyMES; Centrales sindicales; regiones centrales	Organizaciones sociales; medios de comunicación; FF.AA.; Universidad; Colegios profesionales, regiones periféricas
Nivel regional	Cumbres presidenciales; Institucionalidad central MERCOSUR; Tecnoburocracia de la integración (SGT, comisiones, comités técnicos, etc.); Acuerdos e instancias empresariales (SIM)	Comisión Parlamentaria Conjunta; Foro Consultivo Económico y Social; Centrales Sindicales en la subregión; Acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades)	Manifestaciones en el ámbito regional de organizaciones sociales; Organizaciones y foros regionales de colegios profesionales; Redes universitarias y académicas de educación

Fuente: Grandi/Bizzozero (1997: 37)

El impacto del fuerte cambio de orientación de la política internacional luego del 11S y la crisis argentina de 2001, además de los cambios de gobierno en los países de la región y la ampliación del espacio de integración reforzaron el papel del Mercosur como instancia de negociación con los otros bloques y abrieron la posibilidad de un planteo de índole más política que comercial que derivó, como ya se dijo, finalmente en la UNASUR. Pero, como contrapartida, aumentó, por un lado, la dificultad para

articular políticas conjuntas de desarrollo en el ámbito regional y, por otro, la apelación creciente a la intervención presidencial para resolver o replantear los conflictos entre los sectores económicos, productivos y laborales de la región (Boccardo; 2006).

Como puede apreciarse, parece haber un doble nivel de relaciones en el campo de la construcción de la integración: en lo inmediato, urgente, de matriz política –en el despliegue regional de las relaciones exteriores y en el marco de las demandas internas– se trata de un tema casi exclusivo de los políticos, entendiendo, en nuestro caso, al reducido núcleo que toma las decisiones en política exterior y al no menos escaso que influye sobre ese proceso. Ello explicaría los cambios de orientación, así como la producción y superación de las crisis. La participación de los diplomáticos, en este caso, es secundaria y, en buena medida, no “corporativa”. Fuera de este dinamismo propio de la secuencia democrático-electoral de la formación de la política exterior, la integración, como “política de Estado” presenta una fisonomía de construcción lenta y constante, cuyo manejo estratégico parece estar en manos de los diplomáticos de carrera.

5.- La actuación diplomática en el campo multilateral

Un campo especialmente relevante para la diplomacia de carrera es el orden multilateral²³⁴. La actuación de sus miembros en ese ámbito puede reconocerse sin más como una tradición de la “casa” y una marca de prestigio que se suele exhibir con cierto orgullo. Ha resultado particularmente significativa la actuación de algunos diplomáticos, como Carlos Ortiz de Rozas, Oscar Camilión y José María Ruda, entre otros; pero no lo es menos la de otros integrantes del servicio exterior con menos exposición pública y ya pertenecientes al sistema de selección y formación inaugurado en 1963. Pero, además de ser una fuente de prestigio, la actuación en los foros multilaterales ha permitido desarrollar estrategias de “influencia sin poder” (Miller; 2000) a través de las cuales el país pudo obtener ciertos logros que exceden las proyecciones de su potencial relativo, en un contexto de severa desigualdad respecto de los países centrales.

²³⁴ Según Miller (2000: 41) “... la capacidad de afectar el sistema internacional mediante la participación en organizaciones internacionales o grupos pequeños ha sido descripta como la principal diferencia entre los países pequeños y los medianos” Según la autora, Keohane sostiene que la influencia a nivel sistémico de los primeros si actúan mediante grupos o alianzas pequeñas o en organizaciones regionales es mayor y que los países pequeños no la tienen por su pertenencia a grupos numerosos o por su asociación con potencias más grandes.

La tesis sostenida por Miller (2000) explora la combinación de la distribución de poder real en el concierto internacional con la constante producción de ordenamientos jurídicos cuya explotación por parte de los diplomáticos argentinos le ha permitido al país en varias oportunidades obtener pronunciamientos favorables y una influencia superlativa en determinados asuntos. La autora utiliza un doble enfoque: por un lado, analiza los foros en sí y los recursos que aportaron a la Argentina y que el país utilizó para compensar su escaso poder y lograr sus objetivos (lo cual consiste en ponderar hasta qué punto las decisiones del foro indujeron a otros estados a abandonar conductas perjudiciales para los intereses nacionales); y, otro lado, describe con cuánta eficacia nuestro país utilizó los recursos que encontró en los foros y cómo pudo compensar el limitado impacto de las decisiones tomadas en ellos apelando a otras estrategias. El principio se basa en la oportunidad que se ofrece a la diplomacia cuando la persecución de un determinado objetivo importante²³⁵ para el país no es percibido por los grandes actores del orden internacional como una amenaza real o potencial a sus intereses nacionales, lo cual permite –en frase de Kehoane citada por la autora- observar “cómo se ejerce influencia, si es que se lo puede hacer, sin una capacidad material que la sustente” (Miller; 2000: 28)

Miller se refiere especialmente a tres casos: la controversia con Brasil y Paraguay por Corpus-Itaipú, la participación argentina en la Ronda Uruguay del GATT y la disputa con Gran Bretaña por Malvinas²³⁶. Aunque todos ellos tienen desarrollo anterior a nuestro período, el análisis permite ponderar la importancia que para el servicio

²³⁵ “... a pesar de que los realistas tienen razón cuando sostienen que los países de poco poder relativo suelen no poder lograr sus objetivos cuando están en juego intereses importantes de las grandes potencias, tienden a pasar por alto las muchas ocasiones en las que el logro de objetivos importantes de los estados pequeños no afecta a las grandes potencias, o no pone en peligro sus intereses principales. (...) el análisis de la interacción entre los países más débiles del sistema y del impacto de los países pequeños en casos en que los más poderosos no están significativamente involucrados puede ser sumamente esclarecedor. (Miller; 2000: 28)

²³⁶ “En los tres casos, Argentina trató de reformar el contexto normativo e sus relaciones con otros estados como una manera de forzarlos a cambiar su conducta. Asimismo, en los tres casos Argentina intentó utilizar para su propio beneficio nuevas ideas que surgieron a nivel global: en la controversia sobre la represa de Itaipú y en la Ronda Uruguay, nuevas ideas sobre la noción de soberanía y sobre qué constituye un área de legítimo interés e intervención internacional; en la disputa sobre las Malvinas, nuevas ideas que favorecían el fin del colonialismo. El método utilizado por Argentina también fue similar en los tres casos. Primero, identificó inquietudes similares a sus problemas de política exterior dentro de la agenda de una institución multilateral. Luego, introdujo y adaptó sus propios problemas a los términos del debate internacional, y de esta manera dio a aquéllos un cariz internacional. A veces hizo esto explícitamente, como en el caso de las Malvinas; en otras ocasiones lo hizo en forma implícita, como en los casos de la represa de Itaipú y el comercio agrícola. Por último, Argentina promovió dentro de las instituciones la aprobación de decisiones que regularan el tema bajo debate en términos que favorecieran los objetivos del país y que resolvieran sus problemas” (Miller; 2000: 30-31)

diplomático tienen esos foros. En primer lugar, porque la Argentina alistó en esos casos un equipo diplomático bien entrenado y con expertos en los temas que promovió y, en segundo lugar, porque pese a la sensibilidad de la temática, los casos no involucraron choques con intereses vitales de las grandes potencias. El resultado, altamente favorable al enfoque profesional-institucional, muestra, también las limitaciones de la formación de la política exterior, puesto que, por una parte, aunque “...Argentina no controló los foros, logró utilizarlos en forma eficiente para la promoción de sus objetivos”; por otra, si bien logró “desarrollar nuevos parámetros de conducta internacional que le resultarían favorables no garantizó que también pudiera cambiar la política exterior de sus adversarios para adaptarla a los mismos” pues “existieron muchos otros factores que afectaban esos cálculos de política exterior y que escapaban a la influencia de Argentina y del foro” (Miller; 2000: 278)²³⁷.

Esta tendencia se mantuvo y se proyectó durante el período bajo análisis, aunque, excepción hecha con la negociación sobre Malvinas, la orientación pareció concentrarse más en aprovechar el sistema multilateral para consolidar una política de prestigio. Por ejemplo, durante los años '80 y '90 resalta el protagonismo de la diplomacia argentina en tres temas: la paz y la seguridad internacionales a través de la participación en el Consejo de Seguridad de la ONU (en 1987-8, 1994-5 y 1999-2000), el proceso de cambio climático y biodiversidad (por un lado, el Protocolo de Kioto que se firmó en 1998 para el cual el Embajador Estrada Oyuela fue elegido presidente del grupo *ad hoc* del mandato de Berlín y, por otro, el Protocolo de Bioseguridad –Protocolo de Cartagena- de 2000, cuya negociación más importante lideró la embajadora Elsa Kelly) y en la constitución del Tribunal Penal Internacional, que se creó en 1998 luego de la conferencia que produce el Tratado de Roma, ratificado por nuestro país en 2001²³⁸.

²³⁷ La autora sostiene que la Argentina “...esperaba que las decisiones y normas internacionales funcionaran como una fuente de influencia a nivel sistémico que supliera su falta de poder” y que “...pudo haber sido más eficaz aún dentro de los límites impuestos por esas consideraciones (territoriales y de soberanía en los casos de Itaipú y Malvinas). El problema es que, o bien no intentó motivar a los actores domésticos extranjeros relevantes a cooperar con ella, o bien ella misma adoptó conductas que desalentaban la cooperación” (Miller; 2000: 39-41)

²³⁸ Cfr. Estanislao A. Zawels “El protagonismo argentino en la diplomacia multilateral a partir de la década del 90” por (Bologna; 2001)

6.- *El caso de los Hielos Continentales Patagónicos*²³⁹

Luego de la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile en 1984, sólo unas pocas cuestiones quedaban sin resolver en las relaciones limítrofes con el país trasandino, pero éstas no se acometieron en forma decidida por razones vinculadas a la transición democrática de ambos países y a la estrecha implicancia de la política interior y la exterior tanto en la Argentina como en Chile. Los años '90, sin embargo, abrirían la posibilidad de cerrar más de un siglo de tensión y encarar una cooperación estratégica entre los vecinos una de las fronteras más extensas del mundo.

El proceso no fue sencillo e involucró intensamente a la diplomacia de carrera, desde una perspectiva interesante para nuestro trabajo. La cuestión de los Hielos Continentales tuvo dos tratamientos durante el período que nos ocupa. En ambos se combinaron distintos factores e intervinieron, en proporción diversa, varios actores institucionales y personales.

En el marco trazado por la política exterior de Menem, la inserción de la Argentina en el “nuevo orden internacional” cobraba un significado predominantemente económico y comercial y requería de un protagonismo decisivo en la región, para cuyo despliegue la eliminación de toda fuente de conflicto resultaba indispensable. La consolidación de la reciente democracia chilena, aún condicionada por la presencia activa de Pinochet y las Fuerzas Armadas, y la solidez de la economía trasandina, resultaron insoslayables para el nuevo gobierno argentino, empeñado, al poco tiempo, en una ambiciosa empresa de integración regional que se abría con el MERCOSUR (Colacrai; 2004). Por otra parte, los antecedentes inmediatos de Menem respecto de las relaciones con Chile lo ubicaban en una posición francamente pacifista y de superación de las diferencias²⁴⁰.

Sobre esta base, Menem propició un acercamiento decisivo con el Presidente Aylwin que se materializó a fines de agosto de 1990 en la declaración conjunta de Santiago de Chile en la cual ambos mandatarios acordaban reactivar la Comisión Mixta creada por el protocolo de 1941 y le pedían a ésta un informe de situación sobre los trabajos de terreno que serían necesarios para la demarcación definitiva de la frontera.

²³⁹ Para este título ver Eissa (2004) y Cherniak (2001).

²⁴⁰ En efecto, como gobernador de La Rioja había manifestado tempranamente su apoyo al gobierno de Alfonsín en relación con la solución del diferendo limítrofe y anticipado su voto favorable a la aceptación de la propuesta papal en el plebiscito de 1984.

Poco tiempo después, en septiembre de ese año, dicha Comisión Mixta estableció la existencia de veinticuatro puntos que requerían demarcación (Eissa; 2005)

El primer tratamiento de la cuestión arranca al año siguiente, luego de intensas gestiones técnicas por parte de la Comisión Mixta, y políticas, mediante ambas Cancillerías, cuando el acuerdo Menem-Aylwin (2-8-91) convino la solución de 22 de los 24 puntos sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Mixta, sometió a arbitraje el diferendo de Laguna del Desierto y dejó librado a un acuerdo político bilateral la demarcación de la frontera en la zona de los Hielos Continentales²⁴¹ sobre la base de una línea “poligonal”.

Las gestiones para arribar a un resultado final satisfactorio para el gobierno argentino –la firma de un acuerdo definitivo que terminara con los diferendos limítrofes con Chile- se complicaron en forma creciente por la convergencia de factores internos y externos. Por un lado, ya desde antes de la firma del acuerdo Menem-Aylwin la solución de los dos puntos de demarcación controvertidos de parte de Chile se negociaba en forma conjunta con las cuestiones contenidas en un proyecto de acta de complementariedad económica que resultaba de suma importancia para la estrategia argentina. De nuestra parte, aumentaban las diferencias de criterio entre la conducción política de la Cancillería (Di Tella/Olima) y los representantes nacionales en la Comisión Mixta, particularmente a partir del diseño de la traza poligonal decidida por aquélla, basada en la idea de evitar un arbitraje hipotéticamente desfavorable en este punto²⁴². Es decir, la poligonal no sólo era una decisión política sino un diseño elaborado por indicación de la conducción política de la Cancillería sin participación previa de los representantes designados en la Comisión Mixta.

El acuerdo Menem-Aylwin no sólo permitía avanzar en la integración económica sino también sumar capitales chilenos al proceso de privatización de empresas y servicios iniciado con el Plan de Convertibilidad ideado por Cavallo. Pero el Tratado emergente debía ser aprobado por ambas Cámaras del Congreso argentino y por un similar proceso legislativo en Chile, lo cual exigía cierta capacidad de maniobra, ante las variaciones que las elecciones intermedias podían introducir en el juego de fuerzas

²⁴¹ Compreendida entre el cerro Fitz Roy y el cerro Daudet (Eissa; 2005)

²⁴² Por razones de sensibilidad ligadas al conflicto de 1965 en el que murió el teniente de Carabineros Hernán Merino, Chile privilegiaba el arbitraje en Laguna del Desierto (que finalmente resultó favorable a nuestro país) a la negociación bilateral.

políticas en ambos países. En el Congreso argentino, la presión oficial para un tratamiento rápido en la Cámara de Diputados pronto encontró resistencia en la oposición política, en el propio oficialismo –aunque minoritaria, decisiva a la hora de la votación- y en la opinión pública, que recogía las quejas de distintas asociaciones de especialistas e instituciones técnicas que no habían sido consultadas. Se sucedieron los pronunciamientos contrarios a la poligonal que el gobierno intentó contrarrestar con presiones, solicitadas y la sugerencia de que un arbitraje sería desfavorable. Pero, ante la imposibilidad de obtener la aprobación parcial, se difirió el tratamiento del asunto, enfatizándose en otros aspectos de la relación bilateral, que presentaba datos nuevos, como el reconocimiento explícito de Chile a los reclamos de soberanía argentinos sobre las Malvinas.

La situación política interna absorbió todos los esfuerzos legislativos después de las elecciones de 1993, que fueron seguidas de las presiones reeleccionistas de Menem y de la gestación del Pacto de Olivos que permitió la Reforma Constitucional de 1994. Poco después de finalizada ésta, el Tribunal Arbitral Latinoamericano falló en favor de la Argentina en el diferendo por Laguna del Desierto, lo cual, por un lado, cuestionaba el temor gubernamental a un hipotético fallo desfavorable en Hielos Continentales y, por otro lado, dejaba al gobierno chileno, en el frente interno, con la obligación de lograr que se aprobara la poligonal.

Menem fue reelecto con amplia mayoría en ambas Cámaras y en Chile la coalición gobernante consagró a Eduardo Frei como presidente. Ambos se comprometieron a relanzar los esfuerzos para lograr la aprobación legislativa del acuerdo. Pero se sumó a la oposición interna manifestada unos años antes, el activismo de algunos gobernadores provinciales (especialmente Kirchner, en Santa Cruz) y de otras fuerzas, particularmente de la Alianza, el nuevo fenómeno político que se había empezado a gestar en la Convención Constituyente. El gobierno intentó superar el bloqueo de la iniciativa acordando con Frei la redacción de un Protocolo Adicional con propósitos aclaratorios que, luego de intensas gestiones, se firmó a fines de 1996. Sin embargo, aún antes de su firma ya había concitado mayores oposiciones, tanto en el país como, inesperadamente, en Chile. Pero, nuevamente, el Tratado no consiguió pasar en la Argentina la barrera de la Cámara de Diputados, lo que indujo al Canciller Di Tella a sugerir en Chile la exploración de otras alternativas. Otra vez, el tratamiento fue postergado en ambos países, lo cual significaba el fracaso de la poligonal. Con todo, el

Acuerdo Menem-Aylwin, pese a no poder materializarse en un tratado, había rendido buenos resultados en materia de mejoramiento de las relaciones argentino-chilenas y servido para disparar el proceso de integración económica que culminaría en el 4 + 1.

El segundo tratamiento del tema se inicia en 1997, en un contexto político que ya empezaba a evidenciar cambios profundos, aunque se mantenía el protagonismo presidencial. La poligonal era más un problema que una solución para la Argentina. Por un lado, era el umbral de mínima que aceptaba Chile; por otro, se había convertido en la objeción central en el frente interno puesto que, al parecer, el único argumento que empleaba el gobierno en el Congreso era la presión política. Al estar lejana la posibilidad de la re-reelección, esa presión se diluía y no parecía descabellado que el tema se congelara *sine die*. Sin embargo, la insistencia de Menem –y, también de Frei– reposicionó el debate.

Un hecho interno importante para nuestro análisis sucedió a comienzos de 1997 cuando el Canciller Di Tella constituyó en el Ministerio el Grupo de Trabajo sobre Hielos Continentales (GTCON) a cargo de un diplomático de carrera²⁴³ e integrado por varios de sus colegas. Aunque la motivación de Di Tella trataba, según su apreciación, de reparar la falta de compromiso de la Casa con la poligonal, la creación del grupo también contemplaba el objetivo de “elaborar una propuesta alternativa pero suficientemente consultada y consensuada dentro del país para luego alentar una renegociación con la diplomacia trasandina” (Eissa; 2005: 37-38) y abría el paraguas para prepararse para una eventual instancia arbitral.

La actividad del GTCON fue desplazándose paulatinamente de la difusión de la problemática de la poligonal a la concertación de una nueva alternativa. El medio elegido fue la creación de un consenso entre las distintas voces discordantes con la poligonal que abarcó la totalidad de los grupos interesados en la cuestión, a varios especialistas individuales de gran influencia en el ámbito científico y técnico, legisladores opositores y oficialistas disidentes, representantes de los gobiernos de provincia y académicos. También, a través de éstos últimos, se iniciaron contactos con especialistas y académicos trasandinos para acercar posiciones (Cherniak; 2001).

²⁴³ Se trataba del entonces Ministro Carlos Foradori (Jáuregui; 2003).

Aunque el cambio en la situación política interna de la Argentina debido al triunfo de la Alianza en las elecciones intermedias de 1997 no traía buenos presagios para el trámite legislativo, para el cual el oficialismo menemista en Diputados no conseguía reunir los votos, la existencia de otras cuestiones, de naturaleza económica, pendientes de acuerdo con Chile, permitieron que la discusión no fuera dejada de lado, sino que, además, la posibilidad de concluir con el problema empezara a ser importante para un eventual gobierno de la Alianza. Mientras tanto, como fruto del GTCON, hubo un encuentro decisivo en la Argentina entre la Directora de Fronteras de la Cancillería chilena, María Teresa Infante y el Ingeniero Bruno Ferrari Bono, ex Secretario de Recursos Hídricos del gobierno de Alfonsín y prestigioso miembro de la Academia de Geografía, y otros representantes de ambas partes, cuyo resultado sería el punto de partida de una propuesta que dejaría de lado la poligonal.

El resto de la negociación consistió en una serie de acciones tendientes a lograr que la poligonal fuera abandonada con el menor costo político para Chile. En ellas, las declaraciones públicas iban dejando pequeños resquicios para que se avanzara en la propuesta alternativa. De estas acciones participaron los presidentes –particularmente en la reunión de Asunción, de 1998, con motivo de la investidura del nuevo presidente del Paraguay, Raúl Cubas- y los cancilleres de ambos países, pero hubo una considerable y variada serie de reuniones e intercambios entre legisladores de ambos países, en delegaciones transpartidarias²⁴⁴, además de reuniones de notables de uno y otro lado de la Cordillera. El Congreso argentino devolvió el tratado al Poder Ejecutivo y sugirió una renegociación, a la cual las Cancillerías se mostraron dispuestas. Pero fue la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados quien elaboró la propuesta alternativa, aunque para su consideración por parte de los chilenos hubo que sortear varios obstáculos derivados de declaraciones apresuradas del Canciller Di Tella. Finalmente, se llegó al acuerdo por la voluntad conjunta de ambos presidentes a la que se sumó el trabajo conjunto de legisladores, técnicos y diplomáticos de carrera, quedando la tarea política de conseguir los apoyos necesarios para la aprobación a cargo de los funcionarios políticos y los propios legisladores²⁴⁵. La poligonal, que impuesta como una solución rápida y sin consulta previa, que se había convertido en un obstáculo

²⁴⁴ Del lado argentino, los legisladores más activos y que tuvieron a su cargo la gestión política del Tratado fueron Fernando Maurette (PJ), Marcelo Stubrin (UCR) y Guillermo Estévez Boero (FREPASO)

²⁴⁵ Un hecho importante que pudo aprovecharse en beneficio de la negociación fue la detención en octubre de 1998 del General Pinochet en Londres, a pedido de España. El apoyo de la Argentina a Chile fue inmediato y llevó la cuestión a la cumbre del MERCOSUR en diciembre de ese año.

para obtener el objetivo que pretendía y que pudo hacer fracasar una iniciativa política de la mayor trascendencia en las relaciones con Chile, quedaba finalmente “sepultada”.

Luego del trabajo técnico, de la labor legislativa de sintonía fina y de la operación política conjunta, a fines de diciembre de 1998 el tratado fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación. En febrero de 1999 Menem y Frei se encontraron en el Estrecho de Magallanes y dieron por terminada la disputa centenaria por la frontera argentino-chilena. Más adelante el Senado chileno también dio su aprobación y en junio de 1999, en forma simultánea la Cámara de Diputados de aquel país y el Senado argentino aprobaron definitivamente el Tratado de Hielos Continentales.

X.- Conclusiones

1.- Los diplomáticos de carrera que componen el Servicio Exterior de la Nación constituyen una élite político-administrativa funcional que reúne los atributos burocráticos clásicos, en conjunto configuran un actor político en el proceso de formulación de la política exterior argentina que refuerza la gobernabilidad del sistema particularmente a través de la interacción con los actores estratégicos (gobernanza).

Esta expresión, que coloca en términos afirmativos la hipótesis principal de esta tesis, debe ser desagregada y, a la vez, matizada, con los elementos que han podido reunirse y organizarse a lo largo de la investigación.

- En primer lugar, los diplomáticos de carrera se han consolidado como una élite funcional, estable, autosostenida y legitimada por el sistema político, particularmente luego de la restauración democrática iniciada en 1983. Sus miembros son reclutados desde 1964 con regularidad, reciben una formación uniforme y variada sobre una base multidisciplinaria, se incorporan a la Cancillería y desarrollan toda su carrera en el ámbito del sistema de relaciones exteriores, sirviendo a distintos gobiernos, adaptándose a cambiantes planteos estratégicos y actualizando el prestigio al que usualmente está asociada la profesión diplomática. De este modo constituyen la “burocracia de la política exterior”.
- Los diplomáticos profesionales argentinos pertenecen en líneas generales a la clase media urbana de Buenos Aires, con acceso a la educación pública o de gestión privada de buena calidad. Son, en general, hijos de profesionales o de trabajadores calificados, con cierta inclinación hacia las disciplinas vinculadas a la gestión pública. El clásico predominio de los varones ha ido menguando hacia finales del período, así como la primacía de la profesión jurídica cedió considerable terreno en favor de otras disciplinas.
- El desenvolvimiento de la carrera diplomática manifiesta una cierta regularidad que se desdibuja parcialmente en lo que hemos denominado el “tramo político” y con la generalización por parte de los gobiernos sucesivos de la designación de

embajadores políticos en destinos prioritarios. Pese a ello, la gestión ordinaria e, incluso, ciertas políticas de alta sensibilidad, están confiadas principalmente a los diplomáticos profesionales.

- De este modo, puede decirse que los diplomáticos profesionales participan en medida variable pero sostenida en el ciclo de formación de la política exterior argentina.

Las características del proceso de toma de decisiones de la política exterior restringen o limitan la inserción institucional de la diplomacia profesional en las fases de definición del problema y de formulación de alternativas en las cuestiones estratégicas, determinadas por las preferencias de los gobiernos y los estereotipos ideológicos. En líneas generales, puede decirse que el proceso decisorio en materia de política exterior tiene un grado de institucionalización bajo, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución. Esta característica parece ser estructural en América Latina y, en el caso argentino, con algunos cambios favorables iniciales, se mantuvo, sin embargo, a lo largo de todo el período bajo análisis. Aunque el rol central de la Cancillería ha permanecido constante, su peso ha sido diferente según los períodos, más en sintonía con el poder delegado por el Presidente al Canciller de turno, que como consecuencia de un alto nivel de institucionalización. Tal posicionamiento aparece también condicionado por el peso creciente de otros actores institucionales dentro de la grilla del Poder Ejecutivo, especialmente por la participación intensa y, a veces, determinante del área económica. En muchos casos, este juego ha sido conflictivo y su resultado fue el manejo fragmentario de los componentes de la política exterior, puesto que se omitieron –o se multiplicaron, según el caso– instancias de trabajo y de coordinación interjurisdiccional, lo cual permitió que las influencias externas se ejercieran en distintas direcciones y se planteasen dificultades a la hora de elaborar un discurso y una actuación unificadas.

En otras palabras, la composición de la “mesa chica” de la política exterior para la decisión de alta sensibilidad -que denominamos “estratégica”-, no pasa, o rara vez

lo hace, del contexto individual y del “pequeño grupo”, al organizacional²⁴⁶. En efecto, la alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Poder Ejecutivo, con escaso debate público e intelectual, subordinan la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con escasas posibilidades de revisión y replanteo de las alternativas²⁴⁷. Sin perjuicio de ello, para las políticas exteriores en las que se desagregan las decisiones estratégicas, así como para aquellas que emergen de la agenda internacional, ajenas al alcance cotidiano de la política nacional, la diplomacia de carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político. Este doble estándar –decisiones “estratégicas” y “ordinarias”- se refleja, tal vez de un modo contradictorio, en la tendencia de los gobiernos sucesivos a designar al frente de la Cancillería a políticos sin trayectoria previa en el tema y en la ocupación de los puestos políticos subordinados de la Cancillería por miembros calificados de la carrera diplomática. Desde este punto de vista, pese a la relativa incertidumbre que caracteriza el rumbo estratégico de la política exterior, para las políticas exteriores “ordinarias” de mediano o de largo plazo, la Cancillería ha sabido generar, a través del servicio profesional, su propia burocracia, que lo consolida como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. Pero, por este motivo también, parece predominar en este nivel el *modelo formalista* (o el Modelo II de Allison) en el cual el proceso de toma de decisiones sigue un cauce jerárquico y se nutre de un análisis basado en rutinas preestablecidas cuyo último eslabón, en una larga secuencia, es el Presidente.

- Aunque se han resaltado las diferencias entre las políticas exteriores de Alfonsín y Menem, pueden encontrarse un buen número de continuidades que equilibran la

²⁴⁶ La división entre decisiones “estratégicas” y “ordinarias” no obedece a un patrón conceptual sino a una necesidad de la exposición. Las decisiones estratégicas son las que el núcleo político concentrado alrededor del Poder Ejecutivo se reserva para sí, por diversos motivos, no necesariamente estratégicos en sentido estricto. La “alta sensibilidad” proviene del interés que tiene el Gobierno, no necesariamente de las características endógenas del asunto en cuestión. Las decisiones “ordinarias”, en cambio, son aquellas que llegan al Poder Ejecutivo pasando antes por distintas áreas de la Cancillería, derivadas o no de las reservadas por aquel. La distinción entre “macro” y “micro” realizada por Russell (1990), vinculada a la variable “tipo de régimen”, nos parece demasiado rígida para nuestra explicación, puesto que supone una división del trabajo establecida por un criterio organizacional previo que no se verifica necesariamente en la práctica.

²⁴⁷ Como ejemplo, es interesante la siguiente observación de Diamint (1997; 5) en el caso del desmantelamiento del misil Cóndor II: “... la racionalidad del gobierno argentino es distinta a la norteamericana. En el primer caso la lógica que gobierna el proceso de toma de decisión es la acumulación de poder, en el segundo es la diseminación del poder”.

trayectoria en el largo plazo. Para Russell (1995), las diferencias apreciables entre Alfonsín y Menem en cuestiones de política exterior obedecen a los cambios producidos en las circunstancias internas y externas (factores contextuales) en las que tuvieron que desenvolverse sus administraciones. En 1983 se hablaba de una nueva guerra fría y recrudecían las tensiones Este-Oeste. En 1989 la situación se había revertido: las superpotencias acordaban entre ellas y resolvían conflictos regionales.

Figari (1993), por su parte, señala que los programas políticos de Alfonsín y Menem tienen llamativas coincidencias programáticas que anticipan gobiernos de características reformistas (reactivación del principio de no intervención a través de relaciones maduras y moderadas con Estados Unidos; creación de un núcleo de poder cooperativo en América Latina mediante el eje Argentina-Brasil; defensa de la soberanía territorial en Malvinas; solución pacífica de problemas limítrofes; comercio con Europa Occidental y Oriental; participación en NOAL). Sin embargo, entiende que desde 1983 existieron dos etapas bien diferenciadas que no coinciden con la sucesión institucional: la etapa de *autonomía ingenua*, que se fue desvaneciendo hacia la segunda mitad del gobierno de Alfonsín y la etapa de la *postautonomía* que se perfila en la primera mitad del gobierno de Menem.

Los cambios se dan con la cuestión de Malvinas que pasa del estancamiento a la normalización de las relaciones, con la reformulación de las relaciones con Estados Unidos, que pasan del disenso metodológico al alineamiento automático, con el menor involucramiento argentino en la crisis centroamericana hasta la disipación del interés por el tema y con el retiro del NOAL, y con la ampliación del perfil el Grupo de los 8. Las continuidades se manifiestan en la proyección de la integración con Brasil y la creación del Mercosur.

Como se aprecia, hubo más nivel de consenso real que el aparente entre las fuerzas políticas (Russell; 1994). Este juicio puede extenderse sin dificultad a las presidencias de Menem y de la Rúa, más allá de los cambios formales y de estilo. La drástica variación de los factores contextuales internos y externos, en cambio, obliga a una consideración diferente de las presidencias de Duhalde y de Kirchner respecto de las anteriores. Con todo, podemos encontrar algunas regularidades en los mecanismos de formación y en la gestión de la política exterior, cuyos ejes

estratégicos, por otra parte, continúan siendo los mismos. Sin perjuicio de ello, la continuidad de los ejes y la regularidad de los mecanismos no significan necesariamente la gestación de políticas de Estado, ni tampoco la consolidación de un proceso institucionalizado de formulación de una estrategia de política exterior.

Las características del sistema político al comienzo y al fin del período son por sí mismas contrastantes; pero la consideración de ambos extremos tal vez no alcance a contener la dinámica de su evolución a lo largo de los 25 años abarcados. El sistema de partidos, por ejemplo, transitó de la relativa previsibilidad del bipartidismo a la hegemonía multiforme del justicialismo, pasando por la atomización y dispersión posterior a la crisis del 2001. Pero, a su vez, las organizaciones partidarias perdieron la fisonomía del partido de masas y se convirtieron en maquinarias electorales al servicio de la representación por imágenes (Manin; 1992). Aunque aquellos partidos no llegaron a tener una presencia significativa en la formación de la política exterior, ni se eligieron a los conductores entre sus cuadros superiores, tenían relevancia en el Congreso para negociar ciertas posiciones comunes entre el oficialismo de turno y la oposición y para actuar como interfase de los grupos sociales y económicos. Su transformación, así como la creciente sucursalización de las provincias –la cual repercute en el Senado, sobre todo- acentuó la concentración de la decisión estratégica, sin suficiente deliberación, en pocos actores en torno al Poder Ejecutivo.

Los factores contextuales aludidos para cada gobierno también han sufrido variaciones significativas. En el plano externo, los años '80 anunciaban la hegemonía económica y estratégica norteamericana en los finales imprevistos de la Guerra Fría, la región iniciaba un proceso generalizado de democratización con un horizonte de permanencia incierto y los principales países sumidos en la crisis de la deuda externa. Hacia el fin del período, las prioridades de los Estados Unidos estratificaban a la región en periferias de interés variable, al borde de una imprevisible crisis financiera internacional y con iniciativas y espacios de integración inexistentes 25 años antes. En su transcurso pasó el fin de la Guerra Fría, la Caída del Muro, la democratización de Europa Oriental y un período de estabilidad institucional inédito para la región latinoamericana. En el plano interno, la Argentina arranca con el desafío de insertarse en el mundo luego del aislamiento del gobierno militar, Malvinas y la deuda externa y termina queriendo insertarse en

el mundo después del *default* y el fracaso de la “burbuja” conceptual y económica de los '90. En el medio hubo crisis de la deuda, hiperinflación, convertibilidad, reforma constitucional, reelección, crisis de la convertibilidad, caída de un gobierno, pulverización del sistema de partidos, formación de movimientos sociales, aislamiento internacional, redireccionamiento regional, recuperación del crecimiento e inflación. Aunque el sistema político mantuvo la legalidad, la dificultad para concertar políticas es causa y consecuencia de la aparición de una forma de democracia delegativa asentada en la crisis de los partidos, en el predominio de la representación por imágenes y en la renovación de tendencias hegemónicas. Todas estas cuestiones tienen su influencia a la hora de concertar una estrategia de política exterior. Como sugiere Tokatlián: “Una sociedad muy fragmentada, que exhibe dificultades a la hora de generar consensos, que transita permanentemente por ‘momentos fundacionales’ tiene escasas posibilidades para desarrollar y ejecutar políticas activas a largo plazo. Esas grietas, que son el producto de la falta de continuidad, hacen al país menos previsible y generan mayor vulnerabilidad, todos fenómenos potenciadores de la pérdida de autonomía” (Colacrai; 2006: 29)

En el período radical, el sistema de decisiones en política exterior se asentó en el Presidente, el Canciller, los ministros de Economía y Obras Públicas (mientras fue Roque Carranza) y pocos altos miembros de la cúpula partidaria, con algunas intervenciones puntuales de otros funcionarios con diálogo directo con el Presidente. Los funcionarios políticos de la Cancillería, si pertenecían a la carrera diplomática eran también afiliados partidarios, o no formaban parte necesaria de aquella. Por su parte, el gobierno menemista, también apeló a políticos no vinculados al partido o sin trayectoria relevante en éste para ocupar el cargo de Canciller y otros subordinados. La decisión sobre política exterior seguía las intuiciones básicas del Presidente, pero trasuntaba un mayor involucramiento del Ministro de Economía Cavallo, lo cual solía requerir un intenso trabajo a los gabinetes de Di Tella y los Secretarios. Éstos, en su mayoría, no pertenecían a la carrera diplomática, a diferencia de los subsecretarios. Las gestiones posteriores alejaron aún más la decisión sobre política exterior de la Cancillería al reducir la “mesa chica” y propiciar instancias de “diplomacia paralela” (como el Ministerio de Defensa a cargo de Camilión durante el segundo menemismo) o ciertas gestiones

controvertidas de algunos funcionarios de otras áreas con Venezuela durante el período de Kirchner.

Un elemento común a todas las administraciones fue el recurso creciente a la diplomacia presidencial, coincidente con los factores antecitados que nutrieron la democracia delegativa. Este énfasis de estilo en alguna medida obligó a la diplomacia de carrera a ocupar otros espacios y ensayar modos distintos de hacer su trabajo y presentar sus recomendaciones. En términos de política exterior hubo continuidad respecto de la integración económica con el Brasil, la integración física de infraestructura con el Cono Sur y la cooperación económica política y militar en la región y la pertenencia, y el sostenimiento de la política de derechos humanos en el orden internacional. Ello generó la aparición o el fortalecimiento de áreas y especializaciones en la Cancillería para gestionar esos asuntos, confeccionar la agenda y proveer los recursos correspondientes. La existencia de estas unidades amortigua eventualmente algunas consecuencias negativas que pueden derivarse de las alternativas cambiantes de las decisiones estratégicas y estrechan el margen de la improvisación diplomática.

- Si aplicamos el tríptico *reestructuración – reforma - ajuste* a cada uno de los ejes estratégicos, podemos esquematizar el período de la siguiente forma:
 - En cuanto a la *inserción internacional de la Argentina* la política exterior de Menem produce una *reestructuración* respecto de la de Alfonsín al subordinarla al nuevo estándar de relaciones con los Estados Unidos derivado de la interpretación de que los cambios ocurridos en la escena internacional desde 1989 significaban unipolaridad. El fin de la convertibilidad y el patrón de relaciones emergentes después del 11S para la región volvieron a imponer una *reestructuración* que el gobierno de Duhalde primero y el de Kirchner después orientaron hacia la reinserción en el mercado de capitales, por un lado y, por otro, al privilegio de estrategia latinoamericana.
 - En el mismo sentido, las relaciones *con los Estados Unidos* fueron objeto de una *reestructuración* por parte de Menem que pretendió corregir tanto el disenso metodológico como el disenso fundamental de Alfonsín con las relaciones carnales y el alineamiento automático, sucedida de ciertos *ajustes* en el segundo período menemista y durante el gobierno de la Alianza por cuestiones puntuales

de naturaleza económica y comercial y una nueva *reestructuración* en las presidencias de Duhalde y Kirchner que desechó el alineamiento automático e invirtió el sentido de la triangulación con Brasil adoptada por el menemismo, para un despliegue en el marco regional.

- Finalmente, la *integración de América Latina* fue objeto de una *reforma* en el paso de Alfonsín a Menem puesto que fue acumulando paulatinamente hechos y procedimientos que generaron el MERCOSUR, primero como prenda de la triangulación menemista que buscaba equilibrar de este modo la relación con Brasil y los Estados Unidos, y luego de una *reestructuración* que tendió a replantear los términos de la iniciativa en el campo político, subordinando los aspectos económicos y comerciales y expandiendo la integración hacia la constitución de la UNASUR, que se refuerza la estrategia de reinserción internacional de la Argentina.

Todos estos cambios –y muchos otros, puesto que una reestructuración supone algunas reformas y una cantidad indeterminada de ajustes en las políticas exteriores relacionadas con los ejes estratégicos- no implicaron transformaciones significativas en la conformación del servicio exterior, salvo en el caso de la incorporación de los miembros del ex SECEN, los cuales, como se ha podido ver, tampoco incidieron sensiblemente sobre el perfil social de los diplomáticos de carrera. Sí hubo ajustes en los programas de formación de los becarios. Con la restauración democrática se sustituye la visión asentada en la perspectiva geopolítica y paulatinamente se incorpora el debate componente en los debates contemporáneos de las versiones idealistas, utilitaristas y realistas. En los años '90, por su parte, se suman más contenidos vinculados con la promoción de exportaciones, aspectos comerciales y de economía internacional. Desde allí arranca una tendencia sostenida en relación con la temática de los derechos humanos que se fortalece a lo largo de la década siguiente.

2.- Al estar institucionalizada como una élite burocrática diferenciada, la diplomacia profesional realiza en su actuación una apropiación de los fines que persigue la política exterior, ordena a su logro todo el dispositivo instrumental de que dispone y se maneja de acuerdo con sus propias reglas de comportamiento.

En efecto, ante una crisis, incertidumbre o el simple desconocimiento de la cuestión, aflora la “capacidad instalada” de que dispone la diplomacia profesional para reducir la incertidumbre. La influencia, en estos casos, se eleva considerablemente. Tal capacidad se desprende del marco descripto, cuya síntesis es la siguiente:

- En líneas generales, el profesional del servicio exterior, a medida que asciende en la carrera diplomática, se aproxima a la categoría de “*híbrido puro*” descrita por Aberbach, Putnam y Rockman (1981), que representa la combinación en una misma persona de habilidades políticas y técnicas. Pese al refugio formal en la discreción clásicamente asociada a la función, los diplomáticos del tramo superior suelen demostrar versatilidad y capacidad de adaptación. Sus habilidades técnicas los vuelven necesarios –y hasta imprescindibles, en algunos casos- para los políticos y esta circunstancia les permite desarrollar y poner en juego sus habilidades políticas. Los autores, en este punto, se refieren a la convivencia, en la misma franja de la alta gestión, de funcionarios provenientes de orígenes diferentes –en este caso, la carrera o la designación política- que trasuntan, sin embargo, idéntico perfil profesional. La conducta adaptativa suele ser mutua, pero la continuidad de la carrera diplomática en gobiernos sucesivos manifiesta el carácter “necesario” de los diplomáticos. La participación activa de los diplomáticos profesionales en el proceso de la política exterior deriva del minucioso conocimiento empírico que tienen de éste y de su *expertise* aplicada a las principales áreas sensibles para la actuación de los gobiernos en esa materia²⁴⁸. Probablemente, ello también explique por qué, -en algunos casos descriptos, como el cambio de los votos en la ONU o la renuncia al NOAL- los diplomáticos proyectaron una postura más institucional ligada a la preservación de la multiplicidad de opciones, lo cual comportaba implícitamente el mantenimiento o la expansión del campo profesional.

- Del mismo modo, a lo largo del período, pese a la concentración del sistema de toma de decisiones estratégicas y a la relativa volatilidad que sugieren algunos

²⁴⁸ Según Emerson (1991), la mayoría de los gobernantes no sabe qué es lo que tiene que hacer. Aplicada a nuestra reflexión, esta expresión es susceptible de dos lecturas: por un lado, puede ser que los políticos ignoren las alternativas estratégicas e improvisen a partir de generalidades, lo cual encierra un supuesto crítico que los descalifica *a priori*; por otro lado, sin embargo, puede ser que con los objetivos estratégicos claros, los políticos desconozcan suficientemente los mecanismos, procesos, modalidades y estilos eficientes para desagregar las macrodecisiones. Así, el encuentro con los burócratas profesionales y expertos, en este caso, los diplomáticos, resulta sumamente enriquecedor y facilitador de la gestión.

bruscos cambios de posición, la relación entre políticos y diplomáticos puede caracterizarse apelando a las categorías de Peters (1987), dentro de los modelos “*village life*” y “*funcional*”. Aunque la normativa pone la relación en términos formales, asimilando nítida y “asépticamente” las funciones diplomáticas como las propias “del arte” y subordinándolas a las decisiones del gobierno, se trata de un deslinde reglamentario, útil en última instancia sólo a los efectos jurídicos y eventualmente controversiales. Según el primero de los modelos, ambas partes están interesadas por igual en la continuidad del gobierno y en su fluido desempeño. En consecuencia, los políticos y los burócratas comparten, en el extremo, intereses y mentalidades hasta constituir una misma élite político-administrativa. Probablemente, este tipo ideal sea un tanto rígido para encerrar allí todas las variantes que emergen, por ejemplo, de los casos comentados. Particularmente, la pertenencia a una élite común es una hipótesis un poco lejana. Sí, puede decirse, en cambio que se mueven con comodidad en la misma franja, por razones y necesidades que manifiestan una adaptabilidad mutua. La presencia creciente de diplomáticos en los puestos de conducción política de la Cancillería es una muestra de ello, así como la continuidad de algunos políticos alternativamente en funciones diplomáticas y de conducción de la política exterior a lo largo de varios gobiernos. Las divergencias de intereses aparecen pospuestas o subordinadas a la definición estratégica y se establecen espacios no conflictivos de convivencia, o se minimizan las disfuncionalidades. La expresión de EV19, “siempre habrá algún diplomático dispuesto a coincidir con el gobierno” da la idea también de esa versatilidad, al menos de parte de los profesionales.

- El modelo “*funcional*” suma los grupos sociales a la comunidad de intereses y crea redes de confianza alrededor de algunas cuestiones, en este caso, de la política exterior, en un tipo de integración vertical, de tal modo que el contenido de la política específica trasciende la posición administrativa y se convierte en una posición social. A medida que los diplomáticos, en asuntos específicos, interactúan por sí mismos con los actores sociales, estos quedan asociados a los objetivos de la política, pero también influyen sobre ellos a través de la burocracia estable. En este sentido, una de las razones de la supervivencia de la diplomacia de carrera se debe a que cumple una “función ritual” (Álvarez; 2000) independiente de su relación con los políticos y que constituye una suerte de red transversal interestatal.

- Destacamos aquí el carácter de la influencia de los diplomáticos profesionales y los canales a través de los cuales esta se produce. En este sentido, por lo dicho en el párrafo precedente, se transitaría por la primera posición esquematizada por Friedrich (1968), en la cual hay una preferencia de valor compartida por el que influye y por el que es influido. Sin embargo, si se vuelve sobre la consideración de la adaptación mutua, no se trata de valores compartidos necesariamente sino de la definición de espacios de colaboración a partir de intereses cruzados o superpuestos, no adversariales, en donde rige la *“ley de las relaciones previstas”*, que postula el acomodamiento previo de la conducta de cada uno. Esta posición no es estable, sino que se actualiza ante cada cambio de gobierno, en el que habría un período de “entrenamiento” que permite la adopción o el perfeccionamiento de los hábitos personales e institucionales por parte de los diplomáticos y la “domesticación” de los políticos. A medida que se incorporan actores estratégicos a la toma de decisiones –es decir, se ensancha en campo-, la influencia de los diplomáticos sobre los aspectos concretos de las políticas parece crecer; sin embargo, el alcance de la influencia de aquellos sobre los políticos se encuentra limitado por la concentración del sistema de toma de decisiones estratégicas. Al ser crecientemente centralizado y poco institucionalizado, el grado de autonomía del decisor –es decir, su margen de libertad frente a las influencias hipotéticas- es más amplio.

- Otra forma posible en esta relación se desprende de la segunda proposición de Friedrich según la cual la influencia aumenta cuando la seguridad decrece, es decir, para nosotros, cuando se registran “vacíos” de decisión, incertidumbre respecto de las consecuencias o simplemente queda librada a la improvisación. En términos generales, cuando los objetivos son difusos o contradictorios, los recursos insuficientes o el control superficial y meramente formalista, la respuesta burocrática puede consistir en establecer pautas que limitan la demanda y maximizan la utilización de recursos, o bien adaptar los objetivos o los recursos e incluso modificar el alcance del servicio.

- Al constituirse los diplomáticos profesionales como la élite burocrática de la Cancillería y desarrollar en modo estable una serie de relaciones con actores institucionales del sistema bilateral y multilateral, la fijación de la agenda de la

política exterior presenta mecanismos que escapan o se sustraen del control de las instancias políticas, cuando se trata de cuestiones alejadas de los objetivos inmediatos o, incluso, dentro de este campo, cuando no depende de la voluntad unilateral de ellas. Así, la acumulación y progresión de acciones desde los niveles inferiores puede dar lugar a la participación de los niveles de decisión superiores, incluso del más alto, de manera prácticamente inevitable y con pocos márgenes de variación dentro de un abanico limitado de acciones posibles.

Por otra parte, la rutina burocrática realimenta el proceso de formulación de la política exterior. En efecto, antes, durante y después de la toma de decisión, se reproduce la intervención de la Cancillería, con un sistema de trabajo experimentado a lo largo de los años, que combina la circulación radial y circular de la información y que ha incorporado los medios tecnológicos en forma creciente y variada, particularmente a partir de 1983. Así, tal rutina incluye la obtención e inteligencia de información (cables, etc.), la atención a los valores e intereses afectados frente a los objetivos (memoranda, etc.), la consideración de las alternativas y la evaluación de la aplicación de cada una, considerando los costos y beneficios tangibles e intangibles, los grados de incertidumbre y los problemas de implementación (informes, *non papers*, etc.) y la relación con los antecedentes (memoria institucional). Este complejo manifiesta la existencia de una “política burocrática” propia y de la existencia de una cultura organizacional vinculada a esa rutina, que está dirigida a la atención acrítica del interés nacional y en un determinado momento se pone al servicio de enfoques o determinaciones particulares de ese interés. El caso de la desafiliación del NOAL y las resistencias burocráticas aludidas por sus impulsores como producto de una determinada ideología de la “línea de la Cancillería” merecen una segunda lectura desde este punto de vista.

- De acuerdo con la idea de Mayntz (1979) la burocracia especializada particular ligada a una política pública –en este caso la diplomacia profesional de la política exterior- no debe ser considerada como mera ejecutora sino como adaptadora y hasta modificadora de las políticas. En los sistemas consolidados, como parece ser el subsistema de la política exterior argentina, las tareas de los altos funcionarios trascienden el asesoramiento al presidente y los ministros en la toma de decisiones

y se involucran en la mejora de la gestión de las relaciones con los actores internos y externos y con su repercusión en los servicios prestados al público.

En este sentido, invocando los modelos de Allison (1988), la complejidad de la acción conjunta se debe entre otras cosas a que el realizador de la política exterior no es un actor individual aislado sino que a menudo su decisión arrastra la intervención previa de un conjunto indeterminado de organizaciones de distinto porte así, como su preparación está abierta al juego de actores políticos con distintas posiciones formales y grados de influencia informal en la escala de decisión. En consecuencia, el estudio de la participación de cada uno de estos factores exige la combinación de distintas lógicas de análisis.

3.- Los casos presentados en la última parte de nuestra investigación permiten apreciar distintas facetas de la intervención de la diplomacia profesional en la gestión de la política exterior involucrada en cada uno de ellos, ponderar el campo y el alcance de su influencia y evaluar su desempeño en términos de la relación entre política y administración.

En efecto, hemos considerado seis casos de diferente entidad e importancia: el retiro argentino del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el cambio en la relación de votos con los Estados Unidos en la Organización de las Naciones Unidas, la negociación sobre los Hielos Continentales Patagónicos con Chile, la actuación argentina en el campo multilateral, la apropiación de la política exterior en materia nuclear y la construcción del MERCOSUR. La selección de los casos está ligada a la disponibilidad de datos en fuentes primarias, dado que en todos los casos se trata de políticas recientes o aún vigentes, lo cual resultó una limitación para obtener información en las entrevistas sin poner en riesgo la confidencialidad por un lado, y sin afectar la discreción propia de la profesión, por otro.

- Los casos del retiro argentino del NOAL y del cambio de la relación de votos en la ONU manifiestan claramente un avance y una imposición de los niveles políticos por sobre el trabajo y el asesoramiento de la diplomacia profesional. El relato del *abandono del NOAL*, reconstruido a partir de los apuntes de Escudé, parte de un

posicionamiento ideológico que, invocando el pragmatismo, subordina, sin embargo, las consideraciones de esa índole interpuestas por la diplomacia de carrera a los supuestos del realismo periférico. En efecto, la idea según la cual resultaba oneroso y poco importante mantener al país en el seno de un foro que polemizaba con los Estados Unidos y el mundo desarrollado en general, a quienes habíamos elegido como el fundamento y norte de nuestra política exterior, dejaba de lado consideraciones de tipo práctico, luego valoradas incluso por aquellos países, como más importantes que el gesto simbólico del retiro. Aunque no afloran con evidencia manifiesta, dos supuestos equivocados propiciaron una medida que, a la larga, se reveló como inconveniente o, en todo caso, tan indiferente como seguir en el NOAL. El primero de ellos, partía de simplificar la tarea de la diplomacia tradicional identificando su posición exclusivamente con una postura ideológica “tercermundista”, dejando de lado el trabajo profesional relacionado con la presencia de la Argentina en el movimiento y con el conjunto de compromisos multilaterales y bilaterales que se habían desarrollado desde el ingreso del país en ese foro. Así, la superioridad ideológica de la postura “occidentalista” postulada por el Canciller y sus asesores se convirtió en una imposición a la línea burocrática de la Cancillería, ejecutada prácticamente mediante una intervención vertical por sobre ella y los diplomáticos involucrados. Por cierto, la medida tampoco había sido concertada con los Estados Unidos. Simplemente, era un gesto destinado a hacer pública en un foro internacional nuestra incondicional identificación con Occidente. Pese al desacuerdo conjetural con los diplomáticos profesionales, sobre la decisión tomada y ejecutada, no hubo conflictos ulteriores, aunque las objeciones esgrimidas por los diplomáticos quedaron plasmadas en los documentos internos. El segundo supuesto, que también lesiona el pragmatismo invocado, partía de considerar que la política elegida duraría para siempre y que ninguna circunstancia ulterior haría necesario replantear la relación de la Argentina con los miembros del NOAL en forma conjunta o fragmentada. Es decir, se entendía que la medida simbólica no podría afectar a la política exterior futura porque ésta sólo podía tener al respecto una sola orientación posible. *A posteriori*, esta postura revelaría sus limitaciones, por el cambio de las circunstancias internas y también por el de las externas. Menos de 10 años después del retiro, la Argentina –que no contó con la comprensión inmediata de los Estados Unidos en la crisis post *default*- debió salir a buscar apoyo en los países miembros del NOAL, sin poder invocar no ya la pertenencia al

movimiento, sino teniendo que remontar, incluso, un retiro considerado poco costoso en su momento. El trabajo diplomático previo había sido desechado por un prurito ideológico de efecto incierto sobre la potencia hegemónica y debió recomponerse soslayando los supuestos costos intangibles. Por cierto, esta última operación fue confiada a diplomáticos de carrera.

- Puede evaluarse en el mismo sentido, de la política del *cambio de la orientación del voto en la Organización de las Naciones Unidas*. Según los apuntes de Escudé, tal cambio fue una iniciativa del nivel político, postulada a partir de los mismos principios del realismo periférico que inspiraron el retiro del NOAL. Y el mecanismo también fue una intervención sobre los niveles de gestión diplomática obligando a las áreas involucradas a deshacer o ignorar los compromisos emergentes de los vínculos trazados hasta ese momento. La mera imposición cuantitativa, atribuida al Canciller, de revertir los votos hasta un porcentaje determinado manifiesta la subordinación de la gestión diplomática a postulados ideológicos, invocando, paradójicamente, un argumento pragmático –los supuestos beneficios de votar con Estados Unidos-. En la tendencia general de la región a reorientar sus votos hacia una posición pronorteamericana, la Argentina planteó más radicalmente el alineamiento, sin perjuicio de lo cual, no obtuvo un tratamiento substancialmente diferente de otros países que mantuvieron disidencias más profundas y constantes. El alineamiento político minimizó la posibilidad de generar iniciativas propias o de matizar las ajenas y condicionó hacia el futuro la inserción internacional del Estado. Se generaron otros costos y riesgos como consecuencia del alineamiento en el ámbito interno. La defensa de la postura de la diplomacia estuvo a cargo de profesionales de la carrera simultáneamente funcionarios políticos del nivel de conducción, es decir, identificados con el gobierno de turno. La intervención vertical, eludiendo la participación necesaria de las áreas involucradas, manifiesta una profunda politización, en sentido negativo, y las consecuencias sobre las trayectorias de los involucrados se proyectaron durante varios años. Los resultados diplomáticos puestos en términos de costo/beneficio, en cambio, fueron, como mínimo, indiferentes en el futuro inmediato.

En ambos casos puede enfocarse la toma de decisión desde la perspectiva del Modelo III de Allison, como un juego de fuerzas entre distintos actores en el cual perdieron los diplomáticos profesionales a manos de los equipos políticos.

- A diferencia de los dos casos anteriores, la intervención de la diplomacia profesional en la negociación de los *Hielos Continentales Patagónicos* significó un claro límite a la imposición política y una muestra del papel que como actor de una política puede asumir la burocracia en términos de gobernanza. La primera postura frente a la negociación fue diseñada técnica y estratégicamente por la conducción política de la Cancillería con escasa y puntual participación de algunas áreas técnicas y jugada en la relación bilateral sin un consenso previo con las provincias y sectores involucrados. El cálculo acerca del peso decisivo que tendría la combinación del hecho consumado más la voluntad del Poder Ejecutivo en el Congreso, sin embargo, resultó equivocado y el acuerdo transcurrió varios años en el Poder Legislativo sin a ser aprobado y, tampoco, discutido en profundidad. En efecto, las presiones de la Cancillería y del Presidente chocaron contra intereses concretos representados en el Congreso y con alguna capacidad de repercutir en la prensa, suficiente para movilizar a la oposición y a porciones del oficialismo en contra de la medida. Es un caso, tal vez el último hasta el momento, en el cual el Legislativo pudo resistir la presión del Ejecutivo en una materia de política exterior. En efecto, pese a la preponderancia presidencial, fue el Congreso el que impidió que se materializara en un tratado desfavorable. El cambio de circunstancias –Chile perdió inesperadamente en el laudo sobre Laguna del Desierto y no podía arriesgarse a un nuevo revés- y las necesidades de ambos gobiernos de destrabar el *impasse* para avanzar en los esfuerzos de integración hacían necesario un replanteo, pero la finalización de los mandatos comprimía los tiempos. La creación de un equipo especial en la Cancillería fue, -además del reconocimiento implícito de que la opción de presionar al Congreso como única estrategia había fracasado-, un intento por arribar a un consenso interno y externo que permitiera la solución del último problema de límites entre ambos países. La actuación del equipo, hasta donde puede saberse, priorizó la creación de consensos, el debate y la superación de diferencias entre las distintas partes, una actuación decisiva en concordancia con los representantes transpartidarios en el Congreso y la creación de un espacio de confianza con los chilenos. Junto con ello, la actitud proactiva de los gobiernos

generó el clima propicio para la sanción simultánea del acuerdo definitivo. El equipo de trabajo, liderado en los hechos por diplomáticos de carrera, construyó su propia legitimidad interactuando con todos los actores involucrados y acercando las posiciones hasta el resultado final. El caso pone de manifiesto la integración de los diplomáticos como interfase de los niveles políticos, su capacidad para interactuar con actores estratégicos, la intervención que les compete en todas las fases del ciclo de la política exterior y su flexibilidad y capacidad de negociación.

- La *participación argentina en el ámbito multilateral*, tal como la hemos enfocado, es decir, dejando de lado las cuestiones relativas al comercio internacional –GATT, OMC, etc.- y las vinculadas a las misiones de paz, en cambio, manifiesta la continuidad de una política en la que el país cuenta con ricos antecedentes, llevada a cabo básicamente por los diplomáticos profesionales con poca intensidad de intervención –salvo en los tramos finales- de los niveles de conducción política. En estas ocasiones, la Cancillería opera con relativa autonomía y asocia su agenda de actuación con la agenda de los organismos internacionales, siguiendo los pasos administrativos de práctica para la producción de documentos, asistencia a las reuniones, fundamentación de la posición argentina y los acuerdos y compromisos que sean necesarios para sostenerla. Así, varios diplomáticos se convirtieron en titulares de organismos del sistema multilateral y otros funcionarios arribaron a posiciones importantes, como el ex Canciller Caputo en la Asamblea de la ONU.

Finalmente, los dos ejemplos más completos de la actuación del servicio diplomático profesional se vinculan con dos políticas que atravesaron todos los gobiernos, con distinta incidencia, pero desde un plano prioritario y relevante: la apropiación de la política nuclear en el campo internacional y la construcción del MERCOSUR. Ambos casos están vinculados a un componente permanente de la política exterior desde la restauración democrática y que Russell/Tokatlián (2003) identifican con el lugar que ocupa Brasil en el frente externo de la Argentina.

- La *política nuclear* fue, hasta 1983, prácticamente un terreno casi exclusivo de los militares y los científicos, en un campo contiguo y, a veces, superpuesto, con escasa participación de la Cancillería, siempre limitada, además, a la intervención

de los niveles políticos que quedaban, así, subordinados al ámbito estratégico militar. Como se mencionó, la intención reducir la influencia de los militares en las relaciones exteriores y desmalvinizarlas abrió una ventana de oportunidad para que la Cancillería se apropiara de la política exterior en la materia e invirtiera los términos de la relación. Al no estar involucrada con intereses sectoriales, pudo manejarse en el terreno de la política nuclear –que después se ampliaría a las cuestiones de desarme- con cierta neutralidad y deslindar las opciones estratégicas de aquellas ligadas a preferencias organizacionales, tradiciones internas y pujas intersectoriales. La inclusión paulatina de la cuestión en la agenda de la política internacional, la necesidad de preservar el retorno a la democracia –acosada por la crisis de la deuda y la persistencia de enclaves autoritarios- llevaron al giro copernicano en la relación con Brasil. La apertura de las instalaciones nucleares a las inspecciones mutuas significó el fin de la desconfianza extrema y el comienzo de una colaboración sostenida entre ambos países, a partir de una agenda manejada por la Cancillería, tanto en los aspectos técnicos como en los políticos. Como consecuencia, el Ministerio sustituyó a los militares en la coordinación de la decisión estratégica en la materia y subordinó a los sectores científicos y técnicos. Luego, con el desmantelamiento del misil Cóndor II, la firma del TNP y del Tratado de Tlatelolco se consolidó la posición interna de la Cancillería, que consiguió eludir los intentos de bloqueo de las otras jurisdicciones y lograr cierta autonomía en la fijación de la agenda, tal como marca la evolución de la política nuclear.

- La *construcción del MERCOSUR*, por su parte, fue una operación en extremo compleja, prolongada y acumulativa, con múltiples matices a lo largo del período bajo análisis. Como se anticipó, la integración con Brasil fue posible sólo a partir del nuevo estándar de relaciones establecido con la cooperación nuclear. La distensión contribuyó a reducir conflictos y abrió un proceso autosostenido y creciente. La actuación del servicio diplomático profesional en todo el proceso fue decisiva para el montaje del mayor esfuerzo de integración económica realizado en América Latina. La compleja estructura que rige la organización del MERCOSUR fue desarrollada por las Cancillerías; pero el trabajo no consistió sólo en la creación de organismos y su puesta en funcionamiento a la manera burocrática tradicional. Los acuerdos establecen agendas, objetivos, armonización de legislaciones, etc. que

requieren negociaciones, documentos de trabajo, borradores, reuniones con los grupos interesados de todos los miembros, renegociaciones a nivel de los gobiernos, búsqueda de consensos, relaciones con los políticos de todos los países, etc.

Del mismo modo que en la cooperación con Brasil, son las Cancillerías las que llevan la agenda política y las diversas agendas técnicas. Eso requirió, en nuestro caso, de la constitución de los grupos de trabajo y, por lo tanto, de la extensión de las funciones diplomáticas a áreas y temáticas no “tradicionales”. La incorporación de los miembros del ex SECEN coincidió con la fase ascendente del proceso de integración y permitió unificar esfuerzos que de otra manera hubieran quedado dispersos o sometidos a conflictos interburocráticos. Pese al “encapsulamiento” de la iniciativa –en los términos de Schmitter- el desarrollo del MERCOSUR en esa prolongada meseta es un mérito del servicio diplomático.

Sin perjuicio de ello, a diferencia de lo ocurrido en materia nuclear, el peso de la diplomacia presidencial confiere a todo el proceso de integración una característica contradictoria. Si bien el desarrollo organizativo ha sido denso y variado y los avances fueron significativos sobre todo en la fase de expansión, la institucionalidad del MERCOSUR está limitada por el recurso frecuente y reiterado a la intervención de los presidentes, la cual, por otra parte, ha sido decisiva en los momentos críticos para la continuidad de la integración. La estructura ha conseguido un funcionamiento continuo y relativamente pautado en una modalidad reticular que la constituye en una comunidad de comunicación y de práctica mediante la cual se vinculan “*on line*” el GMC radialmente con los subgrupos y éstos entre sí. Así, la preparación de las decisiones y la negociación es la tarea diplomática, aunque la atención a los grandes objetivos o el tratamiento de los grandes conflictos quedan fuera de su alcance. Ello pospone muchas veces la superación o suavización de las asimetrías. En nuestro caso, además, ha generado una suerte de especialización inicialmente para los antiguos miembros del SECEN, que se ha ido ensanchando con el transcurso del tiempo.

Por otra parte, la necesidad de construir espacios de integración política como UNASUR, además de mostrar las limitaciones de la integración prioritariamente

económica del MERCOSUR también constituye un límite a los objetivos postulados por los acuerdos que dieron origen a este espacio.

4.- Los diplomáticos de carrera son un actor necesario en la formación de las políticas exteriores pese a que no participan de forma institucionalizada de modo regular en la toma de decisiones estratégicas.

Los casos considerados y los testimonios de los entrevistados permiten observar la participación de los diplomáticos profesionales con el ciclo de formulación de la política exterior así como algunas aristas de la relación entre política y administración en este acotado universo.

- De acuerdo con los criterios para caracterizar a un actor sugeridos por García Sánchez (2007) los diplomáticos profesionales, aunque están integrados en torno a similares intereses y precepciones respecto de la política exterior y cuentan con cierto grado de organización y recursos fundamentalmente simbólicos –de conocimiento- y mecanismos de resolución de conflictos internos, no poseen totalmente los medios ni la capacidad para actuar intencionadamente en la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada y diferenciada y a la que se le pueda atribuir responsabilidad por su influencia y sus acciones en relación con la toma de decisiones estratégicas. No se constituyen, entonces, como una unidad de decisión-acción plenamente, sino parcialmente, responsable.

- En consecuencia, no se puede caracterizar al servicio diplomático profesional como un *actor pleno* (es decir, relativamente autónomo y activamente legitimado) necesario y estable en la formación de la política exterior. Esta circunstancia no explica por sí misma los cambios en la política exterior del período -ni las oscilaciones, a veces tan bruscas, en la orientación de los ejes estratégicos- pero contribuye notoriamente a comprender la carencia en su formulación de una visión de largo plazo y de la disponibilidad de un conjunto de alternativas viables. La política exterior argentina, en sentido “macro”, parece signada por las exigencias más inmediatas y, si bien, en el esquema del análisis

de políticas éstas son en buena medida “reactivas”, ello no implica la ausencia de instancias de debate, concertación y planificación de mediano y largo plazo. Desde este punto de vista, para las decisiones estratégicas el servicio diplomático profesional es, en todo caso, un actor secundario y subordinado. En forma eventual, algunos diplomáticos participan intermitentemente en el segmento cumbre de la toma de decisiones, pero lo hacen como consecuencia de la función política y a título personal. En el otro extremo, los actores propiamente dichos –los funcionarios del ejecutivo, los ministros y los dirigentes de los partidos políticos-, tomados en bloque o individualmente, no provienen de estructuras de reclutamiento y formación orgánicas y estables, ni están necesariamente ligados a usinas de pensamiento o *think tanks* que satisfagan esa carencia.

- Sin perjuicio de ello, para las políticas exteriores que surgen de las decisiones estratégicas con proyección temporal dilatada –MERCOSUR, cooperación nuclear con Brasil, etc.- así como para las políticas exteriores que se originan en la agenda internacional o emergen de la dinámica propia de la Cancillería, el servicio diplomático profesional es un actor principal, necesario y legitimado y desempeña tal rol con regularidad, liderando a otros sectores de la administración, coordinando con otros actores institucionales y sociales y, en consecuencia, interviniendo en el diseño de la agenda de actuación del gobierno y del Estado. En estos casos, la posición formal de la diplomacia profesional en el proceso decisorio le confiere una gran autonomía para las distintas etapas del ciclo de formulación de las políticas exteriores específicas, que armoniza claramente con sus intereses profesionales de ascenso y reproducción de la carrera, donde pone en juego las habilidades adquiridas para la representación y la negociación y que le permite estar atenta para explotar los entornos de oportunidad que la combinación de factores le abre en cada caso (García Sánchez; 2007).

5.- Se aprecian en la élite burocrática conformada por los diplomáticos de carrera los atributos weberianos clásicos: selección y promoción por mérito, formalidad, jerarquía, remuneración diferenciada y prestigio.

La modalidad de actuación del servicio diplomático profesional deriva de su configuración como élite burocrática funcional especializada y, por ello, del complejo formado por el reclutamiento, la formación, la incorporación a la élite, el desempeño en el exterior, su carácter de “burocracia de la política exterior”, las diversas formas en que se resuelve la relación entre política y administración, el espíritu de cuerpo y el prestigio social que la función y sus ejecutores mantienen y reproducen.

- El reclutamiento, a lo largo de los 50 años de establecido el mecanismo de ingreso, superados los embates iniciales y las “*razzias*” de algunos gobiernos, ha conseguido definir un perfil compatible con la educación de la clase media argentina e, incluso, se ha “federalizado” y ampliado la base en la última etapa. En cuanto a la formación, a medida que se han sucedido las camadas el ISEN adquirió la fisonomía de un instituto formativo, particularmente desde la restauración democrática, y fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza a las exigencias académicas, aunque parece estar orientado preferiblemente hacia los tramos inferiores de la carrera. No desarrolló, sin embargo, una plataforma de investigación y, por lo tanto, no recibe en forma regular y sistemática los aportes de la experiencia diplomática concreta llevada por las áreas sustantivas de la Cancillería. La formación continua se completa con los programas que por iniciativa individual realizan los funcionarios y eventualmente con la experiencia transmitida por los niveles superiores. Eso provoca que los funcionarios de Consejero para arriba difícilmente vuelvan al ISEN, salvo en las instancias formales previstas para la formación de los becarios. En el tramo político de la carrera, además, es posible que la capacitación formal quede subordinada a los otros criterios de evaluación.

- La incorporación ritual a la élite comienza con el ingreso a la carrera una vez terminado el período formativo y culmina con la designación en el primer destino en el exterior. En este tramo, las relaciones que los nuevos diplomáticos entablan con sus colegas más antiguos implican las primeras manifestaciones de la “visibilidad” necesaria para un desarrollo cadencioso de la carrera. Luego, el desempeño del primer destino en el exterior puede ser decisivo para la definición de una conducta proactiva o pasiva en relación con la función y, sobre todo, con la reinscripción en el cuadro burocrático de la Cancillería.

6.- La Cancillería ha generado, mantiene y reproduce su propia burocracia en una forma diferente del resto de la administración nacional. Los atributos de la élite burocrática así constituida y su reproducción a lo largo del tiempo confieren a la relación entre política y administración en ese ámbito caracteres peculiares.

Esa burocracia está formada por los diplomáticos profesionales con destino en Buenos Aires y se renueva permanentemente sin que sea afectada sensiblemente por las otras formas vigentes de ingreso al empleo público en la Cancillería.

- Las políticas exteriores ordinarias son llevadas por los diplomáticos prácticamente sin interferencias; es más, en cuanto estas políticas exceden el marco de la Cancillería, son los diplomáticos profesionales los encargados de interactuar con otras áreas, fijar la agenda en los temas de incidencia internacional con ellas y, en general, plantear los canales de negociación, en los que suelen intervenir. Es decir, hacia dentro de la administración se manejan como burócratas especializados que intermedian las relaciones “micro” del Estado con el exterior y con la propia Cancillería.

- El *espíritu de cuerpo*, propio de las élites de cualquier naturaleza, es también una característica de la diplomacia de carrera argentina. Aunque los diplomáticos entablan relaciones con los funcionarios políticos de la Cancillería y también con el nivel gerencial y con los funcionarios políticos del resto de la Administración, la conciencia de su legitimidad, debida al ingreso y a las funciones, es un plus implícito frente, por ejemplo, a las designaciones transitorias generalizadas para los cargos con funciones ejecutivas en el SINEP o las de los funcionarios políticos.

- La estabilidad, la permanencia, el origen común y la representación en el exterior constituyen los fundamentos de una cultura horizontal que abarca a todos los niveles diplomáticos frente a las otras capas de la administración. Es la fuente de su diferenciación sustantiva y, también, la de su autoestima. Ésta se enriquece con el prestigio asociado regularmente a la función y relacionado con

las particularidades del ambiente diplomático. Por otra parte, el trabajo de recolección e inteligencia de la información que realizan los diplomáticos de carrera constituidos en la burocracia de la Cancillería es, a diferencia de otras jurisdicciones, constante y sistemático y constituye un depósito de memoria institucional. Desde este punto de vista, la élite burocrática reproduce su propio perfil a lo largo del tiempo.

- La relación entre política y administración, por su parte, presenta muchas facetas. Por un lado, al ser la “burocracia de la política exterior” tienen asegurada la desconfianza inicial de los políticos cuando comienza una nueva gestión, según se ha visto en todos los cambios de gobierno y en los pocos cambios de cancilleres que ha habido en el período. Pero, desde la misma perspectiva, su carácter corporativo y estable los hace imprescindibles para la gestión minuciosa y detallada de un área compleja y variada como la política exterior, además de insustituibles en las representaciones en el exterior y en varias áreas de la Cancillería, y también como asesores en los gabinetes de los funcionarios políticos ajenos –o no- a la carrera. Recíprocamente, los diplomáticos recelan de los políticos. Como vimos, la mayoría de los políticos designados en nuestro período carecían de antecedentes en diplomacia y no provenían de las organizaciones partidarias provistos de una estrategia de política exterior suficientemente elaborada, pero lo hacían con la necesidad de aplicarla inmediatamente. Corporativamente, los diplomáticos debieron reconstruir su propia legitimidad. Individualmente y por grupos, debieron “domesticar” a los políticos. Según los testimonios recogidos, el final de todas las gestiones encontró a políticos y diplomáticos en una relación armónica y aquilatada por la convivencia.

- Otro punto de vista, plantea la relación en términos de gestión de las políticas exteriores. Los diplomáticos han ocupado paulatinamente los puestos políticos de la Cancillería y conducen las áreas de nivel inferior (primeras aperturas del nivel político) menos ligadas a la decisión estratégica pero derivadas de ésta y todo lo que hace a la conducción del propio servicio exterior. Resulta coherente que si los diplomáticos constituyen la “burocracia de la política exterior” y en determinadas cuestiones desarrollan prácticamente todo el ciclo de formación de

la política respectiva, también asuman la responsabilidad de la planificación y preparación de las decisiones del Poder Ejecutivo. En este sentido, ya se dijo, son actores completos de la política exterior específica. Y, por la propia dinámica de la actuación, imponen (o definen conjuntamente) las orientaciones a otras dependencias de la administración relacionadas temáticamente con esas políticas. La interacción política, en este punto, de carácter horizontal hacia el Poder Legislativo y hacia las otras áreas de la administración y vertical hacia los partidos y los grupos sociales, no presenta mayores dificultades. Aquí la Cancillería desempeña una tarea arquitectónica: como sugiere Agatiello (2001) es ministerio de relaciones exteriores con los organismos internacionales, ministerio de comercio internacional, ministerio de cooperación internacional, etc. y nexo de varias políticas no sólo con instancias exteriores sino como vehículo de coordinación hacia el interior de la administración.

- La relación entre política y administración también se plantea en el caso de los embajadores políticos. Como se vio, éstos pocas veces están vinculados a la política exterior y al ambiente diplomático, lo cual marca diferencias iniciales que deben ser superadas con el establecimiento de un *modus vivendi* asequible para ambas partes. En general, la existencia de embajadores políticos no es discutida, puesto que está en la ley, pero es considerada disfuncional a la carrera y a cualquier estrategia de política exterior cuando se circunscribe a ciertos destinos con los cuales es preciso desarrollar una acción concertada. Corporativamente, los diplomáticos advierten sobre la tendencia a designar embajadores políticos indiscriminadamente, pero no reaccionan públicamente cuando éstos generan conflictos en los países de destino.

- Por último, los casos puntuales del cambio de votos en la ONU y del retiro argentino del NOAL muestran un elevado nivel de politización de la función sobre la base de la imputación a la corporación de una determinada ideología, lo cual podría ser cierto, sin que ello justificara una intervención semejante. En estos casos, aunque los diplomáticos de carrera utilizaron los medios a su alcance, no tuvieron suficiente legitimidad como para frenar el procedimiento y sucumbieron ante la imposición política. Algunos enfrentaron, además, un inevitable conflicto de lealtades.

7.- La experiencia y la excepcionalidad de la élite burocrática de los diplomáticos de carrera permite plantear hacia el resto de la administración nacional algunos interrogantes respecto del resto del segmento del “directivo público”, o del “nivel gerencial”.

Como se expresó reiteradamente, los diplomáticos de carrera constituyen una excepción dentro del conjunto de la burocracia argentina.

- Tal excepcionalidad, que se manifiesta en los caracteres resaltados a lo largo del trabajo, se asienta, sin embargo, en la continuidad del proyecto sostenida a lo largo de cinco décadas. Durante el mismo período, la administración nacional ensayó otros proyectos que no han corrido la misma suerte ni obtenido similares resultados. Ya nos hemos referido a los administradores gubernamentales y a los economistas de gobierno, como proyectos referidos a un modelo funcional o ligado a un área determinada respectivamente. Ambos no han tenido la regularidad, la continuidad ni el arraigo institucional de los diplomáticos profesionales. Otro tanto puede decirse de los intentos de formar una “alta gerencia pública” con los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA primero y del SINEP y otros escalafones sectoriales surgidos de la negociación colectiva, después. En este caso, los procesos de selección, formación y promoción se organizan a partir de una propuesta diferente. Pero mientras que en los dos primeros el resultado de la falta de arraigo institucional generó su congelamiento o discontinuidad, los cargos con funciones ejecutivas se mantienen por la vía de la designación política, es decir, en contra de la racionalidad que los originó. La profesionalización del empleo público deriva en la exigencia de una serie de atributos personales y la adquisición de un conjunto formalizado de habilidades, pero no genera la creación de una burocracia estable, capaz de constituirse en un actor legitimado en el ciclo de formulación y gestión de las políticas públicas.
- Cabe preguntarse entonces, por qué los diplomáticos profesionales han tenido éxito donde los otros proyectos han fracasado. La pregunta fue formulada al principio de la investigación y se reitera en este punto. La cuestión es, en sí misma, compleja, y las respuestas posibles no emergen necesariamente en forma

total de la investigación precedente. Aún a riesgo de ir más allá de lo ésta sugiere, tal vez deberían compararse las experiencias de la selección y formación de los diplomáticos con los otros ensayos, su inserción en el marco de una política o un área específica de la administración, la relación con los cuadros políticos y el interés de éstos en ocupar los puestos de la administración en las diversas áreas de la organización estatal. En todo caso, los diplomáticos profesionales han podido reproducir su carrera a lo largo de un período prolongado sobre la base de un riguroso y cuidado proceso de selección complementado por la formación dentro del organismo en el que van a prestar funciones. La formación comprende, además de la adquisición de conocimientos y el entrenamiento de ciertas habilidades –que se brinda en el período previo al ingreso a la carrera-, la incorporación de un cierto *savoir faire*, y de los hábitos propios del *estilo* diplomático que se asimilan en los primeros años de su desarrollo. Asimismo, el vínculo de estos funcionarios con un área de política determinada –la política exterior- parece ser un reaseguro de su continuidad, dado que pertenecen para siempre a la “Casa” con la que se identifican y que les imprime cierto sello particular frente al resto de la administración. Esta característica también los preserva relativamente de la invasión por parte los cuadros políticos. Salvo en el caso, reconocido por la normativa, de los embajadores políticos y otras categorías menores en número limitado, los cargos de los diplomáticos de carrera no son objeto habitual del clientelismo y por lo tanto no abundan los nombramientos por vía de la excepción, desalentados, además, por las normas vigentes. Pero, los embajadores políticos y los funcionarios políticos ajenos a la carrera en la Cancillería, necesitan de los diplomáticos profesionales formados de acuerdo con lo dicho líneas arriba, lo cual relegitima su existencia.

- Ninguna de estas características se replica completamente o con igual intensidad en los otros ensayos de profesionalización de la alta función pública. Los administradores gubernamentales comparten el modelo de selección para el ingreso al órgano de formación, pero no están ligados a una política determinada y probablemente la transversalidad y la opción de concursar los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA -primero y, luego, del SINEP-, por cada organismo favoreció la discontinuidad del proyecto. Los economistas de

gobierno, sí estuvieron vinculados al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, pero sus cargos, al no estar asociados a un perfil definido, pudieron ser cubiertos más tarde por cuadros políticos o por los procedimientos de concurso para cargos con funciones ejecutivas establecidos por el SINAPA en su momento. Unos y otros, al no ser importantes en número, y sus cargos quedar accesibles a los cuadros políticos o a los llamados a concurso por parte de las gestiones políticas, necesitan de la proyección de un respaldo político que no ha sido renovado por los sucesivos gobiernos. Por su parte, los cargos con funciones ejecutivas del SINAPA y de su sustituto, el SINEP y de otros escalafones sectoriales, sucumbieron o aún no han podido revertir el recurso a las designaciones por vía de excepción que puede convertirse en una senda de politización de la alta gerencia pública o de clientelismo. Los funcionarios seleccionados y formados por estos sistemas, altamente calificados en muchos casos, no resultan “necesarios” o “imprescindibles”, sin embargo, para los organismos donde prestan servicios.

- La experiencia de los diplomáticos de carrera, con todo, no puede ser simplificada y reducida sólo a la continuidad del respaldo político. Aunque éste se reiteró en varios gobiernos, la legitimación del servicio diplomático no proviene, al parecer, únicamente de esa fuente. Al contrario, el sistema creado en 1963 por el cual el ISEN iba a ser mecanismo de reclutamiento exclusivo de los diplomáticos profesionales sufrió varios embates de distintas administraciones desde sus comienzos; varios de sus miembros fueron exonerados en varias oportunidades, sometidos a “razzias” y beneficiados con reincorporaciones que impactaron sobre la estructura de la carrera, al igual que la incorporación masiva de los miembros del ex SECEN. Parece, más bien, que la legitimación del cuerpo no proviene tanto del respaldo gubernamental sostenido e intenso como de su capacidad sistémica para resistir, hasta cierto punto, los intentos de manipulación política.

XI.- Bibliografía

- Abelson, Donald (2006). “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los think tanks en las políticas”. En: *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires. Prometeo
- Aberbach, Joel; Putnam, Robert; Rockman, Bert (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts and London, England. Harvard University Press.
- Achard, Diego; Flores Silva, Manuel; González, Luis Eduardo (1994). *Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires. INTAL.
- Acuña, Carlos (comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Acuña, Carlos H. (1995). *El análisis de la burguesía como actor político*. Tesis Doctoral. Department of Political Science. University of Chicago. Mayo, (mimeo).
- Agatiello, Osvaldo (2001). “La tarea arquitectónica de la cancillería” En: *Archivos del Presente*. Año 6 N° 23.
- Aguilar Villanueva, Luis. F. (comp.) (1994). *La implementación de políticas públicas*. Porrúa. Méjico.
- Agulla, J. C.; Miller, D. C.; Chamorro Greca, E. (1966). *De la industria al poder*. Buenos Aires. Ediciones Líbera.
- Agulla, Juan Carlos (1968). *Eclipse de una aristocracia*. Buenos Aires. Ediciones Líbera.
- Alberdi, Juan Bautista (1895). “Política exterior argentina según la Constitución de 1853” En: *Escritos póstumos*. Buenos Aires. Imprenta Europea. T. III, p. 10
- Alconada Sempé, Raúl (1996). “Democracia y política exterior 1983-1989” En: Jalabe, Silvia Ruth (compiladora) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880- 1995*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Allison, Graham T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Álvarez de Toledo, José María (2000). *Crónicas de vida*. Buenos Aires. Dunken.
- Álvarez, Gabriel O. (2000). *Mercosur Ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del Cono Sur*. Brasilia. Universidade de Brasilia.
- Amado, André Mattosso Maia (1995). “La experiencia de Itamaraty en la formación de diplomáticos y la ejecución del programa de entrenamiento del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil: una visión del Instituto Rio Branco; La formación de funcionarios frente a la integración regional en América Latina y en Europa: hacia la definición de un marco metodológico comparativo”. Ponencia

presentada ante el *Seminario La Formación de Cuadros para la Integración Regional*. Montevideo, 19-24 de junio de 1995. Montevideo. CEFIR.

- Appleby, Paul (1999). "Big Democracy". En: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. *Clásicos de la administración pública*. México. F.C.E.
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (1993). *Estudios argentinos para la integración del Mercosur*. Buenos Aires. CEI.
- Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1994). *La economía internacional: temas de estudios en la Argentina*. Buenos Aires. CEI.
- Arnson, Cynthia J.; Taraciuk, Tamara P. (comps.) (2004). *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*. Buenos Aires. Woodrow Wilson Center for Scholars – CELS.
- Aron, Raymond (1968). *Democracia y totalitarismo*. Barcelona. Seix-Barral.
- Balze, Felipe A.M. de la (comp.) (1995). *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.
- Bartfeld, Federico Alejandro (2010). *Sobre la teoría de los juegos y su aplicación en la toma de decisiones de políticas públicas. Algunos ejemplos tentativos del uso del juego estratégico en la política exterior argentina*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Bartolomé, Mariano César (1999). "Proceso de toma de decisiones en política exterior: el Caso Cóndor II" En: *Boletín del Centro Naval* N° 794, Vol. 117, Año 118 Abril/junio
- Barzelay, Michael (1998). "La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)". En: *Reforma y Democracia*, N° 10; febrero
- Basabe, Horacio (1995). *Las Cancillerías en el 2015: aspectos institucionales*. Buenos Aires. APCPSN, 3 de agosto.
- Basso, Horacio (2006). *Mundos diferentes. Recuerdos de un diplomático*. Buenos Aires. Lumière.
- Beaugé, Víctor E (1996-1997). *La formación del diplomático*. Buenos Aires La Revista Diplomática Placet, diciembre-enero.
- Beaugé, Víctor E. (1993). *Política, política internacional y conflicto: apuntes para un análisis sistémico*. Nueva Delhi. Kalinga Publications.
- Beaugé, Víctor E.; Cantilo, José María (1978). *El diplomático en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Asociación Privada del Cuerpo Diplomático Argentino.

- Bernal-Meza, Raúl (2002). “Política exterior argentina: de Menem a de la Rúa ¿hay una nueva política?” En: *São Paulo em perspectiva* N° 16 (1)
- Berretoni, Daniel (2013). “Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 45.
- Berridge, G.R. (2005). *Diplomacy. Theory and practice*. New York: Palgrave. MacMillan.
- Bielsa, Rafael (2005). *Desde el sur. Conversaciones con Hernán Gómez Bruera*. Buenos Aires. Altamira.
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2011). “Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso” En: *Meridiano 47*, vol. 12, n. 125 (abr.-mai)
- Bizzozero, Lincoln (2003). “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur”. En: *Nueva Sociedad*, N° 186, julio-agosto
- Blanco, Jorge Enrique (1990). *Régimen legal del Servicio Exterior de la Nación*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Blondel, Jean (1985). *Government ministers in the contemporary World*. London. Sage.
- Boccardo, Ana Bárbara (2006). “Análisis de la crisis actual del Mercosur desde la teoría de la decisión. Una aplicación práctica de los Modelos de Toma de Decisión de Graham Allison”. En: *Studia Politicae*, N° 7.
- Bocco, Héctor Eduardo (1989). “La cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas para una evaluación política”. Serie documento. Informe N° 82. Buenos Aires. FLACSO
- Bocco, Héctor Eduardo; Segre, Magdalena; Russell, Roberto; Zuvanic, Laura (1990). *Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante 1990*. Buenos Aires. FLACSO. Programa Argentina. Documentos e Informes de Investigación.
- Bologna, Alfredo Bruno (1998). “La inserción argentina en la sociedad internacional” En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (1998). *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario. Ediciones CERIR
- Bologna, Alfredo Bruno (2010). “La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner” En: Bologna, Alfredo Bruno (director) *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario. CERIR-UNR. Tomo V
- Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2001). *La política exterior argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?* Rosario. Ediciones CERIR

- Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2006). *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR
- Bologna, Alfredo Bruno; Busso, Anabella (1994). “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”. En: CERIR (1994). *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario. Ediciones CERIR.
- Bompadre, Gerardo (2000). “Cooperación Nuclear Argentina-Brasil. Situación y perspectivas”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 18.
- Bonardi, Lucas Tomás (2013). “La Politización en las Embajadas Argentinas (1983-2012): un análisis descriptivo y una aproximación a su explicación”. Victoria. Mayo. (mimeo)
- Bonifacio, José Alberto (2003). “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. En: *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Bosoer, Fabián. (2005) *Generales y Embajadores*. Buenos Aires. Editorial Vergara.
- Bottomore, T. B. (1964). *Minorías selectas y sociedad*. Madrid. Gredos, 1965
- Bourdieu, Pierre (2013). *La nobleza de Estado: educación de élite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Braslavsky, Cecilia (1995). “Las nuevas tendencias mundiales y los cambios curriculares en la educación secundaria del cono sur en la década de los '90”. En: Puryear, Jeffrey y Brunner, José J. (eds.) (1995). *Educación equidad y competitividad económica en las Américas*. Vol. II: Estudios de caso. Washington. OEA. (Interamer; Serie Educativa - 40).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. En: *Desarrollo Económico* vol. 38 N° 150. Buenos Aires, julio-septiembre.
- Brown, Michael y Erie, Steven (1984). “Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”. En: Oszlak; Oscar (comp.) (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires. Paidós.
- Burnham, James (1945). *Los maquiavelistas. Defensores de la libertad*. Buenos Aires. Emecé.
- Busso, Anabella (1994). “La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. Algunas perspectivas sobresalientes”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 6.
- Busso, Anabella (1998). “Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales”. En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (1998) *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario. Ediciones CERIR

- Busso, Anabella (2001). “Las relaciones argentino-norteamericanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos” En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2001) *La política exterior argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?* Rosario. Ediciones CERIR.
- Busso, Anabella (2001). “Las relaciones argentino-norteamericanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos” En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2001). *La política exterior argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?* Rosario. Ediciones CERIR
- Busso, Anabella (2006). “La Presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas” En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2006) *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR.
- Busso, Anabella (2006). “La Presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”. En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2006). *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR
- Caetano, Gerardo (coord.) (2011). *MERCOSUR, Breve historia, cronología y marco institucional*. Montevideo. CEFIR.
- Calduch Cervera; R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Calle, Fabián (2008). “Algunas reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la Política Exterior Argentina a comienzos del siglo XXI”. En: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 1, septiembre.
- Camou, Antonio (1994). Los consejeros del príncipe. En: *Nueva Sociedad*, N° 152; noviembre/diciembre.
- Camou, Antonio (1997). *Analistas simbólicos y usinas de pensamiento en la elaboración de la política económica argentina (1983-1995)*. Tesis de doctorado. Flacso-Méjico 1997.
- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México. FLACSO-IISUNAM, Plaza y Valdez.
- Cámpora, Mario (1988). *La política exterior argentina y las nuevas tendencias del sistema internacional*. Buenos Aires. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 25 marzo.
- Cantilo, José María (1984). *Mitos y realidades de la diplomacia*. Buenos Aires. Ed. del autor, 1984.
- Cantilo, José María (1992). “El Instituto del Servicio Exterior de la nación ante un nuevo sistema de relaciones internacionales” En: *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Año 1 N°1. Buenos Aires.

- Cantilo, José María (1993). *La profesionalidad del diplomático*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Cantor, Guillermo (2002). “La triangulación metodológica en ciencias sociales”. En: *Cinta de Moebio. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, N° 13.
- Carasales, Julio César (1992). “En el final de un largo camino” En : *América Latina Internacional*, Vol. 9, N° 32, abril-junio
- Carasales, Julio César (1997). *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Nuevohacer. GEL.
- Carasales, Julio César (1999). “Visión de la política nuclear argentina” En: *Boletín del Centro Naval* N° 793, Vol. 117, Año 118 Enero/marzo
- Cavallo, Domingo (1997). *El peso de la verdad*. Buenos aires. Planeta.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Cherniak, Carlos Bernardo (2001). *La cuestión de los Hielos Continentales como modelo de construcción de una política de Estado*. Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales. Sede Argentina. Buenos Aires.
- Colacrai de Trevisan, Miryam (1991). *Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina*. Buenos Aires. FLACSO. Programa Argentina.
- Colacrai, Miryam (1992) “Perspectivas teóricas de la bibliografía en política exterior argentina”. En: Russell, Roberto (ed.) (1992). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Colacrai, Miryam (2004). “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los ‘90’”. En: *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires. CEIEG. Universidad del CEMA.
- Colacrai, Miryam (2006). “Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la ‘Autonomía’” En Bologna, Alfredo B. et alt. (2006) *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. CERIR
- Colombo, Sandra (comp.) (2011). *La inserción internacional de la Argentina durante la Presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*. Tandil. Graphicart-CEIPIL/UNCPBA
- Conesa, Eduardo (2004). “Los dos secretos del desarrollo”. En: *La Nación*, 28 de abril.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (1998). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa, 1998*. 2a. ed. Buenos Aires. CARI.

- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Asociación de Bancos de la República Argentina (1997) *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires. ABRA, CARI.
- Córdoba Moyano, Félix (1986) *Un enfoque sobre las relaciones económicas y la política exterior*. Buenos Aires. Ed. del autor, febrero.
- Corigliano, Francisco (2003). “La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de las ‘relaciones especiales’” En: Carlos Escudé (dir.) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires. GEL. Tomo XV.
- Corigliano, Francisco (2005). “Elementos de cambio y continuidad y cuestiones pendientes en las políticas exteriores de los gobiernos peronistas: de Perón a Kirchner” En: *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*
- Corigliano, Francisco (2006). “El espacio del MERCOSUR en la política exterior argentina: de Menem a Kirchner (1991-2006)”. *Revista Agora Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 2, Diciembre.
- Corigliano, Francisco (2007a). “¿Inexistencia de una política exterior?” En: *Boletín ISIAE* N° 42.
- Corigliano, Francisco (2007b). “Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)” En: *Temas y Debates* N° 15, agosto.
- Corigliano, Francisco (2008). “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner” En: *Boletín ISIAE* N° 47.
- Couto e Silva, Golbery do (1978) *Geopolítica del Brasil*. México. El Cid Editor.
- Creus, Nicolás (2013). “Las falacias del realismo periférico. Un análisis en torno a sus costos como estrategia de política exterior”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 44.
- Cúneo, Dardo (1966). *Comportamiento y crisis de la clase empresaria argentina*. Buenos Aires. Pleamar.
- Dahl, Robert (1968). *Análisis sociológico de la política*. Barcelona. Editorial fontanella.
- Dahl, Robert (1983). *Análisis político actual*. Buenos Aires. Eudeba.
- Dalbosco, Hugo Luis (2003). “Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina”. En: *Colección*, Año IX, N° 14
- Dalbosco, Hugo Luis (2004). *Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999*. Tesis de Maestría. UDESA, Buenos Aires (inédito).
- Dallanegra Pedraza, Luis (2004). “Visiones del orden mundial”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 26.

- De la Plaza, Guillermo (1984). *La Patria fue mi causa*. Buenos Aires. Editorial Soberanía.
- De Mayo, Eduardo (1997). *Propuesta para la evaluación del desempeño y calificación de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Delich, Francisco (1990). *Consideraciones sobre la enseñanza de las relaciones internacionales a nivel de postgrado*. Santiago. CEPAL.
- Denzin, Norman K. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Chicago. Aldine Publishing Company.
- Di Tella, Guido (1983). *Perón-Perón 1973-1976*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Di Tella, Guido (1992). *La República Argentina en el nuevo contexto internacional*. Buenos Aires. ISEN, junio.
- Diamint, Rut (2003). “Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner”. En: *Revista Colombia Internacional*, No 56 – 57, junio
- Diamint, Ruth (ed.) (1997). *La toma de decisión en asuntos de seguridad. Algunas experiencias comparadas*. Buenos Aires. UTDT Working Paper N° 39.
- Drekonja, Gerald; Tokatlian, Juan (Eds.) (1983). *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. Bogotá. CEREC, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Eissa, Sergio Gabriel (2005). *Hielos Continentales. La Política Exterior Argentina en los '90*. Buenos Aires. CAEI e-book # 45.
- Emerson, Ralph Waldo (1991). *Hombres representativos*. Buenos Aires. Losada.
- Escudé, Carlos (1986) *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1986). *La Argentina vs. las grandes potencias: el precio del desafío*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1992). *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires. Planeta.
- Escudé, Carlos (Dir.) (2003). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires. CEMA-CARI. Tomo XV
- Escudé, Carlos; Cisneros, Andrés (comps.) (1998-2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires. GEL, 14 v. También disponible en www.cema.edu.ar/cecieg/arg-rree/

- Falcao Martins, Humberto (1997). “Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”. En: Reforma y democracia N° 9, Octubre.
- Falivene, Graciela M.; Silva, Graciela M. (2003). “La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas”. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Córdoba.
- Fernández Alonso, José (2006). “La reinserción financiera como eje de la agenda externa argentina post default” En: Bologna, Alfredo et al. *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR
- Fernández Alonso, José (2006). “La reinserción financiera como eje de la agenda externa argentina post default”. En: Bologna, Alfredo Bruno et al. (2006). *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR
- Ferreira Rubio Delia y Goretti Matteo (1996). “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia”. *Revista Desarrollo Económico*. Número 141. Buenos Aires.
- Figari, Guillermo (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires. Biblos.
- Flores Gómez, Edgar J. (1995). *La nación argentina y su horizonte diplomático: testimonios de un diplomático argentino*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Foglia, Mariana; Majdalani, Carla (2007). MERCOSUR. Análisis del estado de situación a 16 años de su creación. Buenos Aires, septiembre (mimeo).
- Fontana, Andrés (1998). *Política en materia de no proliferación. Informe a cargo de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales*. Buenos Aires. Documento.
- Fontana, Andrés (2006). “Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción” En: Berensztein, Sergio; Rodríguez Larreta, Horacio (2006). *Agenda para en desarrollo equitativo y sustentable*. Buenos Aires. Editorial Temas.
- Forrester, Ricardo H.; Tempone, Rubén E. (2000). “Hacia una ética diplomática: el código de ética profesional del cuerpo permanente del Servicio Exterior de la Nación”. En: *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Buenos Aires. Primavera.
- Friedrich, Carl (1968). *El hombre y el gobierno*. Madrid. Tecnos.
- Frohmann, Alicia (1987). “¿Occidentalismo o interés nacional? Argentina y los países desarrollados, 1983-1987” En: Wilhelmy, Manfred (ed.) (1987) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires. GEL.

- Gabardini, Hilda (1997). *La Argentina frente a las políticas de subsidios existentes*. Buenos Aires. Ed. del autor, mayo.
- Gálvez, Manuel (1938). *Hombres en Soledad*. Buenos Aires. Club del Libro.
- Gana, Eduardo (1994). *Programas y estructuras de algunos institutos y academias diplomáticas de América Latina*. Santiago. CEPAL, 3 enero.
- Gana, Eduardo (comp.) (1996). *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*. Santiago. Naciones Unidas.
- Gana, Eduardo; Tapia, Wilson (1994). *Síntesis de la reunión de representantes de academias diplomáticas de América Latina y España*. Santiago de Chile. CEPAL.
- García Pelayo, Manuel. (1974). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid. Alianza.
- García Sánchez, Ester (2007). “El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política” En: *Andamios*, volumen 3, número 6, junio.
- Garrido Falla, Manuel (1981). “La institución administrativa en la Constitución Española”. En: *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 31. Buenos Aires, abril.
- George, Alexander L. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires. GEL
- Giglio, Antonela; Roark, Mariano (2012). “La inserción internacional e la Argentina de las últimas décadas: un análisis comparativo de los principales lientamientos de la política exterior” En: *Debates Latinoamericanos*, Año 10, vol. 1, N° 19, abril
- Gobbi Hugo Javier (2001). *Démocratie et Intégration dans le Mercosur: le Rôle de la Commission Parlementaire Conjointe*. Louvain-la-Neuve. CIACO.
- Gobbi, Hugo (2002). *Orden y desorden internacional*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Goffman, Irving (2006). *Estigma*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Goldaracena, Jaime Juan (1995). *La Argentina en un nuevo mundo económico*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Gómez, Albino (1998). *Rayuela Diplomática*. Buenos Aires. Ediciones Lumière.
- Gómez, Albino (2009). *Tiempo de descuento*. Buenos Aires. Editorial El Fin de la Noche.
- Gómez, Jorge Luis (1995). *La política exterior británica: del poder al reparto de influencias*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Goñi Marengo, Santos (1989). *La diplomacia argentina ante el poder legislativo estadounidense entre 1983 y 1987*. Buenos Aires. Ed. del autor, 30 de abril.

- Goodnow, Frank J. (1999). *Politics and Administration: A Study in Government*. En: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México. F.C.E.
- Gosende, Héctor Eduardo (1991). *Políticas exteriores de los países asiáticos con América Latina, estudio de tres casos: Pakistán, China y Corea del Sur; posibles opciones para una política exterior argentina en el área*. Buenos Aires. Ed. del autor, abril.
- Gouldner, Alvin (1964). *Patterns of industrial burocracy – a case of study of modern factory administration*. New York. The Free Press.
- Gourevitch, Peter (1996). “La ‘segunda imagen’ invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas” En: *Zona Abierta*, N° 74.
- Grandi, Jorge; Bizzozero, Lincoln (1997). “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”. En: *Integración y Comercio*, N° 3
- Hagopian, Frances (1996). *Traditional politics and regime change in Brazil*. New York. Cambridge University Press.
- Hamilton, Keith; Langhorne, Richard (1995). *The practice of diplomacy: its evolution, theory and administration*. London. Routledge.
- Hartmann, Frederick (1998). *Las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Instituto de Publicaciones Navales.
- Hazleton, William (1987). “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”. En: Manfred Wilhelmy (ed.) (1987). *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires. GEL
- Hecló, Hugh (1978). *Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo*. En: Aguilar Villanueva, Luis. F. (comp.) (1994) *La implementación de políticas públicas*. Porrúa. Méjico.
- Henrikson, Alan (2005) *The Future of Diplomacy? Five projective visions*. The Hague. Netherlands Institute of International Relations
- Heredia, Blanca (2002). *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*. Washington. BID–Diálogo Regional de Política-
- Heredia, Mariana (2001). “Les elites argentines à la fin de XXème siècle: le cas de la sociedad rural Argentina et de l’Asociación de Bancos Argentinos”. En: *Memoire de DEA*. Paris. EHESS.
- Heredia, Mariana (2003). “Reformas estructurales y renovación de élites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y del capital”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, N° 1

- Heredia, Mariana (2005). “La sociología en las alturas. Aproximaciones al estudio de las clases/élites dominantes en la Argentina”. En: *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año IX, N° 10, julio.
- Heredia, Mariana (2007). *Les metamorphoses de la representation. Les économistas et le politique en Argentine (1975-2001)*. Thèse de Doctorat. Paris. EHESS.
- Heredia, Mariana (2008). “Las élites porteñas y la Bolsa de comercio de Buenos aires (1989-2006). Liberales y conservadores en la reestructuración del mercado de capitales”. Ponencia presentada a las V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Heredia, Mariana (2010). “Las clases altas frente al nuevo espíritu del capitalismo: el caso de las ‘pelites vitivinícolas mendocinas y la globalización del vino’”. Ponencia presentada en 2010 Congress of the Latina American Studies Association (LASA), Toronto, 6-9 octubre.
- Heredia, Mariana (2011). “Ricos estructurales y nuevos ricos en Buenos aires: primeras pistas sobre la reproducción y la recomposición de las clases altas”. En: *Estudios Sociológicos*, N° 85.
- Heredia, Mariana (2012). “¿La formación de quién? Reflexiones sobre la teoría de Bourdieu y el estudio de las élites en la Argentina actual”. En: Sandra Ziegler y Victoria Gessaghi (2012). *La formación de las élites en la Argentina. Nuevas investigaciones y desafíos contemporáneos*. Buenos Aires. Manantial-FLACSO.
- Heredia, Mariana; Olessia, Kirtchick (2010). “La notion de ‘champ’ à l’épreuve de l’histoire sociale comparée: les sciences économiques en Russie et en Argentine”. En : *Social Science Information*, vol. 49, N° 4.
- Herman, Michael (1998). *Diplomacy and intelligence*. Leicester. Centre for the Study of Diplomacy, March.
- Hilsman, Roger (1990). *The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics*. Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.
- Hirst, Mónica (1989). *Los ciclos autoritarios/democráticos y la política exterior de Brasil: una relación de no causalidad*. Ponencia presentada en la reunión anual del RIAL en Madrid. (mimeo).
- Hirst, Mónica; Russell, Roberto (1987). *Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil*. Buenos Aires. FLACSO. Programa Argentina.
- Hirst, Mónica; Russell, Roberto (2001). *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*. Buenos Aires. Fundación OSDE.
- Hirst, Mónica; Segré, Magdalena; Bocco, Héctor Eduardo (1990) *Las relaciones internacionales de Brasil*. Buenos Aires. FLACSO. Programa Argentina.
- Hunt, Guillermo Ignacio (1992). *El MERCOSUR y la inserción de la República Argentina en la economía internacional*. Buenos Aires. Ed. del autor.

- Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano (2002). *Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina*. Buenos Aires. BID –Diálogo Regional de Políticas-, septiembre.
- Iazzeta, Osvaldo (2000). “Los técnicos en la política argentina”. En: Oszlak, Oscar (coord.) (2000) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires. Eudeba. Vol. II.
- Imaz, José Luis de (1962). *La clase alta de Buenos Aires*. Buenos Aires. Investigaciones y Trabajos del Instituto de Sociología.
- Imaz, José Luis de (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires. Eudeba.
- Infante, Gustavo (2009). “Cohesión social y diplomacia participativa”. En: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 2, septiembre.
- Instituto Rio Branco (Brasil) (1995). *Curso de preparação à Carreira de Diplomata (CPCD): programas 2ro. Ano*. Brasilia. Instituto Rio Branco.
- Instituto Rio Branco (Brasil) (1996). *Guia de estudos para o concurso de admissao o à carreira de diplomata*. Brasilia. Instituto Rio Branco.
- Jackisch, Carlota (comp.) (1998). *Representación política y democracia*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer; CIEDLA.
- Jaguaribe, Helio (1982). *La política internacional de los años 80: una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.
- Jara Roncati, Eduardo (1989). *La función diplomática*. Santiago. CEPAL.
- Jáuregui, Lisandro Luis (2003). *La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina*. Buenos Aires. Centro de Capacitación Superior del Honorable Senado de la Nación. CECAP
- Jiménez, Diego Miguel (2007). “El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 33.
- Jones, Bibiana Lucila (1994). *Percepción de la gestión de política exterior por parte de la dirigencia argentina*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Jordana, Jacint; Ramió Matas, Carles (2003). “Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo”. En: *Reforma y Democracia*, N° 27, octubre.
- Kaina, Viktoria (2008). “¿Qué son las élites?” En: *Diálogo Político* N° 3
- Keller Sarmiento, Carlos (2001). *Vivencias rescatables de un diplomático de carrera*. Buenos Aires. GEL}

- Koch, María Celeste (1995). *La evolución de los principios fundamentales que gobiernan las relaciones internacionales conforme la Carta de las Naciones Unidas: protección internacional de los derechos humanos (respeto de los derechos humanos) vis-à-vis el concepto de soberanía estatal y la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Kreckler, Luis María (1997). *La diplomacia empresarial: una nueva forma de política exterior*. Buenos Aires. Abaco.
- Lagorio, Ricardo Ernesto (1992). *Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo escenario internacional: o de la vigencia del pensamiento de Juan Bautista Alberdi*. Buenos Aires. ISEN, junio.
- Lamarque, Alejandro Antonio (1996). *La integración fronteriza entre los países del MERCOSUR*. Buenos Aires. Ed. del autor, noviembre.
- Lampreia, Luiz Felipe (1999). *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razoes*. Rio de Janeiro: Lacerda.
- Lanús, Juan Archibaldo (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina*. Buenos Aires. Emecé.
- Lanús, Juan Archibaldo (2008). “Estructura de la Cancillería y el Servicio Exterior de la Nación” Buenos Aires, agosto (mimeo).
- Lanzara, Giovan Francesco (1999). “Por qué es tan difícil construir las instituciones”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 152 (enero-marzo)
- Lasagna, Marcelo (1995). “Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la teoría de la Política Exterior” En: *Revista Estudios Internacionales*, N° 111 Año XXVIII, Santiago.
- Lasagna, Marcelo (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo” En: *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, N° 42
- Lascano y Vedia, Julio (1998). *Política y diplomacia: las relaciones institucionales en la política exterior*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Lasswell, Harold (1974). *La política como reparto de influencia*. Madrid. Aguilar.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York. Russel Sage.
- Llambí, Benito (1997). *Medio siglo de política y diplomacia*. Buenos Aires. Corregidor.
- Longo, Francisco (2002). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington. BID. Diálogo Regional de Política; abril 26 y 27.

- Longo, Francisco (2010). “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana” En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 46, febrero.
- Longo, Francisco; Echebarría, Koldo (2001). “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”. En: Spink, Peter, Longo, Francisco y Echebarría, Koldo. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas. CLAD.
- López, Aldo Javier (2010). “MERCOSUR: un proceso cíclico de expansión, acumulación y reabsorción. Experiencias para reflexionar en la década de los bicentenarios”. En: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 3, septiembre.
- Lucas Marín, Antonio (2006). *Sociología: una invitación al estudio de la realidad social*. Pamplona. EUNSA.
- Lukes, Steven (1985). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid. Editorial siglo XXI; 1985.
- Luque Castillo, Francisco Javier (2011). “Las élites ministeriales del área económica en España (1902-2012): una propuesta de análisis basado en la especialización” Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Murcia 7-9 de septiembre.
- Malamud, Andrés (2010). “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico” En: *Relaciones Internacionales* N° 15, octubre.
- Malamud, Andrés; De Luca, Miguel (coord.). (2011). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires. Eudeba.
- Malamud, Andrés; Schmitter, Philippe (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”. En: *Desarrollo Económico*, vol. 46 N° 181 (abril-junio)
- Manin, Bernard (1992). “Metamorfosis de la representación”. En: Mario Dos Santos (comp.). *¿Qué queda de la representación política?* México. CLACSO/Nueva Sociedad, 1992.
- Mann, Michael (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: *Zona Abierta*, N° 57/58.
- Maquiavelo, Nicolás (1979). “Minuta a Raffaello Girolami, Florencia 16-23 de octubre de 1522. Indicaciones acerca de cómo desempeñar eficazmente una embajada ante el Emperador Carlos V”. En: *Cartas privadas de Nicolás Maquiavelo*. Buenos Aires. Eudeba.
- Marín, Guillermo (2002). “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”. En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 23, enero-abril

- Mayntz, Renate (1979). Burocracias públicas y ejecución de directrices políticas. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. XXXI, N° 4.
- Mayntz, Renate (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos a la teoría de ‘governance’” En: *Instituciones y Desarrollo* N° 7 p. 35-52
- Mazzucca, Sebastián (2002). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Universidad de Sevilla. Primer Semestre.
- Mejía Quintana, Oscar; Castro, Carolina (2008). *La categoría de élite en los estudios políticos. Una exploración epistemológica*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Mellado, María Virginia (2008). “Notas historiográficas sobre los estudios de élites en la Argentina. Política, sociedad y economía en el siglo XX”. En: *Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas*, vol. 10 N° 2. Mendoza, jul.-dic.
- Mendizabal, Eduardo Mario (1990). *El actual régimen jurídico de los agentes diplomáticos de la República Argentina: algunos comentarios y propuestas*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México. FCE
- Metcalfe, Les y Richards, Sue (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid. MAP.
- Michels, Robert (1969). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Míguez, María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires. Ariel.
- Miller, Carina (2000). *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires. GEL
- Miller, Julio (1990). *Política exterior argentina: aspectos institucionales: la Cancillería en la instrumentación de la política exterior*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Morgan, Gareth (1996). *Imágenes de la organización*. México. Alfaomega.
- Mosca, Gaetano (1984). *La clase política*. México. FCE.
- Mouzellis, Nicos(1973). *Organización y burocracia*. Barcelona. Ediciones Península.

- Muñiz, Carlos Manuel (1993). *Dos hitos institucionales*. Buenos Aires: ISEN, julio.
- Muñoz, Heraldó; Tulchin, Joseph (1984) *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires. GEL.
- Nasanovsky, Nadia (2009) "UNASUR: más allá de la CAN y del MERCOSUR". En: *Agora Internacional*, Año 4 N° 8, abril
- Negretto, Gabriel (2002). "¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo económico*. Nro. 167, octubre – noviembre,
- Nicolson, Harold (1967). *La diplomacia*. México. F.C.E.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1991). Democratización y Política Exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay, *Revista Estudios Internacionales* N° 94, Santiago.
- Novaro, Marcos (1994). *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política en Argentina, 1989-1993*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.
- Novaro, Marcos (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Nuñez, Alberto de (1991). *El proceso de integración en el Cono Sur y las perspectivas de las relaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Europea*. Buenos Aires. Ed. del autor, 30 abril.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "¿Democracia delegativa?" En: *Cuadernos del CLAEH*, N° 17.
- Oliva, María (1993). *El intercambio de "non papers" entre Argentina y el Reino Unido durante el gobierno de Alfonsín: un aporte a la historiografía de Malvinas*. Buenos Aires: ISEN, julio.
- Onis Vigil, Carlos A. (1985). *El papel de la integración en la política exterior argentina*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2011). *Confidencias diplomáticas*. Montevideo. Aguilar.
- Osborne, David; Gaebler, Ted (1994). *La Reinvencción Del Gobierno: La Influencia Del Espíritu Empresarial en El Sector Público*. Barcelona. Paidós.
- Osborne, David; Plastrick, Peter (1998). *La reducción de la burocracia*. Buenos Aires: Paidós
- Osuna, Haydée Victoria (1985). *El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las Relaciones Parlamentarias*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Oszlak, Oscar (1982). "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina". En: *Desarrollo Económico*, v. 21 N° 84 (enero-marzo)

- Oszlak, Oscar (1984). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En: Oszlak; Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires. Paidós.
- Oszlak, Oscar (1994). “Estado y sociedad: las nuevas fronteras” En: Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del perfil del Estado*. México. FCE.
- Oszlak, Oscar (1997). *The Argentine Civil Service: An unfinished Search for Identity*. Trabajo presentado en la International Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington. Indiana University, abril 5-8.
- Oszlak, Oscar (2001). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros”. En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina 5-9 de noviembre de 2001.
- Oyhanarte, Julio (1970). *Poder político y cambio estructural en la Argentina*. Buenos Aires. Paidós.
- Pacheco, Regina (2003). “Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura”; Oszlak, Oscar (2003). “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública”. En: David Arellano et alt. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD. Caracas.
- Palacio, Ernesto (1973). *Teoría del Estado*. Buenos Aires. Eudeba;
- Paradiso, José (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires. GEL.
- Pareto, Vilfredo (1967). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid. Revista de Occidente.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México. FLACSO/Miño y Dávila.
- Patriota, Cristina (1996). “*Filho de Diplomata*”. *Estudo antropológico sobre a construção e manutenção de uma identidade “quase” fragmentada*. Dissertação de graduação. Departamento de antropología. Universidades de Brasilia. Brasilia.
- Patriota, Cristina (1999). *Jovens colegas. Un estudo de Carreira e socialização no Instituto Rio Branco*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Antropología Social. Universidade Federal de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Paz, Hipólito (1999). *Memorias: vida pública y privada de un argentino del siglo XX*. Buenos Aires. Planeta.
- Pecoraro de Casas, María Alejandra (1999). *La diplomacia cultural*. Buenos Aires. Ed. del autor, febrero.
- Peña, Félix (1992). *El MERCOSUR y la integración de las Américas*. Buenos Aires. ISEN, junio.
- Peña, Félix (2009). “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?” En: *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero

- Pérez Llana, Carlos (1983). *La reinserción de la Argentina en el mundo*. Buenos Aires. Fundación para la Democracia en la Argentina. El Cid Editor.
- Pérez Llana, Carlos (1986). “Relaciones internacionales y transición política”. En: *Estudios Internacionales*, vol. 19 N° 73.
- Pérez Llana, Carlos (1998). *El regreso de la historia: la política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Buenos Aires. Sudamericana, Universidad de San Andrés.
- Peters, B. Guy (1987). “Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making”. En: Lane, Jan-Erick (ed.) (1987) *Bureaucracy and public choice*. London. Sage Publications (Sage Modern Politics Series; 15)
- Peters, B. Guy y Pierre, Joy (2000). “Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante”. En: *Gestión, Administración y Políticas Públicas* N° 17-18. Enero-agosto.
- Peters, B. Guy. (1993). “Política pública y burocracia”. En: *Foro Internacional*, volumen XXXIII, enero-marzo, N° 1.
- Peters, B. Guy. (1999). *La Política de la Burocracia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Peyrefitte, Roger (1962). *Las embajadas*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Piñeiro Aramburu, Alejandro (1993). *La cooperación nuclear con Brasil, factor de integración con Argentina*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Pitt, David (ed.) (1986). *The nature of United Nations bureaucracies*. Boulder. Westview Press.
- Pittaro, Virginia (2005). *El rol de la Política Exterior Argentina en la defensa de la democracia latinoamericana*. Tesis de licenciatura. Buenos Aires. UDESA
- Plaza, Guillermo de la (1984). *La patria fue mi causa*. Buenos Aires. Ed. del autor.
- Plotkin, Mariano; Neiburg, Federico (2003). “Élites estatales, élites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía”. En. *E.I.A.L.*, vol. 14 N° 1.
- Plotkin, Mariano; Neiburg, Federico (eds.) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires. Paidós.
- Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires. Edhasa.
- Plotkin, Mariano; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012b). *Las prácticas del Estado*. Buenos Aires. Edhasa.
- Poggio, Alberto (1986). *La problemática social en el servicio exterior de la nación*. Buenos Aires. Ed. del autor.

- Pope Atkins, G. (1991). *América Latina en el sistema político internacional*. Buenos Aires. GEL.
- Prats Catalá, Joan (2001). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". En: *Biblioteca de Ideas. Documentos* N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Universidad Oberta de Catalunya.
- Prats I Catalá, Joan. (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática", en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Vol 1, julio-diciembre.
- Prats, Joan Oriol (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En : *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-165. Barcelona. Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación*. México. FCE.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. y Limongi, F. (1996). "What makes democracy endure?" En: *Journal of Democracy*, vol. 7., N° 1.
- Przeworski, Adam (1998). "Democracia y representación". En: *Reforma y Democracia* N° 10, febrero.
- Przeworski, Adam (2004). "Política y administración". En: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires. CLAD/FCE.
- Puig, Juan Carlos (1975). "La política exterior argentina y sus tendencias profundas" En: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 1 N° 1
- Puig, Juan Carlos (1984). *América Latina. Políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires. GEL.
- Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- Putnam, Robert D. (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel" En: *Zona Abierta*, N° 74.
- Quiroga Lavié, Humberto (1995). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires. Rubinzal-Culzoni.
- Ramió Matas, Carles (2012). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid. Ed. Catarata.
- Ramos, Hugo Daniel (2013). "Partidos políticos y MERCOSUR: una mirada sobre los posicionamientos partidarios frente al proceso de integración en el período 1991-2006". En: *Relaciones Internacionales*, N° 45.
- Reinhard, Wolfgang (comp.) (1997). *Las élites del poder y la construcción del Estado*. México, D.F.; Madrid. Fondo de Cultura Económica.

- Riaboi, Jorge B. (1991). "La organización del Estado para modernizar el comercio exterior". En: Balze, Felipe A. M. de la (coord.). *El comercio exterior argentino en la década de 1990: agenda y cursos de acción*. Buenos Aires. Manantial.
- Ricardes, Raúl (1986). "El movimiento de países no alineados, la conferencia de Harare y la Argentina" En: *América Latina /Internacional*, vol. 3 N° 9. FLACSO julio-septiembre
- Ricardes, Raúl (1986). *La política exterior argentina y el Movimiento de Países No Alineados*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Riordan, Shaun (2005). *Adiós a la diplomacia*. Madrid. Siglo XXI.
- Ripley, Randall B.; Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Illinois. The Dorsey Press.
- Rizzo, Natalia (2102). "Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación". En: *Cuadernos de política exterior argentina*. N° 107. Rosario, enero-marzo
- Rodríguez Ruíz, Óscar (2005). "La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales". En: *Revista de Investigación en Gestión de la Innovación y Tecnología*, Número 31, septiembre.
- Román Masedo, Laura (2000). *Las élites político administrativas en las democracias occidentales*. Santiago de Compostela. Universidade da Coruña. Servicio de Publicacións.
- Rosenau, James (2969). "Toward the Study of National International Linkages", En Rosenau (comp.) *Linkage Politics*. Nueva York. The Free Press.
- Rozemberg, Ricardo (2003). *Mercosur: ¿Una Experiencia De Desarrollo Institucional Sustentable?* Sao Paulo. CAENI. Working paper N° 4.
- Russell, Roberto (1989). *Argentina en 1989: ¿una nueva política exterior?* Buenos Aires. FLACSO. Programa Argentina.
- Russell, Roberto (1989). *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina 1976-1989*. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.
- Russell, Roberto (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas" En: Russell, Roberto (comp.) (1990). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos aires. GEL
- Russell, Roberto (1992). *El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.
- Russell, Roberto (1994). "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina". En: *América Latina Internacional, Nueva Época*, Vol. 1 N° 2, Buenos Aires, 1994. Este trabajo se publicó también en *Propuestas Democráticas para la Sociedad y el*

Estado del Paraguay, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas, Año II, Vol. II, N° 5., enero-marzo 1995.

- Russell, Roberto (1995). “Los cambios actuales en la política exterior del Palacio San Martín: contextos diferentes y reducción del mapamundi”. En: Simon, José Luis (coordinador) (1995). *Política exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos*. Asunción. Fundación Hanns Seidel.
- Russell, Roberto (1997). “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?” En: De la Balze, Felipe; Roca, Eduardo (comps.) (1997) *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires. Asociación de Bancos de la República Argentina.
- Russell, Roberto (1999). “Democratization and its cualitative impact in Foreign Policy”. En: *Documento de Trabajo*, N° 27. Buenos Aires. ISEN.
- Russell, Roberto (2001). *Una visión desde el sur: la política de los Estados Unidos hacia América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires. ISEN.
- Russell, Roberto (2006). “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida? En: *Nueva Sociedad*, N° 206.
- Russell, Roberto (2009). “La evolución de las relaciones América Latina-Estados Unidos en la última década: Reflexiones para enfrentar su devenir”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 36.
- Russell, Roberto (ed.) (1992). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto; Calle, Fabián (2009). “La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”. En Hirst, Mónica (Comp.) (2009). *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires. Edhasa.
- Russell, Roberto; Tokatlián, Gabriel (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas” En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 85-86
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Russell, Roberto; Tokatlián, Juan Gabriel (1986). *Argentina y la crisis centroamericana 1976-1985*. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.
- Russell, Roberto; Tokatlián, Juan Gabriel (2002). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur” En: *Perfiles Latinoamericanos* N° 21.
- Russell, Roberto; Tokatlián, Juan Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires. FCE.

- Russell, Roberto; Tokatlián, Juan Gabriel (2004). “La crisis en Argentina y las relaciones con Brasil y Estados Unidos: continuidad y cambio en las relaciones triangulares”. En: *Análisis Político* N° 52.
- Russell, Roberto; Tokatlián, Juan Gabriel (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización*. Buenos Aires. Capital Intelectual.
- Saavedra, Marisol (2004). *La Argentina no alineada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991)* Buenos Aires. Editorial Biblos.
- Sábato, Jorge Federico (1995). *Sobre la clase dominante argentina y el estancamiento económico: réplica a Larry Sawers*. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, enero-junio.
- Sanchís Muñoz, José Ramón (2010). *Historia diplomática argentina*. Buenos Aires. Eudeba.
- Santibáñez Handschuh, Alejandro (1996). “Elementos teóricos y metodológicos para la descripción y análisis del poder y el sistema político comunal”. En: *Revista chilena de Administración Pública*, N° 10, mayo.
- Santiváñez Vieyra, Hernán (2008). “La Argentina y los Desafíos del Servicio Exterior”. En: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 1, septiembre.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. Alianza.
- Satow, Ernest (1960). *Guía de Práctica Diplomática*. Buenos Aires. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Schmitter, Philippe (2002). “Neo-Neofuncionalism” En: Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.). *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Seminario (1995). “La Formación de Cuadros para la Integración Regional” (1995: Manaus, BR). *Documento final*. Montevideo: CEFIR
- Seminario-Taller sobre la Función Pública Nacional y la Integración Regional (1996). *Documento preliminar*. Montevideo. CEFIR, 2-4 de setiembre.
- Sidicaro, Ricardo (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Sikkink, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista.” En: *Desarrollo Económico* Vol. 32 N° 128 (enero-marzo); Bs. As.
- Simon, José Luis (coordinador) (1995). *Política exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos*. Asunción. Fundación Hanns Seidel.
- Simonoff Alejandro (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario. Prohistoria Ediciones.

- Simonoff, Alejandro (comp.) (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata. Ediciones de la UNLP:
- Solá, Juan Vicente (1997). *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la política exterior*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano;
- Solveira, Beatriz (1997). *La evolución del servicio exterior argentino entre 1852-1930*. Córdoba. Centro de Estudios Históricos.
- Souto Zabaleta, Mariana (2004). “El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)” En: *Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG) Universidad del CEMA*, Documento de Trabajo N° 2, julio
- Straface, Fernando; Page, María Marta (2008). “Elites políticas y democracia: ¿Quiénes nos gobiernan?” En: *Diálogo Político* N° 9
- Strassburger, Juan I. (1989). *Política de personal y administración de recursos humanos en la Cancillería argentina*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Stuhldreher, Amalia (2003). “Régimen político y política exterior en la Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)” En: *Perfiles latinoamericanos* N° 22, junio.
- Subirats Humet, Joan; Varone, Frederic; Larrue, Corinne (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. ARIEL.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. MAP.
- Taccetti, Victorio (2000). “Glosando a Maquiavelo: negociación y liderazgo”. En: *Archivos del presente*, Año 6 N° 22.
- Taccetti, Victorio (2004). “Estado y gobierno. Una convivencia difícil”. En: *Archivos del Presente*, Año 8 N° 32.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997) (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.
- Taylor, S.J.; Bodgan, R. (2006). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires. Paidós.
- Terán, Oscar (1993). *Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina 1956-1966*. Buenos Aires. Ediciones El Cielo por Asalto.
- Tickner, Arlene B. (2003). “Hearing Latin American voices in international relations Studio”. *International sciences Perspective*; 4.
- Tokatlián, Gabriel (1999). “El alineamiento argentino con Estados Unidos”. En: *Nueva Sociedad*, N° 165

- Tokatlián, Juan Gabriel (2003). “La Argentina carece de estrategia” en: *La Nación* (sección Enfoques), Buenos Aires, 28 de septiembre
- Tokatlián, Juan Gabriel (2004). “Kirchner frente al mundo” En: *La Nación*, 6-2-2004
- Tomassini, Luciano (1994). *La reforma del Estado y las políticas públicas*. Santiago. Universidad de Chile.
- Tulchin, Joseph (1990). *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Planeta. Buenos Aires.
- Tussie, Diana (2004). “Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K”. En: Arnson, Cynthia J.; Taraciuk, Tamara P. (comps.) (2004). *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*. Buenos Aires. Woodrow Wilson Center for Scholars – CELS.
- Tussie, Diana; Botto, Mercedes (2007). “De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente”. En: Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solís, Luis Guillermo (comp.) (2007). *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Tomo 1: América Latina. Río de Janeiro: Flacso/Secretaría General, Konrad Adenauer – Stiftung.
- Ugarteche, Pedro (1964). *Educación diplomática antigua y moderna*. Buenos Aires. Emecé.
- Van Klaveren, Alberto (1992). “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” En: *Estudios Internacionales* Vol. 25, No. 98
- Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona. Gedisa Editorial.
- Vilosio, Laura E. “MERCOSUR 2003-2004: un período de impulso y estancamiento”. En: Bologna, Alfredo Bruno et alt. (2006). *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario. Ediciones CERIR
- Viñuela, Jorge Lidio (1992). *La integración del servicio diplomático y el servicio económico a nivel consular: propuestas para una efectiva implementación y mecanismos de perfeccionamiento*. Buenos Aires. Edición del autor.
- Von Eyken, Pedro; Ferraro, Silvia (2004). “El Servicio Exterior de la Nación como actor positivo en la articulación de las organizaciones de la sociedad civil y su proyección internacional. Un caso concreto: la fundación mujeres en igualdad”. Buenos Aires. FLACSO. (Mimeo - Monografía del Curso *Las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina*)
- Vones-Liebenstein, Ursula (2005). “El método prosopográfico como punto de partida de la historia eclesiástica”. En: *Anuario de Historia de la Iglesia*, N° 14. Universidad de Navarra.
- Wainerman, Catalina; Sautu, Ruth (comps.) (1997). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.

- Weber, Max (1969). *Economía y Sociedad*. FCE. México.
- Weber, Max (1972). *El político y el científico*. Madrid. Alianza.
- Weber, Max (1991). *Escritos Políticos*. Madrid. Alianza.
- Wenger, Etienne (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona. Paidós.
- Wilson, Woodrow (1978). “Estudio de la Administración”. En: Waldo, Dwight (1978) *Administración Pública*. Méjico. Trillas.
- Wright Mills, C. (1969). *La élite del poder*. México. F.C.E.
- Wriqth Mills, Lasswell, Harold; Parsons, Talcott y otros (1991). *Sociología del Poder*. Buenos Aires. CEAL
- Yates, Douglas (1985). *Análisis de la Burocracia*. Buenos Aires. Fraterna.
- Zanutigh, Adriana (1993). *Argentina: la cooperación técnica y el nuevo orden político-económico*. Buenos Aires. Edición del autor, mayo.
- Zawels, Estanislao (2008). “Diplomacia pública: una propuesta para el Bicentenario”. En: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 1, septiembre.
- Zelicovich, Julieta (2011). “El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”. En: *Relaciones Internacionales*, N° 41.
- Zuvanic, Laura; Guidobono, Graciela (1997). “Recursos humanos y reforma de la administración pública: la experiencia del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG)”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 4, N° 9, otoño.