

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Rizzo, Natalia

ITINERARIO DEL RECLUTAMIENTO DIPLOMÁTICO (PROFESIONAL) EN
ARGENTINA. AFINIDADES Y DIFERENCIAS CON BRASIL Y CHILE

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 16, núm. 27,
2016, pp. 37-66

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

2

ITINERARIO DEL RECLUTAMIENTO DIPLOMÁTICO (PROFESIONAL) EN ARGENTINA. AFINIDADES Y DIFERENCIAS CON BRASIL Y CHILE¹

Natalia Rizzo ^(*)

CONICET-INCIEHUSA (Mendoza)

RESUMEN

El propósito de este trabajo fue reconstruir el proceso de profesionalización del cuerpo diplomático argentino, para ello se describieron los requerimientos para ingresar a la carrera diplomática, y se analizaron las razones de surgimiento del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Al mismo tiempo, y como un aporte a la comprensión de este caso, observamos procesos similares en Brasil y Chile. Para ello utilizamos como principales técnicas de investigación las entrevistas en profundidad a agentes claves, el trabajo de archivo y el análisis documental. De esta manera observamos el complejo recorrido de los cuerpos diplomáticos que pujaron por establecer normas claras y transparentes para el ingreso a carrera, situación que tuvo como telón de fondo el impulso dado por organismos internacionales para profesionalizar las administraciones públicas latinoamericanas, y la inestabilidad política de los gobiernos locales. Esto nos permitió concluir que la profesionalización del cuerpo diplomático argentino fue un proceso complejo, que tuvo avances y retrocesos, y al mismo tiempo que existieron coincidencias entre los países estudiados.

PALABRAS CLAVE:

diplomáticos, ISEN, profesionalización, administración pública.

(*) E-mail: nrizzo@mendoza-conicet.gob.ar

ABSTRACT

The goals of this study were to trace the process of professionalization of the Argentine diplomatic body, to describe and analyze the requirements imposed on candidates to the diplomatic career, and to understand the reasons for the rise of the Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Argentina's Foreign Service Institute). Concurrently, similar processes were analyzed in Brazil and Chile, in order to contribute to a better understanding of the case. In order to achieve these goals, the main research techniques applied were in-depth interviews with key officials, archival work, and document analysis. These allowed us to study the complex development of diplomatic bodies, which struggled to establish clear and transparent requirements for access to the career, a situation that was underpinned by the initiative of international organizations to professionalize Latin American public administrations, in a context of political instability for local governments. We came to conclude that the professionalization of the Argentine diplomatic body was a complex process, marked by progresses and setbacks, and one which ran parallel to similar processes in the countries under study.

KEY WORDS:

civil service, diplomats, ISEN, professionalization, public administration.

RECEPCIÓN: 24/02/16

ACEPTACIÓN FINAL: 12/07/16

«There is much literature about diplomacy and foreign policy, yet so little —in global and comparative terms— about the way diplomats are recruited, taught and trained during their careers.

This is even more surprising considering that diplomacy is, par excellence, the method employed by states to communicate and negotiate with each other...»²

(Stein³ 2007:235).

1 INTRODUCCIÓN

Los estudios en relación a la formación de servidores públicos son escasos, dentro de estos particularmente los referentes al cuerpo diplomático. A pesar de ser ellos quienes llevan adelante la política exterior de nuestros países, sobre la que ponen mucha atención diferentes disciplinas, este grupo de funcionarios altamente capacitado no suele ser objeto de estudio. Este artículo no pretende abordar la labor diplomática, ni la diplomacia, en este sentido trabajamos intentando arrojar luz sobre la historia de las academias diplomáticas, siendo nuestras principales técnicas de investigación las entrevistas en profundidad a agentes claves, el trabajo de archivo y el análisis documental.

En primer lugar pretendemos describir y analizar la aparición de la academia diplomática de Argentina, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), junto con los criterios que justificaron las primeras medidas que atendían a la profesionalización de la función diplomática. En segundo lugar, este artículo aspira a señalar las posibles relaciones entre los procesos emprendidos en los servicios exteriores de Argentina, Brasil y Chile (ABC⁴). Conocer los criterios y requisitos de reclutamiento, selección y formación de estas academias diplomáticas nos permitirá entender cuál es el «ideal» de diplomático que se buscaba incorporar, y quiénes podían ser diplomáticos.

En la actualidad el cuerpo diplomático de Argentina está mayoritariamente integrado por funcionarios de carrera, como es tendencia en el resto del mundo. Con ello nos referimos a personas que han accedido a su puesto por capacidades personales, han recibido entrenamiento específico para ocupar el cargo, y perciben un salario que les permite dedicación exclusiva a esa actividad.

Sostendremos que este trabajo no observa un «momento de profesionalización» sino un proceso, que vino a resolver una necesidad de los servicios exteriores, y no fue un proceso estable o lineal ni se dio de una sola vez, sino que tuvo avances y retrocesos. Argumentaremos que estos procesos implicaron cambios en la selección y entrenamiento de algunos grupos de funcionarios públicos, cambios que estaban en sintonía con los acontecimientos regionales. Las ideas de desarrollo científico y crecimiento económico imperantes durante la segunda posguerra impactaron también en estas latitudes, cuando los Estados de ABC comenzaron a pensar en la profesionalización de sus administraciones públicas para asegurar una mayor eficacia en la implementación de políticas tendientes a lograr objetivos de crecimiento.

La necesidad de mejorar las condiciones en que la población latinoamericana se encontraba presionaba sobre los distintos sectores de poder, y el temor de que la salida a esta presión fuera por vías «socialistas», motivaron el surgimiento de la Alianza para el Progreso, que a través de la carta de Punta del Este vino a plantear, en 1961, la posibilidad de «acelerar el desarrollo económico y social» de los pueblos de América. Pero para merecer las posibilidades de desarrollo había requisitos: una de las exigencias a cumplimentar por parte de las economías «subdesarrolladas» era la modernización del Estado, siguiendo la lógica de que financiar países con administraciones públicas ineficientes era derrochar recursos. La burocracia era así una suerte de chivo expiatorio de las debilidades del Estado, «Debemos combatir los males de la burocracia como uno de los principales factores que paralizan el esfuerzo nacional...», sostenía en 1958 el entonces presidente argentino Arturo Frondizi.

Recordar este contexto es fundamental para comprender el proceso que comenzaba, donde la profesionalización de la función pública se estableció en la agenda de los Estados latinoamericanos con fuerza, pero con modesto impacto real en términos generales, y donde los servicios exteriores se presentan como una excepción.

En los países mencionados los trabajos disponibles sobre los cuerpos diplomáticos son escasos, pero esta escasez no se presenta de igual manera en los tres casos. Sobre Brasil existen dos tesis de maestría que nos permitieron acercarnos a las características de los diplomáticos y a la historia de

su academia diplomática, el Instituto Rio Branco; nos referimos a los trabajos de Cheibus Borges (1985) y Moura de (2007). Por otro lado, existen diversos trabajos sobre la política exterior llevada adelante por Itamaraty⁵, muchos condescendientes con su política, como el libro de Fonseca *Diplomacia y academia* (2011), y otros más generales sobre la labor de Itamaraty como el de Luís Viana Filho (1975).

Para el caso de la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello existen trabajos institucionales y una obra que compila su legislación y autoridades, lo que permite reconstruir en parte su historia institucional (Jara Roncati y Silva Echavarria, 1987), pero no conocemos trabajos de corte sociológico sobre el tema, lo que ameritó que hiciéramos una estadía de investigación en Santiago de Chile. Sobre Argentina encontramos el trabajo doctoral de Hugo Dal Bosco (2014) *Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina (1983–2007)*, pero este abarca otro objeto de estudio dentro del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre los escasos estudios sobre el tema debemos destacar la obra de Omar Guerrero (1998) que, aunque poco exhaustiva, reseña el funcionamiento de funcionarios públicos en gran cantidad de países. También podemos mencionar los trabajos recientes realizados por Diplo Fundation (Rana y Kurbalija, 2007), sin embargo no trabaja puntualmente sobre academias diplomáticas, y su producción escrita es más bien escasa.

Este ejercicio con fines exploratorios mirando de manera comparada ABC, que dista mucho de ser un trabajo de política comparada, nos permitirá mejorar nuestro conocimiento sobre el Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina (ISEN) y reconocer una serie de coincidencias entre estas instituciones, como los requisitos para el ingreso, exámenes, estructura organizativa y el momento de surgimiento. Este cruce, realizado principalmente a partir de la biografía de estas instituciones, colaboró en gran medida a responder nuestros interrogantes. El período que abordaremos comprende desde el surgimiento del ISEN en 1963, hasta la década de 1990, cuando esta institución ya había logrado estabilidad, sobreponiéndose a los gobiernos autoritarios que golpearon al país.

Finalmente, podemos adelantar que a pesar de su larga trayectoria y de perseguir básicamente los mismos objetivos a lo largo de su historia, estamos ante una institución que no ha sido siempre la misma, buscando diferentes medios para alcanzar esos objetivos.

2 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROFESIONALES

Como marco general, y a modo de puntapié, tomaremos la noción de profesionalización de la función pública que propone Oscar Oszlak, conceptualización que nos acompañará a lo largo de todo el texto:

«la noción de profesionalización de la función pública, vista como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial». (Oszlak, 2002:1)

La diplomacia y los servicios exteriores son pre-existentes a la creación de institutos de formación para funcionarios como el ISEN, que en relación a la historia diplomática tienen una corta vida. Lo que llamamos «proceso de profesionalización» no comenzó necesariamente con la constitución de las academias diplomáticas, en algunos casos incluyó previamente medidas que pretendían seleccionar a los funcionarios según ciertas habilidades y requerir ciertas titulaciones, en un principio se solicitaron títulos secundarios, luego algunos semestres aprobados en la universidad y finalmente el título de grado universitario. También se ensayaron escuelas de formación que no prosperaron y medidas de selección cambiantes, que en algunos casos respondían a la coyuntura política, y en otros a prejuicios sociales.

41

2.1. CREACIÓN DEL INSTITUTO DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN ARGENTINA

Dentro de la administración pública argentina no es común encontrar carreras profesionales regladas y organizadas de manera transparente, donde primen altos niveles de exigencia como en el ISEN, pero lograr esto no fue sencillo.

En 1923 se establecían las primeras condiciones para el ingreso a la carrera diplomática, como el requisito de poseer título secundario y aprobar una serie de exámenes (Solveira, 1997). En 1937, un anteproyecto de ley daba cuenta de algunas dificultades a las que debían enfrentarse los diplomáticos por ese entonces, desde dificultades organizativas hasta problemas salariales. El 5 de marzo de 1947 se sancionó la Ley 12.951, y estableció que el ingreso al

Servicio Exterior argentino se realizaría por el escalafón inferior, planteando así la idea de carrera profesional y ascenso paulatino.

Luego surge la primera institución formadora de diplomáticos: la Escuela de Política Internacional. Entre 1950 y 1951 se gradúa la primera cohorte de esta escuela, con 19 egresados. El cuerpo docente estaba integrado por funcionarios, que en general eran diplomáticos. En 1955, con el golpe de Estado al gobierno del presidente Juan Domingo Perón, la escuela dejó de funcionar, pero comenzó sus actividades otro organismo de formación para diplomáticos: el Instituto de Especialización Diplomática, para una etapa posterior de formación de funcionarios ya en servicio (Rizzo, 2012).

Por ese entonces, y ya sin escuela de formación diplomática para ingresantes, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)⁶ se contactaba con la Universidad del Litoral, puntualmente con la carrera de Diplomacia, para solicitar ayuda a los estudiantes en la asistencia a determinados eventos internacionales, como los realizados por la Organización de Estados Americanos (OEA) a comienzos de la década de 1960 en Punta del Este, Uruguay (entrevista 1–Dr. Bruno Bologna 2011).

En 1963 el servicio exterior argentino decidió formar de manera autónoma su cuerpo diplomático, concretando la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, el 10 de abril de ese año. Tenía la finalidad de realizar cursos para el ingreso y mejorar la selección en las categorías superiores del Servicio Exterior de la Nación, formando a lo largo de toda su carrera a estos funcionarios. En sus primeras convocatorias a integrar el cuerpo diplomático no se solicitaba un título universitario (Rizzo, 2012). Se otorgaban becas de dinero a la totalidad de aquellos que superaran la primera etapa de exámenes y se incorporaban al ISEN para poder tener dedicación exclusiva a su tarea de formación que, salvo casos excepcionales —como los años 1963, 1965 y 1978—, era un proceso que duraba dos años.

Esta institución tuvo un inicio errático. La primera cohorte del ISEN ingresó en 1963, y a solo un año de su creación se derogó el decreto que lo fundaba y recién en 1965 se registran nuevas convocatorias para ingresar al MRE a través de concurso (Archivo MRECIC–ISEN Cajas N° 1 y 2, Nómina de personas que se presentan al Coloquio, Actas de exámenes). Regía una nueva Ley, en la que el Poder Ejecutivo realizó promociones de funcionarios con discrecionalidad. Existieron algunas acusaciones cruzadas entre el Servicio Exterior e integrantes de la Universidad del Litoral, provenientes de la carrera de Diplomacia, sobre la transparencia en los ingresos.

En cuanto a los docentes del ISEN, los primeros años de funcionamiento eran contratados por períodos cortos. El archivo administrativo del instituto contiene

numerosos reclamos de los mismos por falta de pago de sus haberes, y otra parte de los docentes era integrante del cuerpo diplomático, estos últimos no recibían remuneración por la tarea de enseñanza.

La Universidad del Litoral estaba interesada en modificar estas condiciones de ingreso, ya que entendía perjudicaban a sus graduados de la carrera de Diplomacia y Servicio Consular, pero los intentos de diálogo entre ella y el ISEN fueron estériles, como registran los documentos de la época (*Diario La Razón*, 5–10–1965 y *Diario La Prensa*, 8–10–1965). Estas acciones llevadas adelante por la comunidad de la carrera de Diplomacia permiten ver la poca importancia que el MRE le otorgaba a la formación dictada por la Universidad, y las tensiones surgidas a partir del proceso de profesionalización autónomo iniciado en el servicio exterior.

A continuación ilustramos esta poco cordial relación entre el MRE y la carrera de diplomacia de la UNLitoral, donde se puede ver una manifestación frente al Congreso de la Nación⁷.

Figura 1.

Manifestación

43



Los estudiantes de diplomacia de Rosario salieron a la calle y se sentaron en el suelo. Frente al Congreso de la Nación hicieron esto para protestar contra el olvido en que se los tiene en el servicio exterior de nuestro país. Aquí los vemos, con sus carteles, usando el asfalto de la Avenida Rivadavia como asiento e interrumpiendo el tráfico de la zona.

DIPLOMÁTICOS EN EL SUELO

Una bella estudiante levanta su estandarte de reivindicaciones. Los curiosos que allí se reunieron rindieron tributo a sus derechos y a su belleza.

Esta alumna rosarina reclama idoneidad y no acomodo. Por eso encontró idóneo al suelo para acomodar su protesta. Lástima que la policía no pensó igual.

Fuente: Archivo Personal Dr. Bruno Bologna

Figura 2.
Manifestación



Fuente: Archivo personal Dr. Bruno Bologna

Figura 3.
Manifestación



Fuente: Archivo personal del Dr. Bruno Bologna

Hacia fines de 1966 el ISEN retomó sus actividades de formación, con el nuevo gobierno de facto que había derrocado al presidente Arturo Illia. Finalmente ese año el gobierno dictó una nueva Ley⁸ que puso las cosas como en 1963.

Luego, a partir de 1969 se estableció que aquellos interesados en ingresar al Servicio Exterior debían realizar un primer examen eliminatorio, donde los aprobados obtendrían la calificación «I-Agregado»; luego realizarían un curso de capacitación y de segunda selección en el ISEN, con una beca⁹ que les permitiera dedicación exclusiva a esta actividad (Rizzo, 2012). También propuso que el ISEN mantuviera fluidas relaciones con instituciones universitarias, tanto públicas como privadas, aunque vemos que estas intenciones no fueron concretadas.

A partir del año 1971 nuevas exigencias continuaban perfilando el proceso de profesionalización de este grupo de funcionarios, como contar con un título universitario de una carrera no menor a cuatro años de duración, como Licenciaturas en Diplomacia, Ciencia Política, Relaciones Internacionales o carreras afines; o con el 75% de las materias aprobadas de alguna de estas carreras si duraran más de cuatro años (Rizzo, 2012). La incorporación de este requisito nos muestra que la profesionalización buscó incorporar personal idóneo, profesionales con experticia en áreas claves para el servicio exterior. Con posterioridad al ingreso, el mismo MRE era quien continuaba formando a sus funcionarios según sus necesidades y objetivos, pero partiendo ahora de un grupo de ingresantes con ciertos conocimientos.

Durante esta década encontramos un jefe de estudios en el ISEN, además del director diplomático, ambos eran diplomáticos pero el primero de menor rango. Entendemos que la estructura directiva del ISEN se fue modificando, y posteriormente encontramos al director (diplomático) como máxima autoridad del ISEN, y al director académico, este último ocupado por académicos de trayectoria que no eran diplomáticos.

45

2.2. LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR, CICATRICES

«.... Represores del Grupo de Tareas 3.3.2., que operaban en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), ocuparon posiciones relevantes en el Ministerio (MRE).

Desde allí, impusieron el terrorismo de Estado y obligaron a prisioneros secuestrados en la ESMA a realizar trabajos forzados en la Dirección de Prensa.

El Ministerio instruyó a las embajadas argentinas para que obstaculicen toda investigación por violaciones a los derechos humanos y nieguen, ante las denuncias, las consecuencias de la represión y exterminio. Todo ello se articuló con una fuerte campaña propagandística para mejorar la “imagen” argentina y desmentir la práctica del terrorismo de Estado en el país y en el exterior.»

(<http://desclasificacion.cancilleria.gob.ar/desclasificacion-2011>)

Una mención especial merece el funcionamiento del ISEN en los años posteriores al 24 de marzo de 1976, cuando se produjo en Argentina un nuevo golpe de Estado, proceso encabezado por las Fuerzas Armadas que interrumpió el período democrático que había comenzado en 1973, e inauguró uno de los más terribles momentos de la historia argentina. Este período también imprimió marcas específicamente en el ISEN, en los criterios —explícitos e implícitos— de selección y formación diplomática. Algunas de estas cicatrices continuaron hasta entrada la década de 1990, como veremos a continuación.

Durante este período se realizaba dentro del MRE la investigación de los antecedentes de los aspirantes a ingresar, información que no era pública y se obtenía sin el conocimiento de los investigados (Archivo MRECIC ISEN–Caja N° 2). Entre los documentos inéditos consultados vemos la circulación de correo interno del MRE entre la «Dirección General de Informaciones» (DGI) y el ISEN (Archivo MRECIC ISEN–Cajas N° 1 y 2). Todos estos memorandums internos eran secretos y confidenciales¹⁰. Esta dirección funcionaba como una oficina del Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE) dentro del ministerio, según los testimonios de diplomáticos que hemos recogido.

Estos pedidos de información eran efectuados en el año 1976 por el entonces director del ISEN, y respondidos desde la DGI también por un diplomático de carrera y subdirector del área. En otras ocasiones, por militares a cargo del Departamento de Seguridad Interna de la DGI (diciembre 1976).

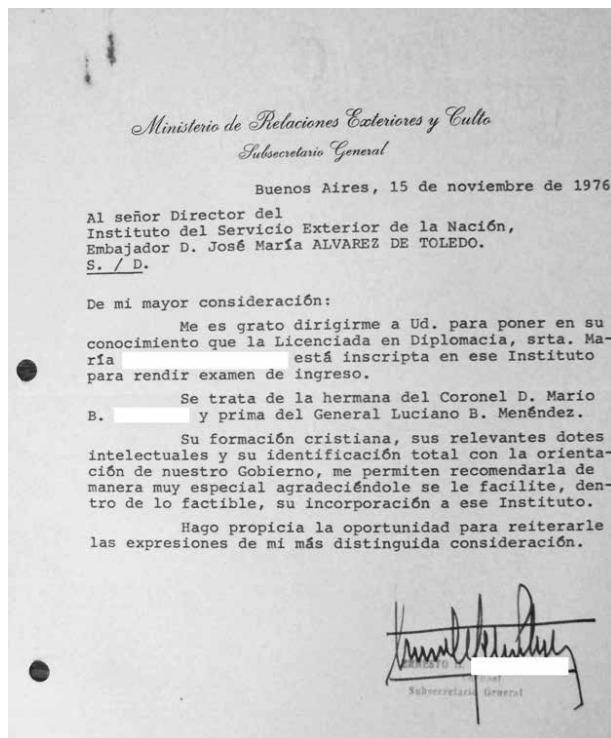
Resulta llamativo que un área tan sensible para los tiempos que corrían estuviera a cargo de un civil, a diferencia de muchas otras áreas claves dentro del MRE, lo que nos permite ver, por un lado, que estos diplomáticos eran depositarios de la confianza de las autoridades del MRE de ese momento, la Marina, y, por otro lado, la incorporación de prácticas de inteligencia interna a las tareas diplomáticas cotidianas. Encontramos pedidos de información idénticos en los años 1977 y 1978, también solicitados por el director del ISEN, otro diplomático de carrera.

Los cambios en el ISEN también se hacían sentir explícitamente en el proceso de reclutamiento: en el año 1977 se agregó como requisito para el ingreso al Servicio Exterior «presentar tres cartas de personalidades relevantes que avalen las condiciones morales e intelectuales del aspirante y su cónyuge» (Memorias del Servicio Exterior, 1977:279). Como resultado de esta medida encontramos cartas de un obispo y altos mandos militares. Dentro de estas hemos encontrado algunas que manifiestan pedidos expresos para «facilitar» el ingreso, o «considerar» las recomendaciones a la hora de realizar las calificaciones a personas vinculadas al poder político, argumentando justamente la coincidencia de sus

valores patrióticos con los del proceso político en marcha (Ver Imagen 4, «Carta de recomendación», Archivo del MRECIC ISEN-Caja N° 2). Este nuevo requisito de poseer tres cartas de recomendación no estaba vinculado al mérito académico, sino a validar ante el poder político la coincidencia ideológica.

También en este período se agregó un coloquio al que debía ser sometido el cónyuge, con el objetivo de evaluar «si el mismo reúne las condiciones de cultura social adecuadas». Además el examen psicofísico se incorporaba al cónyuge si correspondía. Posteriormente en 1981, se mantienen estos requisitos y se agrega la condición de que el cónyuge debía ser argentino nativo o naturalizado (Reglamento 420/81, en Muñiz et al., 1983).

Figura 4.
Carta de recomendación



Fuente: Archivo MRECIC ISEN–Caja N° 2

En 1976 el MRE, en diálogo con el Ministerio de Educación de la nación, seleccionó los docentes y posteriormente diseñó los contratos de trabajo. Ello permitió un plantel docente más estable ya que se consolidaba su régimen de contratación de profesores. Al mismo tiempo, se estableció un programa general de los primeros años de la carrera consular para el ingreso al Servicio Exterior.

Hacia 1977 en el archivo existe una sistematización del programa de estudio, con el cursado de dos años antes de entrar definitivamente al cuerpo diplomático, y también de las materias y profesores que las dictaban.

La enseñanza de idiomas, que hasta el año 1975 se había realizado en convenio con el Instituto de «Lenguas Vivas», ahora comenzaba a dictarse en el ISEN. A partir de 1976 se observa la presencia constante en las actividades del ISEN de la Iglesia Católica, ya sea auspiciando misas o dando charlas, teniendo como protagonista el Nuncio Apostólico Pío Laghi¹¹. Otro actor institucional que adquirirá mayor peso en el futuro comienza a vincularse con el ISEN a partir de 1979: el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), realizando actividades en conjunto y dando charlas. Este centro fue fundado poco antes, en 1978, por personalidades vinculadas a las relaciones públicas internacionales y algunos ex diplomáticos, siendo su principal referente el ex canciller Carlos Manuel Muñiz.

48

En estos años se encuentra mayor detalle en los contenidos de las materias, las temáticas a ser evaluadas y los criterios u objetivos pedagógicos de las evaluaciones. Se estableció un criterio de calificaciones común a las distintas materias que se dictaban, para confeccionar el orden de mérito aparentemente más claro de los candidatos, demostrando todo esto mayor detalle del trabajo docente del ISEN.

También se dictó el reglamento interno del ISEN -ya que la Ley que creaba el Instituto aún no estaba reglamentada-. En él se explicita que los alumnos no pueden usar las aulas fuera de las horas de clase, por ejemplo para realizar reuniones. Esta medida era similar a la que regía en todo el ámbito nacional, tendiente a evitar los espacios de diálogo, discusión y reflexión entre la población para lograr el control ideológico de la misma.

En 1976, aparentemente para saldar diferencias entre funcionarios, el ISEN diseña un curso nuevo a pedido del canciller, destinado a funcionarios con título universitario del Servicio Exterior que no habían pasado por el ISEN. De esta manera se pretendía regularizar su situación (Archivo MRECIC – ISEN Memo Nº 308, 11-8-1976; Resolución Nº 780).

Durante 1977 los requisitos de ingreso se mantuvieron, y eran aceptados quienes poseían títulos específicos de: abogado, escribano, procurador,

contador, licenciados en Economía, Administración de Empresas, Comercio Internacional, Diplomacia, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Historia, Filosofía, Letras, Sociología, Geografía, Estudios Orientales, Historia de las Artes y Economía Marítima (Archivo MRECIC, ISEN – 1977, Disposiciones para el ingreso). Durante 1979 continuaron realizándose exámenes a los diplomáticos de carrera para ascender en sus puestos. Entre 1980 y 1981, aparentemente distintas provincias otorgaron becas a candidatos a ingresar al ISEN, para poder afrontar los gastos de traslado a Buenos Aires con el objetivo de rendir los exámenes (Memorias Servicio Exterior, 1981).

En ese momento los exámenes continuaron siendo orales, salvo el ensayo, y requerían nuevamente la presencia de los candidatos en Buenos Aires por un período de unos 45 días (entrevista 6–2014), limitando claramente las posibilidades de aquellos que vivían fuera de la ciudad, ya fuese por cuestiones económicas o por cuestiones de contención afectiva y comodidad, muy importantes a la hora de someterse a estrictos exámenes.

Conforme avanzaban los años y las miserias de esa dictadura traspasaban los límites nacionales, la Cancillería se vio en la obligación de perfeccionar sus mecanismos de respuesta ante los reclamos internacionales por violaciones a los derechos humanos que comenzaban a escucharse. En 1980 difunden en todas las representaciones argentinas en el mundo el folleto elaborado por el Ministerio del Interior «Respuesta a la madre de un desaparecido» (Memorias Servicio Exterior, 1980). Un año después crean la División de Asuntos Sociales Especiales (DASE). Según los recientes archivos desclasificados de Cancillería, esta área fue creada para dar respuesta a las denuncias por violaciones de derechos humanos en los foros internacionales, lo que pone de manifiesto las estrategias del gobierno autoritario para evadir las denuncias ante organismos internacionales.

Durante estos «años de plomo» el ISEN perdió en buena medida la autonomía académica alcanzada en años anteriores y se generó una cicatriz en la institución que perduraría al menos hasta entrada la década de 1990, ya que los exámenes continuaron siendo orales, y requerían, la presencia de los candidatos en Buenos Aires. Entrada la década de 1990 la nueva dirección académica del ISEN, a cargo del Dr. Roberto Russell (1992–2006), implementó una serie de modificaciones en el sistema de ingreso. Durante este período registramos que la primera etapa de exámenes (de selección para el ingreso al ISEN) volvió a realizarse en distintos lugares del país, siendo su formato ahora escrito, y más breve. De esta manera, hasta el día del coloquio los evaluadores no conocen a los candidatos; posteriormente se le agregó la característica de ser anónimos: cada candidato recibe un número que varía con cada materia y que es el que

debe anotar en la hoja del examen, para evitar favoritismos ligados a vínculos sociales. El coloquio de aptitud diplomática continúa manteniendo sus características, pero incorporando ahora al director académico en el jurado. Otra de las medidas importantes fue la eliminación de las tres cartas de recomendación.

Estas medidas pretendieron modificar el carácter «clásico y porteño» que mantenía el ingreso al ISEN.

3 ACADEMIAS DIPLOMÁTICAS EN ABC

Como señalamos anteriormente, luego de la segunda posguerra comenzó a instalarse en Latinoamérica un discurso que pretendió modernizar el Estado, con el objetivo de colaborar con el desarrollo económico. La profesionalización de la función pública en este contexto parecía ser una de las condiciones *sine qua non* para lograrlo, y fue en este escenario que tanto Brasil como Chile implementaron medidas tendientes a buscar seleccionar de manera pública a sus funcionarios, y aumentar el nivel de formación en sus administraciones.

La observación y análisis de estos procesos es significativa para iluminar el caso argentino, como adelantábamos en la introducción, aportando a la comprensión del surgimiento del ISEN.

50

3.1. INSTITUTO RIO BRANCO, ¿MAYOR PRESTIGIO EN LA REGIÓN?

El cuerpo diplomático brasileño mantiene un importante prestigio en la región, lo que se recoge de los testimonios de académicos y diplomáticos, pero como veremos no todo es singular en Itamaraty.

Hasta el año 1931 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil estaba organizado por una estructura tripartita: Secretaría de Estado, Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular. La carrera de estas últimas se fusionó en el período 1938–1947, cuando ya se organizaban concursos de ingreso para la administración pública en general. Luego de la creación del Instituto Rio Branco (IRB) este ingreso adquirió características distintivas.

Algunos autores sostienen que en esta etapa, antes de la creación del Instituto Diplomático, el reclutamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores se basaba en criterios «aristocráticos». Lo particular que presentaban en común los diplomáticos en ese entonces era ser parte de un mismo sector social (Cheibub, 1985), pertenecían a una misma élite. Posteriormente algunos de estos criterios continuaron arraigados, como veremos más adelante.

Las primeras intenciones de crear una escuela diplomática se registran

en 1934, inquietud aparentemente a cargo de un funcionario que observaba la diferencia entre el reclutamiento que llamamos aristocrático de la «velha escola», por un lado, y abrir posibilidades para distintos sectores sociales, por otro (Cheibub, 1985). Esta postura permaneció aparentemente subyugada hasta 1945, cuando, con motivo de las conmemoraciones por el centenario del natalicio del Barão do Rio Branco¹², se creó el Instituto en su nombre. En sus comienzos el Instituto tenía entre sus funciones: «o ensino e trainamento de todas as matérias de interesse para a conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileiras e de sua expansão ou projeção no exterior, mediante o desenvolvimento de sua política externa, e das suas relações internacionais em seus diferentes aspectos.»¹³(Cheibub, 1985:127).

Los cursos del IRB debían ser dictados por funcionarios o cuadros universitarios. Luego del primer año el concurso de ingreso comenzó a realizarse como «Curso de Preparação à Carreira Diplomata». Según este autor, como una manera de mantener el control del reclutamiento en relación al Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP¹⁴), tomando así cierta distancia del resto de la administración pública. Luego de la creación del IRB en el MRE, este ingreso adquirió otras características.

El rol del IRB era el de seleccionar a los estudiantes a través de un concurso que se realizaba en distintos lugares del país, luego formarlos durante dos años, y más tarde perfeccionarlos en sus funciones. En cuanto al funcionamiento del Instituto, podemos ver que existía una beca para los estudiantes que consistía en casa y comida. Entre los requisitos para el ingreso al IRB se exigía el conocimiento de francés e inglés, principalmente el primero, y posteriormente se agregó el conocimiento de español. No se exigía un título universitario, por lo menos hasta el año 1984 (Amaral Murthinho, 1984; entrevista 2- 2012), pero sí la aprobación de semestres de formación básica universitaria. La cantidad de semestres exigidos fue aumentando con el tiempo.

Una vez dentro del Instituto se cursaban cuatro semestres más de formación y exámenes, que durante la década de 1960 tenían carácter eliminatorio (entrevista 2-2012)¹⁵. Luego de estos exámenes, los aspirantes firmaban su ingreso al Ministerio y egresaban con el título de Diplomado Universitario, ya que el Ministerio de Educación reconoció a la academia del MRE sin necesidad de que su currículum fuese sometido a evaluación (Amaral Murthinho, 1984). Esto nos permite ver, por un lado cierta autonomía y prestigio institucional, y por otro lado el reconocimiento del IRB por parte de otros sectores del Estado¹⁶.

La formación continuaría luego para ascender dentro de la carrera diplomática, por ejemplo de Consejero a Ministro, siendo necesario realizar una tesis

que era evaluada por un comité tripartito, compuesto por dos diplomáticos y un académico universitario.

En la década de 1960 el IRB seguía manteniendo características para el ingreso vinculadas a un alto nivel de conocimiento de francés, e importantes conocimientos literarios, creyendo que así se aseguraba un alto nivel intelectual (entrevista 2-2012). Suponemos que estos requisitos de formación exigidos, son los que permitían seguir considerando al IRB como elitista. Poco después el IRB transitaría una etapa de cambios en relación a la composición de sus cuadros. Comenzarían a aflorar dentro de Itamaraty los intereses acordes a los discursos de profesionalización técnica de la burocracia a nivel internacional que mencionamos más arriba. A los ojos de diplomáticos que ejercieron durante ese período, esto se debe a los objetivos tecnocráticos de los militares que gobernaban, a los que el cuerpo diplomático debió adaptarse.

Mucho se ha escrito en torno a la *continuidad* de la política exterior brasileña, y si bien no es de nuestro interés ahondar en ello aquí, lo planteamos porque creemos que está relacionada con el prestigio de los diplomáticos de ese país. Ellos llevan adelante las políticas exteriores con un importante convencimiento de su carácter positivo y correcto. En este sentido, su discurso es de estabilidad y de avance diplomático, no está fundado solamente en un posible mito, sino en un cuerpo diplomático permanente y profesionalizado, con excepcionales casos de cargos políticos —remarcando esto último como rasgo singular en la región—, y todas ellas son características que han servido para abonar el prestigio de Itamaraty.

52

3.2. DICTADURA, SIN SOBRESALTOS

«Luego de la revolución del 64 tuvimos que adaptarnos a la mentalidad de los militares, de tecnocracia y de estudio de la economía, pero nos llevábamos muy bien diplomáticos y militares»
(entrevista 2- 2012).

Si observamos el funcionamiento de Itamaraty durante el régimen militar (1964–1985), aparentemente se respetó la autonomía ejecutiva del MRE (entrevista 2-2012; Gobo 2010), tal vez por el conocimiento técnico de la diplomacia o, como gusta decir a algunos diplomáticos, por el parecido entre estos dos «cuerpos», militar y diplomático.

No hay elementos que prueben que se restringieron las competencias profesionales. Tal vez condicionado por la «confidencialidad» característica de la

función diplomática, al ser consultado sobre la diferencia de la función diplomática durante períodos democráticos y dictatoriales, el diplomático entrevistado aseguró que no hubo diferencias significativas, aunque hubo que adaptarse a la lógica castrense. Quienes no lo hicieron, como en el caso del diplomático y músico Vínicio de Morales, fueron separados del cargo. También fue mayor la persecución a actitudes vinculadas con «mal comportamiento» que ocultaban, por ejemplo, la discriminación homosexual (Barros, 1983; entrevista 2-2012).

Luego de 1964, Itamaraty probablemente permaneció menos afectada que otras dependencias del Estado, incluso entre los años 1964 y 1966 fue un diplomático, de perfil conservador, quien estuvo a cargo de la institución. No hubo masivo ingreso de militares a Itamaraty; a diferencia de esto los diplomáticos comenzaron a ocupar cargos dentro de otros ministerios. La carrera diplomática no se tocó durante la etapa militar, no se aceptó a personal, militar o civil, en la carrera diplomática.

Otro de los argumentos que podría haber favorecido la tolerancia de los militares a los diplomáticos es que la estructura de la profesión diplomática era similar a la de los militares. Incluso se realizó una suerte de homologación de la jerarquía diplomática y la militar, algo usual también en Argentina, después de todo «nos llevábamos muy bien diplomáticos y militares».

Estos elementos nos permiten abordar ahora una cuestión nodal, que es lo planteado por algunos autores sobre la capacidad de Itamaraty de elaborar política exterior. Formalmente el MRE no tiene entre sus principales funciones diseñar política exterior, en cambio sí debe: *dar execução às diretrizes de política externa estabelecidas pelo Presidente da República*¹⁷. En los casos de ABC la política exterior se lleva adelante luego de la firma del Poder Ejecutivo, que puede o no delegar en los diplomáticos algunos aspectos. Para nuestra sorpresa, distintos textos plantearon con naturalidad la capacidad de Itamaraty de diseñar política exterior, o de hacer presión cuando no estuviera de acuerdo con políticas diseñadas fuera de Itamaraty (Barros de Souza Castro 1983:3). Creemos que la distancia entre la tarea formal y la verdadera influencia de este ministerio es claramente diferente a la de otros países de la región. Según algunos autores, Itamaraty se consideró una burocracia diferente y superior, pero más allá de su autopercepción debemos desnaturalizar esta idea para comprender la situación.

El MRE de Brasil conserva, como adelantábamos, gran prestigio en la región y en su país, parte de esta valoración puede ser atribuida a si sistema de reclutamiento, formación (Soares de Lima 1994:33) y la fortaleza de la corporación diplomática, factores que generan una fuerte identidad profesional, pero al

mismo tiempo creemos que estos no son factores suficientes para demostrar la supuesta autonomía de Itamaraty en la elaboración de política exterior, sino que son factores que pueden mantener su prestigio.

Una importante observación sobre el nivel de autonomía de Itamaraty resulta del trabajo de Pio Penna Filho (2009) durante el período dictatorial. Con su obra el autor demuestra la colaboración de Itamaraty con la dictadura militar entre los años 1966 y 1979, a través del Centro de Informações do Exterior (CIEX), órgano de Itamaraty vinculado con el Servicio Nacional de Informaciones (SNI), que tenía como función espiar políticos y militantes exiliados contrarios al régimen. Se crearon órganos de similares características en distintas dependencias del Estado, e Itamaraty no fue una excepción (entrevista 2–2012).

A nuestro criterio la información proporcionada por el trabajo de Pio Penna y la entrevista 2–2012, podrían relativizar la idea extendida sobre autonomía de Itamaraty, incluso en períodos de dictadura. Sostenemos esto en el sentido de que Itamaraty era funcional al régimen de turno, evidenciado esto en las tareas desarrolladas por el CIEX, lo que implicaba otro tipo de entendimiento político. Al ser un ministerio colaborador con las políticas generales del Estado autoritario suponemos que su «autonomía» siempre estaría enmarcada, o cercada, por los lineamientos del régimen, y no por la continuidad de la política exterior de Itamaraty. Creemos que esta autonomía debe ser entendida en torno a la reconocida eficiencia de la administración pública que integraba el MRE, y no a su capacidad de elaborar política independientemente del Poder Ejecutivo. Abonando esta posición podemos tomar lo dicho por Soares de Lima (1994:36-38), quien muestra cómo el MRE perdía y recuperaba su capacidad de influir en la política exterior, especialmente luego de 1964, cómo en la política exterior regional prevalecían los criterios de seguridad del régimen militar, y en todos los casos cómo la política exterior quedaba supeditada a las decisiones centrales.

Por esto creemos que las posiciones que consideran el accionar de los funcionarios de Itamaraty con importantes niveles de autónoma deben ser al menos relativizadas, y al mismo tiempo se debe incorporar la idea de que este grupo de funcionarios públicos es menos vulnerable a la coyuntura política como corporación diplomática -o grupo profesional- de lo que son sus colegas de Argentina y Chile.

3.3. ACADEMIA DIPLOMÁTICA ANDRÉS BELLO

En lo que atañe a Chile, conviene recordar que los antecedentes de la Academia Diplomática Andrés Bello se remontan a 1927, cuando aparecía

la primera reglamentación con el objetivo de capacitar a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría del Servicio Diplomático y Consular ya en servicio. Estos cursos se dictaban en la Biblioteca del Ministerio y estaban a cargo de profesores *ad honorem*. En el decreto que establece la creación de estos cursos se señala que la Universidad de Chile no dictaba cursos al respecto (Decreto Supremo N° 392 de 18 abril 1927). Podemos ver en esta mención que los cursos se justifican por ser un área vacante dentro de la Universidad¹⁸. Esta reglamentación es un importante antecedente para los posteriores criterios de formación diplomática, pionera en la región, que si bien no conformó una escuela de formación en ese momento, representa el primer esfuerzo por organizar la formación diplomática dando cuenta de las necesidades de profesionalización de esta área del Estado.

Al comenzar la década de 1950 las intenciones de organizar el ingreso a la carrera diplomática eran contundentes. En 1953 se decretó la creación de la Escuela del Servicio Exterior; se estableció que el ingreso se realizaba por «concurso público de antecedentes» (Jara y Silva, 1987:8) y mediante un examen previo; incluso se detallan en el decreto las probables temáticas del examen. Existía la posibilidad de que se otorgaran becas a los estudiantes de esta academia. Al año siguiente, 1954, se creó la «Academia de Estudios Diplomáticos» que tenía a su cargo las clases de especialización para funcionarios, conferencias, trabajos de seminarios y la realización de ciclos culturales. En 1955 y bajo la influencia de nuevas normativas vigentes para la administración pública nacional (Ley 11.764), se establece que para la provisión de cargos dentro de la administración pública civil se exigirá un título profesional o técnico, expedido por la Universidad de Chile, la Escuela o Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas u otros similares (Abarzúa y Rizzo, 2010). También se acordó con la Universidad de Chile una serie de evaluaciones a lo largo del año para la especialización del personal.

En 1964 el reglamento orgánico de la Academia Diplomática estableció, sobre los docentes que fueran funcionarios, que no recibirían remuneración por esa tarea. Se permitió mediante este decreto la incorporación de personas no pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores en los cursos de perfeccionamiento, pero como situación excepcional. También se estableció como responsabilidad de la Academia la preparación y publicación del «Archivo Diplomático de Chile».

Diez años después, en 1974, se decretó un nuevo estatuto de la academia, en el que se incrementó el detalle sobre las características de sus funciones, como la de preparar profesionalmente a los que ingresen al Servicio Exterior;

capacitar y perfeccionar a los funcionarios del mismo; efectuar trabajos de investigación y difundir el estudio de temáticas vinculadas a la historia y diplomacia chilenas. En esta normativa no quedaba del todo claro cómo se realizaba el proceso de selección de ingresantes al Servicio Exterior. Podemos suponer que seguía funcionando la «Comisión Examinadora en el Concurso de Antecedentes y Oposición».

La Academia organizaba sus estudios en un ciclo básico y otro de perfeccionamiento, el primero destinado a quienes ingresan y el segundo para funcionarios. En cuanto al cuerpo docente, se estableció que estaría compuesto por profesores de universidades reconocidas por el Estado, funcionarios de distintas reparticiones y oficiales de las Fuerzas Armadas, quienes impusieron su protagonismo luego del golpe de Estado de 1973. En este nuevo reglamento no encontramos referencias al otorgamiento de becas para estudiantes.

Si bien luego de 1955 se establecieron ciertos criterios para el ingreso a los distintos ámbitos de la administración pública, no encontramos con posterioridad a esto especificaciones en cuanto a la formación mínima requerida para ingresar a alguna dependencia del Estado. Según Ledezma (2006:55), durante la década de 1970 se hacía más fuerte la exigencia de poseer un título, pero se permitía la excepción de este requisito. De esta manera vemos que el proceso de profesionalización diplomático en Chile estuvo acompañado de medidas generales para el resto de la administración pública.

56

3.4. LA DICTADURA EN CHILE, CICATRICES

Al igual que en los países vecinos, se intentaba ocultar las miserias de la dictadura militar (1973–1990), existiendo una estrecha cooperación entre la Cancillería y los servicios de inteligencia y represión de la dictadura (Dirección de Inteligencia Nacional —DINA— y el Centro Nacional de Informaciones —CNI—) «...fuente habitual de información fueron los reportes de las delegaciones diplomáticas. Embajadores y cónsules comunicaron con prontitud todo acto supuestamente lesivo a los intereses de la dictadura», señalan Carlos Dorat y Mauricio Weibel en *Asociación Ilícita: Los archivos secretos de la dictadura* (Dorat y Weibel, 2012).

Las embajadas generaron reportes diarios sobre lo que se decía de Chile en los medios de comunicación extranjeros. Pero también pusieron atención sobre sus compatriotas en el exterior, siguiendo de cerca sus movimientos, en particular los de aquellos que eran exiliados (El mostrador.país, 11–12–13). Nuevamente vemos en este país como el MRE fue colaborador de los gobiernos autoritarios. La labor diplomática se mantuvo supeditada a las decisiones

de las fuerzas armadas, y como nos explicó un diplomático de ese país, una vez terminado el período dictatorial la forma de trabajar cambio, y el clima fue otro, más propicio para trabajar (entrevista 3–2013).

3.5. ¿HISTORIAS EN COMÚN?

A continuación reunimos las principales características de las academias diplomáticas de ABC con el objetivo de completar la exploración comparativa (Tabla 1, pág. 58). Como los requisitos para el ingreso a las academias y otras características a lo largo de los años han ido variando, tomaremos el mismo momento para dar cuenta de las tres academias, el año 1968, cuando todas ellas tenían ya algunos años de funcionamiento.

4 FORMACIÓN DIPLOMÁTICA ¿GENERALISTA O ESPECIALIZADA?

«Hay una discusión continua sobre si tenemos que fortalecer la especialización o lo general. Es una discusión estéril, ya que todos tenemos que saber todo. No se puede ignorar que en nuestra condición de diplomáticos tenemos que cumplir trabajos bilaterales aun teniendo determinada especialización. Lo fascinante del Servicio Exterior es que tenemos la base de formación intelectual lo suficientemente amplia como para permitirnos a todos, con razonables instrucciones, desempeñar cualquier función.

La clave de mi función o la de cualquier diplomático son las instrucciones que uno recibe de Buenos Aires»

(Roberto García Moritán, en Revista DEF, agosto 2007:61).

57

En lo que respecta a la formación, los distintos testimonios recogidos entre diplomáticos que se formaron en ABC y los programas de estudio a los que accedimos de las academias, manifiestan una formación orientada a realizar múltiples tareas, que era complementada con la realización de «pasantías» dentro de distintas dependencias de los MRE. Se han dado distintos debates en torno a la importancia de la formación «especializada» o «generalista», principalmente a partir de debates introducidos «desde fuera» del cuerpo diplomático. Pero entre los diplomáticos es rotunda la inclinación por la segunda opción. El argumento gira en torno a que las obligaciones del diplomático son variadas a lo largo de su carrera, y la rotación de tareas es permanente, por lo que una instrucción específica orientada a algún área en particular no sería realmente útil para el ejercicio diplomático.

Tabla 1.

Características de las Escuelas Diplomáticas ABC (1968)

	Argentina	Brasil	Chile
Antecedentes institucionales	1950 – Escuela de Política Internacional	Sin registro	1927 – Curso para ingresantes a la carrera diplomática y para quienes estaban ya en el ministerio
Inicio	1963 – Instituto del Servicio Exterior de la Nación	1945 – Instituto Rio Branco	1953 – Escuela de Servicio Exterior (posteriormente Academia Diplomática Andrés Bello)
Requisitos para el ingreso	Titulación 75% de carrera aprobada de disciplinas afines	2 semestres aprobados en Universidad	Título de grado universitario (Licenciatura en Humanidades; Derecho; Ciencias Políticas o Administración Pública)
Exámenes	Idiomas Sí. 2 (inglés y otro a elección)	Sí. 2 (inglés y francés)	Sí. 1 (inglés o francés)
	Coloquio Sí	Sí	Sí ¹⁹
	Conocimientos específicos Sí	Sí	Sí ^(*)
Tiempo de Formación	2 años	4 semestres	Sin datos ^(**)
Cuerpo docente	Funcionarios, profesores universitarios	Funcionarios, profesores universitarios	Funcionarios, profesores universitarios
Becas, características	Sí. Beca de dinero, para todos los que aprobaran la primera etapa de exámenes e ingresarán al Instituto del Servicio Exterior	Sí. Casa y comida para quienes no vivían cerca y aprobaran la primera etapa de exámenes e ingresaban al IRB	Sí. Beca de dinero

Fuente: elaboración propia en base a: Jara y Silva, 1987; entrevista 2–2012; Rizzo, 2012; Ley 15.266/1963 Estatuto Orgánico del Ministerio de R.E. de Chile y Decreto-Ley 16.905/66 Argentina.

(*) Se consideraban acreditados los conocimientos correspondientes al examen que hemos señalado como específico si el postulante era graduado de determinadas áreas de la carrera de Derecho, o si era graduado de Ciencias Políticas o Administración Pública en su especialidad de Servicio Exterior.

(**) En los primeros cursos establecidos en el año 1927 la duración era de 1 año, actualmente es de 5 semestres, pero no tenemos registros confiables de la duración de la formación en el año 1968.

El subtítulo de este apartado es una cita a un diplomático experimentado, pues ingresó al Servicio Exterior argentino a través del ISEN en 1970, y en ella se ve con claridad que este diplomático no tiene dudas sobre la formación que deben recibir sus nuevos colegas, es decir generalista.

A pesar de esto se reconoce que por su trayectoria personal algunos diplomáticos son especialistas en distintos campos —Derecho Internacional, Economía, Comercio Internacional—, pero no siempre sus funciones están relacionadas con estas habilidades particulares, sino que durante la mayor parte de su carrera realizan una multiplicidad de funciones, que pueden incluir pintar o barrer la embajada (entrevistas 4—Embajador Pablo Cabrera 2013 y entrevista 5—Embajador Horacio Basabe 2013). Creemos que esto puede estar vinculado a que solo aquellos casos de diplomáticos con altos rangos, como los embajadores, logran legitimar con su trayectoria, su experticia. De esta manera consiguen cumplir funciones en el área para la cual cuentan con particular preparación, pero no producto de una estrategia de formación de expertos de las academias diplomáticas, esto se ve claramente en Argentina y Chile.

En el caso argentino creemos que la disputa principal puede resumirse en el intento por lograr del ISEN una institución más «académica» por parte justamente de los directores académicos, desestimada por los diplomáticos. Estos últimos ponen el acento en formar funcionarios que sepan hacer, formar para la labor que van a desarrollar, «la práctica». A pesar de esta disputa entre directores pudimos detectar un consenso muy extendido en este aspecto entre los diplomáticos en relación a las necesidades de formación, incluso aquellos que no han estado pendientes de las discusiones en torno al ISEN ni en su devenir, coinciden en la necesidad de formación para el ejercicio de las funciones diplomáticas, aceptando que los contenidos generales del Instituto logran homogeneizar al grupo, pero resultan insuficientes para el ejercicio de la profesión.

En los casos de Brasil y Chile es difícil percibir la existencia de esta disputa. En Itamaraty la formación se inclinó hacia lo académico; se celebraron convenios con la Universidad de Brasilia para acreditar los cursos para diplomáticos dictados en el Instituto Rio Branco como parte de la carrera doctoral en Relaciones Internacionales. En el caso de Chile, la formación se inclinó hacia lo profesionalizante, con proyectos de reducir el tiempo de formación teórico y aumentar el de práctica profesional (entrevista 4—2013).

5 CONCLUSIONES

Los primeros pasos del proceso de profesionalización de la administración pública comenzaron en ABC en períodos similares, entre las décadas de 1920 y 1930. Creemos que este proceso se comprende mejor al pensar un modelo de Estado que se modificaba, que crecía y planificaba grandes programas, y en el que sería necesario mejorar los mecanismos de gestión de recursos. El rol de las administraciones públicas pasó a ser central en las discusiones, y en general para ser fuertemente criticadas. Recordemos suavemente que los argumentos planteados para «poner en forma» las economías de estos países «subdesarrollados» en la década de 1960 implicaban por un lado criterios neutros de racionalidad técnica, y por otro lado una coacción que permitiera sostener estos cambios, características condensadas por Guillermo O’Donnell en el concepto de Estado Burocrático Autoritario (2009).

En el caso argentino los gobiernos democráticos aquí abordados, permanecieron en el poder períodos muy breves, por lo que emprender medidas a mediano y largo plazo de impacto en la administración pública les fue difícil. Con la llegada de la democracia pudimos encontrar una estabilidad en el ISEN que acompañó a la de los gobiernos.

De la observación de la Tabla 1 «Características de las Escuelas Diplomáticas ABC (1968)», se puso en evidencia que sus rasgos eran (y son) similares, una pequeña diferencia se observó en cuanto a las exigencias de título universitario que en el caso de Brasil eran menores. Pero los requisitos para el ingreso, el tiempo de formación, las características de los docentes y el otorgamiento de becas coincidían.

Por otro lado, la relación de estas academias con las universidades resultó interesante. En los casos de Brasil y Chile la relación fue fluida: la Academia Diplomática de Chile trabajó de manera coherente con los contenidos de la Universidad de Chile, y, en el caso de Brasil, la graduación del Instituto Rio Branco adquirió carácter de Diplomatura, reconocida por el Ministerio de Educación. Nada de esto sucedió para el caso del ISEN. La relación con la carrera de Ciencias Políticas y Diplomacia de la Universidad del Litoral, fue muy conflictiva (Rizzo, 2012), y por otro lado el ISEN no alcanzó el reconocimiento del Ministerio de Educación como una institución de educación superior oficial, algo que subsiste.

Esta observación también nos permitió concluir que el importante prestigio de Itamaraty, muchas veces adjudicado a su formación profesional (entrevista 2-2012; Fonseca, 2011; Soares de Lima, 1994), debe ser por lo menos relativizado en este sentido, ya que las academias son similares, e incluso las exigencias de titulación universitaria como requisito de ingreso al MRE de Brasil fueron poste-

riores a la década de 1980, cuando tanto Argentina (desde 1971) como Chile ya exigían esa condición. Por lo tanto, las respuestas al prestigio diplomático brasileño deben ser buscadas en otro lugar. Tal vez estas respuestas se encuentren más cercanas a aquel histórico e incuestionable prestigio del Barão do Rio Branco y el temprano surgimiento del Instituto en su nombre, que junto con su reconocimiento y jerarquía de diplomatura universitaria, dieron como resultado una prestigiosa academia diplomática, una fuerte corporación diplomática y fundamentalmente un Ministerio de Relaciones Exteriores con escasos cargos políticos.

El requisito de incorporación de títulos para ingresar a los cuerpos diplomáticos de ABC seguramente permitió mejorar el nivel de conocimiento de estos funcionarios, al menos en la etapa de selección. Como afirman coincidentemente los diplomáticos de los tres países analizados, la dedicación al estudio que tienen los ingresantes al servicio exterior es sustancial, y es una aptitud importante al momento de cumplir esta función. A lo largo de su carrera los diplomáticos rotarán de países y de funciones, y su capacidad para aprender nuevos idiomas, adquirir nuevos conocimientos y adaptarse a diferentes destinos se beneficia con la predisposición al estudio.

Durante los períodos autoritarios vimos la equiparación de los rangos militares con los rangos diplomáticos en Argentina y Brasil. En este último, durante la dictadura militar, el argumento de esa comparación era que se debía a una mejora de la comunicación entre las FF.AA. e Itamaraty. En el caso argentino, aunque puede haber comenzado en dictaduras anteriores, aún se escucha que esta comparación sigue existiendo y sigue siendo explicada a los diplomáticos nuevos por aquellos diplomáticos «de la vieja escuela».

En los tres casos vemos que las academias diplomáticas han sido instituciones que lograron convivir con los gobiernos de facto, y trascenderlos, pero siendo influenciadas por los cambios políticos. En Chile se observa con el desembarco de militares en el cuerpo de docentes de la Academia Diplomática, y en el caso de Argentina con la influencia de las nuevas autoridades militares en los procesos de selección y formación diplomática a cargo del ISEN.

En el momento de creación del ISEN en Argentina el contexto internacional demandaba el surgimiento de nuevos organismos internacionales y la modernización de otros, donde las relaciones internacionales parecían ser determinantes en lo nacional. Es en este contexto de fines de la década de 1950 y comienzos de 1960 en el que sostuvimos que los funcionarios argentinos enriquecieron sus experiencias y sus miradas.

A partir de poder observar las academias de Brasil y Chile, especialmente la primera, y de reconstruir la trayectoria personal de Carlos Manuel Muñiz, quien

fue canciller argentino en 1963, pudimos comprender el momento y razones del surgimiento del ISEN.

Muñiz estuvo fuertemente vinculado a la vida académica como docente, investigador y director de publicaciones, en las áreas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (CARI, 2005). Había desempeñado funciones como embajador argentino en Bolivia (1956–1959) y en Brasil (1959–1962); luego, entre 1962–1963, fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, cuando concretó la creación del ISEN. Antes de ser Canciller, Muñiz había tenido la posibilidad de observar otras formas de profesionalización diplomática, como la de Brasil, que contaba con un Instituto con diecisiete años de trayectoria en ese entonces, como vimos anteriormente, y la experiencia de Bolivia que era muy incipiente por esos días²⁰. Esto, sumado a las nuevas necesidades que imponían las Relaciones Internacionales —ese mismo año Muñiz tuvo una reunión con el presidente estadounidense J.F. Kennedy—, y a su interés personal en las tareas de formación, creemos que pudo haber sido el impulso final para la creación del ISEN, algo rezagado para la región. En consecuencia, el sistema de ingreso al ISEN era similar al del Instituto Rio Branco: ingreso con múltiples exámenes, dos idiomas como requisito de ingreso, dos años de permanencia en el Instituto, con cierta seguridad de estar ya en el Ministerio durante ese período (nos referimos a que una vez dentro de estas academias la posibilidad de ingreso a la carrera diplomática está casi asegurada, y los casos de fracaso o abandono en ese período son marginales).

Haber observado los tres procesos de profesionalización diplomática nos permitió ver que los parecidos entre estas instituciones predominaban, incluso en la actualidad, y comprender que el surgimiento del ISEN en Argentina tuvo que ver con un proceso que ya había comenzado en la región. Los cambios de gobierno fueron uno de los principales factores de inestabilidad institucional del ISEN, pero a pesar de ellos logró sobreponerse y perdurar en el tiempo. Como señalamos más arriba, las cicatrices que la última dictadura militar imprimió en el Instituto fueron particularmente difíciles de borrar, permaneciendo ellas hasta la década de 1990.

Como vimos, existió dentro del MRE argentino un proceso que pretendió la profesionalización de sus funcionarios, describiendo esto como una actividad constante e inacabada, con un dinamismo que dificulta pensarla de manera continua. Al mismo tiempo sostenemos que el cuerpo diplomático argentino es uno de los excepcionales casos de funcionarios de carrera profesionales, y observar su trayectoria puede ser una rica enseñanza que ilumine otros procesos de profesionalización más jóvenes dentro de la administración pública, que son realmente necesarios.

Agradecimientos

Al Doctor Bruno Bologna (+), Director de Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), por su apoyo y solidaridad. Al ex director del ISEN Embajador Víctor Beaugé, por la carta que me hizo llegar aportándome su visión sobre un artículo que publiqué en 2012 acerca del ISEN. A la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración Regional de la Universidad Nacional de Cuyo, por la beca que me brindó para realizar una estadía de investigación en Chile en el marco del “Programa de movilidad para docentes nóveles 2013”.

NOTAS

¹ Parte de este artículo es producto de mi tesis doctoral titulada «*Los diplomáticos, profesionales de Estado. El complejo recorrido de su profesionalización en Argentina, desde la creación del ISEN hasta 2003*», defendida en la Universidad de Buenos Aires, Argentina, en Junio del 2015.

² «*Existe mucha literatura acerca de la diplomacia y del Servicio Exterior, pero muy poca —en términos globales comparativos— acerca de la forma en que los diplomáticos son reclutados, formados y entrenados durante sus carreras. Esto es aún más sorprendente considerando que la diplomacia es, por excelencia, el método empleado por los Estados para comunicarse y negociar entre sí...*» (Traducción propia).

³ Rolando Stein es Embajador y ex director de la Academia Diplomática de Chile.

⁴ Para agilizar la lectura, cuando se haga referencia a Argentina, Brasil y Chile simultáneamente se utilizará ABC, pero esta sigla con fines prácticos nada tiene que ver con la carga histórica que conlleva la abreviación vinculada a experiencias de integración en la región. Para más información sobre este tema, véase: Andrés Cisneros y Carlos Piñeiro Iñíguez (2002), *Del ABC al MERCOSUR: la integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo*, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Grupo Editor Latinoamericano/Nuevohacer.

⁵ Es el nombre con el que se conoce al edificio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

⁶ MRE hace referencia a: Ministerio de Relaciones

Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Por no ser significativas estas diferencias para nuestros objetivos tomaremos la misma abreviatura en los tres casos y para los tres países aquí estudiados.

⁷ Todas estas fotos pertenecían al archivo personal del Dr. Bruno Bologna, ex estudiante de esa carrera, quien generosamente las compartió con nosotros.

⁸ La Ley Nº 16.905 retomó el funcionamiento del Servicio Exterior según lo dispuesto por la Ley Nº 17.702, que rige al Servicio Exterior en su conjunto, no sólo al ISEN.

⁹ Esta era una beca de ayuda económica que todos los funcionarios recién ingresados al ISEN cobraban de igual modo.

¹⁰ La clasificación de los documentos del Servicio Exterior puede ser: público, reservado, confidencial, secreto y exclusivo; este último está dirigido al canciller y a nadie más. Durante este período encontramos documentos con la doble clasificación «estrictamente secreto y confidencial».

¹¹ Este representante diplomático de la Santa Sede fue cuestionado fuertemente por su estrecho vínculo con la dictadura argentina de ese momento, incluso pesaron sobre él denuncias por su participación en la desaparición de ciudadanos ítalo argentinos. (en <http://clarin.com> 12-01-2009, consultado el 5-02-2016)

¹² Su verdadero y poco conocido nombre fue José María da Silva Paranhos, nació en Río de Janeiro

en 1845. Fue Embajador en Liverpool y Alemania, asumiendo el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1902, hasta su muerte en 1912. Coronando su imagen de entrega a la función diplomática, murió en su despacho de Itamaraty.

¹³ «enseñanza y entrenamiento de todas las materias de interés para la conservación y consolidación interna de la nación y nacionalidad brasileras y de su expansión o proyectos en el exterior, mediante el desarrollo de su política externa, y de sus relaciones internacionales en sus diferentes aspectos» (Traducción propia).

¹⁴ Luego de 1938 el «DASP que se encargó de modernizar al Estado brasileño en las décadas siguientes. El DASP era un órgano central de políticas orientado por los principios de la administración científica (...). Adoptando una rígida separación entre actividades-fin y actividades-medio, difundió el principio de la departamentalización, el formalismo técnico y el carácter prescriptivo de la acción gubernamental» (Reiner, 1997:3).

¹⁵ Aparentemente, durante la década de 1980 los exámenes no tenían carácter eliminatorio; de

hecho, no se les asignaban notas una vez que habían ingresado al IRB (Amaral Murthinho, 1984).

¹⁶ Durante principios de la década de 1960 también existía la posibilidad de rendir un examen de mayor nivel e ingresar al IRB en el segundo año, adelantando así un año de formación (entrevista 2–2012).

¹⁷ Funciones Principales de Itamaraty, disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>.

¹⁸ El Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile se creó posteriormente, en 1966.

¹⁹ Para el caso de Chile no existía, ni existe, un examen así llamado, pero sí una entrevista personal que se realiza al finalizar todos los exámenes, al igual que el «coloquio de aptitud».

²⁰ La academia diplomática de Bolivia se creó en 1954 y entre 1956 y 1959, coincidentemente con la presencia de Muñiz en ese país, se realizó la primera convocatoria a integrar el cuerpo diplomático, con un período de formación que duró tres años. Posteriormente su funcionamiento fue irregular hasta entrada la década de 1990.

BIBLIOGRAFÍA

Abarzúa, C., & Rizzo, N. (2010). El temprano desarrollo de la Ciencia Política en Chile: los intereses en torno de la Administración Pública como esfera de conocimiento. In F. Beigel (Ed.), *Autonomía y Dependencia Académica* (1ra ed.). Buenos Aires: Biblos.

——— (2014). «Sin expertos no hay desarrollo: cooperación internacional y la formación de administradores públicos y científicos políticos en Chile». En F. Beigel y H. Sabea (Eds.), *Dependencia Académica: El desafío de construir ciencias sociales en el Sur*. Mendoza: EDIUNC. Pp.77–88

Amaral Murtinho, W. (1984). La experiencia de 40 años del Instituto Rio Branco. *Revista Diplomacia. Academia Diplomática de Chile*, 36–42.

APCPSEN (2009). Anuario APCPSEN 2009. Buenos Aires.

Barros de Souza Castro, A. (1983). Política exterior brasileña y el mito del baron. *Foro Internacional*:México, 24, 1–20.

- CARI (2005).** CARI Reseña Histórica. Buenos Aires.
- Cheibub Borges, Z. (1985).** «Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica». *Dodos*, 28 N°1, 113–131.
- Dalbosco, H. (2014).** *Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina (1983–2007)*. Universidad Católica Argentina.
- Dorat, C., y Weibel, M. (2012).** *Asociación Ilícita: los archivos secretos de la dictadura*. Santiago de Chile: CEIBO.
- Fonseca, G.J. (2011).** *Diplomacia e Academia: un estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores.
- Gana, E., & Tapia, W. (1994).** *Programas y Estructuras de Algunos Institutos y Academias diplomáticas de América Latina* (No. 644).
- Gobo, K. (2010).** *O Ministério das Relações Exteriores pelos seus atores: uma análise sobre o insulamento burocrático*. Caxambu.
- Guerrero, O. (1998).** *El funcionario, el diplomático y el Juez*. San Rafael, México: Plaza y Valdés Editores.
- Jara Roncati, E., & Silva Echavarria, G. (1987).** *Historia de la Academia Diplomática de Chile, En sus reglamentos y en sus autoridades*. Chile.: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Moura de, C.P. (2007).** *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Muñiz, C.M., Etchecopar, M., Siri, R., Gallac, Del Solar Dorrego, F., Peña Gaona, J., Botana, N. (1983).** *Digesto diplomático argentino, legislación ordenada*. Buenos Aires: CARI.
- O'Donnell, G. (2009).** *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. (2002).** Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. In D. Arrellano (Ed.), *IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado* (pp. 1–36). Santo Domingo, República Dominicana: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Rana, K., & Kurbalija, J. (Eds.) (2007).** *Foreign Ministries* (Diplo Fund.). Malta and Geneva.
- Rizzo, N. (2012).** Los Profesionales del Estado en Argentina: el caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). *Cuadernos Política Exterior Argentina*, 1–37. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>
- Servicio Exterior de la Nación, Memorias 1980, 1981.**

Soares de Lima, M.R. (1994). «Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña.» *América Latina Internacional*, 1, Año 2. 27–46

Solveira, B.R. (1997). *La evolución del Servicio Exterior Argentino entre 1852 y 1930*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos.

Viana Filho, L. (1975). *O Governo Castelo Branco* (2da ed.). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

SITIOS WEB CONSULTADOS

<http://desclasificacion.cancilleria.gob.ar/desclasificacion-2011> (consultado el 24–2–2015)

ENTREVISTAS

- 1.** Dr. Bruno Bologna, Director del CERIR-Rosario (+). Entrevistado en Rosario, Argentina en 2011.
- 2.** Diplomático brasileño con rango de embajador. Entrevistado en Mendoza, Argentina en 2012.
- 3.** Diplomático chileno, con rango de Consejero. Entrevistado en Mendoza, Argentina en 2013.
- 4.** Diplomático chileno, Embajador Pablo Cabrera Gaete. Entrevistado en Santiago de Chile en 2013.
- 5.** Diplomático Argentino, Embajador Horacio Basabe. Entrevistado en Buenos Aires en 2013.
- 6.** Lic. Rodolfo Juárez Diez, Profesor de la UNCuyo. Entrevistado en Mendoza UNCuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2014

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Rizzo, N. (2016). «Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina. Afinidades y diferencias con Brasil y Chile», *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul–dic), 2016, pp. 37–66. Santa Fe, Argentina: UNL.
