

Entrevista con el Ministro Eduardo Mallea, Presidente del APCPSEN*

1. A la luz de los cambios que nos presenta el sistema internacional, cómo piensa Usted que debería desarrollarse el proceso de formación de los nuevos diplomáticos?

Existe una reformulación parcial de algunas de las materias del componente curricular del Instituto del Servicio Exterior (ISEN), de manera tal que se está tomando en cuenta la necesidad de actualizar la currícula con materias nuevas y complementarias a las que tradicionalmente se vienen dando en el ISEN.

En definitiva el ISEN no solo es el único instituto de formación para la carrera diplomática, sino también el único para ingresar a una carrera del estado, por la cual se ingresa con el rango más bajo. No hay prácticamente un mecanismo similar a este para la administración pública porque de hecho todo el desarrollo del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) y de la carrera de los llamados "AG" (administradores gubernamentales) quedó estancada prácticamente. Así que existe un grupo de administradores gubernamentales (algo más de un centenar) pero el mismo quedó como un número "cerrado" debido a que no se ha continuado con ese ingreso formal y capacitación.

En ese sentido, se resalta la originalidad y relevancia del ISEN en su proceso de formación de profesionales.

En referencia al rol del ISEN, el mismo decreto reglamentario lo prevé y la ley del Servicio Exterior de la Nación (SEN) también (ley 20.957), en la cual se explicita que el Instituto no solo se encarga del ingreso de los aspirantes al SEN, sino que también se encarga de las etapas intermedias de la carrera, o sea de la capacitación permanente de los funcionarios diplomáticos.

En este marco, se prevén los cursos obligatorios de "primeros secretarios" (Secretario de Embajada y Cónsul de Primera Clase) para aspirar a ascender a "consejero" (Consejero de Embajada y Cónsul General). Se destaca que si a uno eventualmente le toca este momento en el exterior, al no poder hacer el curso presencial tiene que hacer una monografía o tesina que debe ser aprobada.

También vuelve a suceder lo mismo en forma obligatoria cuando se trata del ascenso de "consejero" a "ministro de segunda" (Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase). En este caso se elabora, presenta y aprueba una tesis sobre un tema relacionado al quehacer del SEN que tenga una consecuencia concreta y práctica para la Cancillería argentina. El mecanismo de calificación se realiza a través de la designación de un tribunal -compuesto por tres funcionarios de mayor rango que el postulante, generalmente embajador o ministro de primera- que evalúan la tesis por separado, luego de ello se da una reunión evaluativa en la cual se determina si es aceptable y, en caso de serlo, se otorga la conformidad para su defensa pública por parte del postulante, la cual se anuncia por sistema interno de Cancillería, y luego se coloca la calificación final. En este ámbito se ha avanzado bastante ya que anteriormente se presentaba la tesis, el ISEN la corregía y luego se

* La Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación es una Asociación Civil con Personería Gremial, a la cual pertenecen mas del 90% de la totalidad de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (mas de 800 socios); su objetivo principal consiste en mantener y mejorar la profesionalización de la carrera diplomática.

daba la nota que surgía del promedio de los tres calificadores, pero no había defensa pública de la misma.

2. Que piensa Usted sobre el debate entre “capacitación generalista versus capacitación especializada” de los diplomáticos?

El mencionado es un viejo dilema que existe en la Cancillería desde que se conformó una estructura académica en la formación de los diplomáticos. Es un tema bastante discutido, nosotros hemos analizado bastante el tema en sesiones de la Comisión Directiva y en consultas hechas a los funcionarios asociados del APCPEN y hemos arribado a la conclusión de que es difícil llegar a una determinación exclusiva o excluyente, es decir determinar que el diplomático debe ser un especialista o un generalista, o como irónicamente dicen algunos que debe ser un “especialista de la generalidad”.

Lo cierto es que debe existir un equilibrio, por lo menos en la etapa formativa, mas allá de que luego, en el desarrollo de la carrera, uno naturalmente por las funciones que presta o desarrolló en el pasado se va especializando de hecho dentro de su carrera en un tema particular. Esta situación se da frecuentemente cuando el funcionario tiene la posibilidad de estar un tiempo considerable en un área de Cancillería, ser trasladado al exterior y desempeñar funciones que si bien no tienen relación con su trabajo anterior luego vuelve a la misma área al país y continua con ese bagaje, o sea aportando sus conocimientos previos en la temática específica y profundizando los que poseía.

En la actualidad es más importante la especialización porque lógicamente las materias en relaciones internacionales son mucho más numerosas y además mucho más técnicas y complejas. En este sentido, la apertura de distintas ramas, disciplinas o carreras a la incorporación al SEN permite justamente esto. En la Cancillería clásica y antigua de hace mas de 20 años las carreras o títulos de los ingresantes se limitaban básicamente a cinco áreas (derecho, ciencia política, relaciones internacionales, economía y administración de empresas), hoy sin embargo se aceptan carreras que no están vinculadas *a priori* con la política exterior (biólogos, médicos, ingenieros, etc.) pero que se aceptan debido a que las temáticas internacionales son mas vastas y diversas.

Sin embargo, cuando se es funcionario en el exterior se da una situación distinta, en la cual debido a las necesidades de la Embajada le toca, a veces, ser un “generalista nato”, debiendo abordar temas de prensa, culturales, políticos, comerciales, jurídicos, etc. Cuanto mas reducido sea el numero de funcionarios en una Embajada más funciones diferentes deberá cumplir el diplomático. En este sentido, la generalización de la carrera diplomática avala esa formación. Por el contrario, en una Embajada numerosa le tocara enfocarse en un área específica.

Por lo tanto, reitero que el equilibrio y la simbiosis en la formación diplomática es lo óptimo ya que se necesita un poco de cada uno de los dos aspectos, el general y el particular.

3. Teniendo en cuenta que, en primer lugar, cada vez es mayor el número de aspirantes que provienen de distintas capitales del país y, luego, que producto del artículo 124 de la Constitución Nacional los Gobiernos Provinciales tienen la facultad de negociar acuerdos internacionales. Cómo se podría generar una mayor articulación entre Cancillería y estos Gobiernos para mejorar la inserción de las provincias a nivel internacional

y, segundo, como las provincias podrían beneficiarse de esos recursos humanos?

Desde hace un tiempo existe en la Cancillería la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, a la cual le compete la relación con los distintos estamentos oficiales de la estructura política del país; vale decir también que se encarga de la relación con otros Poderes como con otras entidades gubernamentales, a saber gobernaciones provinciales, municipios pero también con las organizaciones no gubernamentales debido a, en primer lugar, la activa participación de la sociedad civil en la construcción y elaboración de la política exterior.

Han existido proyectos no materializados que tienen por objetivo mantener delegados diplomáticos de la Cancillería en los distintos gobiernos provinciales, en algunos casos con sedes en las capitales de las provincias y en otros en Capital Federal, con un enlace permanente con las Provincias y mediante sus Sedes situadas en Buenos Aires. En este sentido, de modo casual han existido enlaces con algunas Provincias y con los cuales los funcionarios diplomáticos han trabajado estrechamente con funcionarios de esas estructuras subnacionales, generalmente con aquellos organismos vinculados a la parte comercial. Por ejemplo, algunos casos son Mendoza y Córdoba con los cuales se ha trabajado con las estructuras similares a lo que es Exportar a nivel nacional.

El APCPSEN ha apoyado la idea de una mayor vinculación, además, ello es posible ya que existe una importante población de funcionarios en Buenos Aires puesto que el esquema de 2/3 de los funcionarios en el exterior y del restante en el país ha sido modificado, contando en la actualidad con más funcionarios en el país que en el exterior. Por lo tanto, esa capacidad de recursos humanos se podría utilizar en otros estamentos del gobierno permitiendo esa sinergia con las Provincias. Lo anterior se avala en que no existe, hoy por hoy, un organismo nacional, provincial o municipal que no tenga de algún modo u otro, una presencia o relación con lo internacional en el proceso de globalización que vivimos.

Por último, y en ese marco, quisiera destacar que ha existido, y existe en parte, presencia de funcionarios diplomáticos en las mayores empresas exportadoras argentinas. Ese objetivo surgió en el marco del programa de "PDCEX" Programa de Desarrollo de Comercio Exterior.

4. En el marco del artículo 5° de la Ley 20.957 que le permite al Ejecutivo la facultad de designar "Embajadores políticos" por el tiempo que dura su gobierno, cree Usted que, con el objetivo de optimizar la inserción de argentina en el sistema internacional, podría mejorarse el desempeño profesional de éstos recursos humanos con una capacitación especial e intensiva en la temática de la política exterior argentina?

Es posible. Sucede que es difícil que hubiera una coincidencia temporal. Vale decir que si se pudiera prever con antelación la persona que sería designada en el marco del artículo 5°, la Cancillería podría, en teoría, preparar específicamente a ese designado político para el lugar donde cumplirá funciones. Pero generalmente no sucede así. Por supuesto que esta persona toma contacto con las áreas de Cancillería, pero esto no es una preparación *strictu sensu*. Generalmente entre que la persona es designada, le dan el acuerdo en el Senado y le otorgan el "placet" en el país de destino no transcurre mucho tiempo como para hacer un "curso formal".

En este marco, aquí se encuentra la sabiduría política de un Jefe de Estado en cumplir esos dos adjetivos que estipula la ley, a saber designar "excepcionalmente" a personalidades "relevantes". Entonces, existe una limitación cuantitativa y otra

cualitativa, de manera tal que estos deberían ser factores relevantes a la hora de designar embajadores políticos tanto en el número como en las capacidades.

Lamentablemente, a veces se utiliza la designación del artículo 5º como un "premio consuelo" de un asociado político del gobierno de turno y eso es lo que afecta la profesionalidad, que lógicamente no se tiene en el ejercicio de la actividad como embajador, porque a veces sigue más vinculado a las vicisitudes de la política interna que a lo que debe ser su trabajo en el país en el cual está acreditado.

5. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, que enseñanzas se pueden extraer del desempeño de la diplomacia brasileña?

En virtud de la pregunta anterior, la primera enseñanza es que no tienen embajadores políticos. Recuerdo que solo existía el caso de Itamar Franco que fue embajador en Portugal y que se entiende por obvias razones histórico-culturales de Brasil y políticas al haber sido éste Presidente de este país. Aquí se ve el caso de la "excepcionalidad" y de la personalidad "relevante" de la cual hablaba anteriormente.

Tanto Itamaraty (Cancillería brasileña) como los Gobiernos de Brasil han respetado bastante ese aspecto y siempre han designado embajadores de carrera y prácticamente no ha habido embajadores políticos. Cuando han existido intentos de ampliar su número fue la sociedad brasileña en su conjunto que reaccionó en contra de ello.

6. Cuál/es es/son para Usted la/s causa/s por la/s cual/es la participación de Cancillería en el presupuesto nacional es menor al 1%, tomando los últimos 3 años (2005-2007), a pesar de haber sido sus valores nominalmente progresivos?

Desconozco si la causa está en la forma de solicitar o en la forma de otorgar. El Canciller debe luchar por el presupuesto de su jurisdicción como lo realizan los demás Ministros por sus jurisdicciones, y hacer entender la importancia de la Cancillería y de las relaciones exteriores; en este sentido el trabajo en el presupuesto con la respectiva Comisión del poder Legislativo es importante ya que debe existir mucha pedagogía.

Históricamente no hemos sobrepasado –más que en algún otro año- el 1% anual y en este momento (2007) tenemos más presupuesto a nivel nominal pero porcentualmente menor que el año anterior. En el 2006 fue de 0,9% y en el 2007 ha sido de 0,8%. Por lo cual la Cancillería junto con el Ministerio de Justicia son los ministerios que menos presupuesto tienen, con el agravante que el primero es el único ministerio que se maneja prácticamente en su totalidad con divisas, con el objeto de sostener el funcionamiento y desarrollo de la actividad diplomática en el exterior.

7. Teniendo en cuenta que debido a la globalización y a una mayor interdependencia es notoria la tendencia de una creciente vinculación entre actores no estatales de distintos estados, incluso muchas veces desplegando acciones que contradicen las posiciones oficiales de sus propios estados. Como podría Usted catalogar la relación existente entre la Cancillería y la sociedad argentina?

Haciendo referencia nuevamente a la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, en su interior existen direcciones que se encargan de las organizaciones intermedias, etc. Pero además, a raíz del proceso de las Cumbres de las Américas, la sociedad civil tomó un rol más activo y en ese sentido ya existe una Representación Especial en la Cancillería que justamente está enfocada para el tema de integración económica americana pero que también se la denomina "de la participación civil", en la cual se trabaja bastante con los distintos estamentos de las organizaciones de la sociedad civil. No solamente se desarrollan contactos con aquellas que están inscriptas jurídicamente sino también con movimientos espontáneos como los indigenistas o aquellos de otra naturaleza que poseen un denominador "social". De hecho la Cancillería ha desarrollado sesiones abiertas en algunas áreas temáticas, con la participación de estas organizaciones de la sociedad civil.

8. Cuáles considera Usted que son los otros desafíos que posee la diplomacia argentina en los próximos años?

El primer desafío importante es la cuestión del presupuesto. Para hacer política exterior hay que tener un presupuesto adecuado, de lo contrario uno se mantiene a un nivel de "hibernación" evitando poder avanzar más.

Por otro lado, la tecnificación y actualización informática es también un tema relevante en un mundo en donde la "revolución de las telecomunicaciones" es cada vez más eminente. Obviamente este tema también tiene vinculación con la cuestión presupuestaria mencionada anteriormente.

Otra cuestión importante es el incremento del funcionariado diplomático, teniendo en cuenta que actualmente se posee una planta de 898 funcionarios y desde 1975, año de sanción de la ley del SEN, el cuerpo diplomático prácticamente no ha crecido. En estos 32 años se ha ampliado su base en unos 40 funcionarios más, hecho que implica un promedio de incremento de 1,4 funcionarios más por año, considerando el nivel de deserción o de fallecimiento rápidamente nos ubicamos por debajo del nivel de crecimiento. En síntesis, parece mentira pero tenemos un cuerpo diplomático más reducido que hace 32 años. Lo anterior aún teniendo en cuenta la incorporación en el año 1991, de los funcionarios de la Secretaría de Comercio Exterior.

Existen más de 40 promociones del SEN y el promedio de ingreso ha sido de 21 funcionarios por año, de manera tal que no es un número significativo para el rol que le cabe a la Argentina en el mundo o que ésta desea y debe tener.

Paralelamente, está el tema de la falta de representación. La Argentina tiene hoy menos representaciones diplomáticas que hace 20 o 30 años atrás. Hemos cerrado embajadas en África y eso implica un achicamiento. Lo anterior no ha respondido siempre, necesariamente, a crisis económicas y falta de presupuesto, aunque muchas veces se alegara eso, sino a una visión política reducida.

También hemos cerrados consulados. Quizás se podría justificar esto en que a principios de siglo XX Argentina era un país de inmigración de manera que los consulados eran "de puerto" donde se recepcionaba mayoritariamente la inmigración europea. Sin embargo, la Argentina se convirtió en un país de emigración por motivos políticos y/o económicos, lo que implica que muchos argentinos residan en el exterior, si bien no se sabe la cifra exacta, se calcula en más de un millón.

Entonces hoy los consulados son "de colonia". Con lo cual no quiere decir que haya que mantener el mismo consulado que existía en 1910 porque cambió la cosmovisión, pero ya que lógicamente no estamos recibiendo inmigración sino apoyando las colonias argentinas en el exterior hay que tomar en cuenta esos datos para abrir allí consulados que puedan brindar esa asistencia a los argentinos residentes y en los centros comerciales promoviendo las exportaciones hacia el exterior y las inversiones hacia el país. De manera tal que el número de consulados debería ser hoy mayor, sobre todo teniendo en cuenta que los consulados cumplen hoy también esas funciones de promoción comercial. Por lo tanto, se le debe dar importancia a la apertura, teniendo en cuenta la característica que sus gastos son menores, ya que con pocos funcionarios y una oficina de espacio reducido se puede desarrollar el esquema que yo denominaría "unidades rápidas y ligeras" respecto de las más "pesadas" como pueden ser las embajadas.

Un último desafío es la falta de planificación a largo plazo. En definitiva, es necesario fortalecer los campos de planificación política. La política exterior está muy imbuida de lo que es la gestión y falta una mayor actividad de aquellos estamentos que trabajen en la planificación a nivel de proyección de la política exterior argentina.