

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

El reclutamiento y la formación de los diplomáticos profesionales 1963-2016.

Dalbosco, Hugo Luis.

Cita:

Dalbosco, Hugo Luis (2017). *El reclutamiento y la formación de los diplomáticos profesionales 1963-2016. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/572>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Jornadas Interescuelas 2017

Ponencia: El reclutamiento y la formación de los diplomáticos profesionales 1963-2016

Autor: Dr. Hugo Luis Dalbosco

Universidad Católica Argentina – Facultad de Ciencias Sociales

PARA PUBLICAR EN ACTAS

Resumen

En la Argentina los diplomáticos profesionales se reclutan en forma exclusiva a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, creado en 1963. Mediante tal procedimiento entre aquel año y 2016 el ISEN logró el egreso cincuenta promociones consecutivas, que reúne a 1305 funcionarios, la mayoría de cuyos miembros activos constituyen una singular élite estatal, destacada en el conjunto de la burocracia argentina. En efecto, la diplomacia profesional reúne en forma acabada las características típico ideales de raigambre weberiana a las que debe sumarse una relativa influencia en el proceso de toma de la decisión política a través de las distintas modalidades de intervención en el ciclo de formación de la política exterior. Se destaca también su continuidad, pese a haber atravesado distintos regímenes políticos, a los cambios dramáticos de las circunstancias históricas nacionales y a las mutaciones del ámbito internacional. Como actor estratégico, la diplomacia profesional constituye una comunidad de práctica que se maneja con pautas no escritas que, si bien definen su identidad, no implican una cohesión rígida, sino el predominio alternativo de tendencias internas, posiciones personales, etc., lo cual no impide la institucionalización de imaginarios sociales dominantes. Teniendo en cuenta estos factores contextuales el trabajo describe el desarrollo histórico del ISEN integrando la trayectoria institucional con la formativa. Para ello periodiza su desenvolvimiento en tres etapas en la que se esquematizan los perfiles profesionales paradigmáticos que las caracterizan: la primera que abarca desde la fundación del Instituto en 1963 hasta la sanción de la ley del Servicio Exterior de la Nación en 1975; la segunda, desde 1976 hasta 1993 cuando se incorpora definitivamente a la diplomacia profesional el antiguo Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN), y la tercera, desde dicha fusión hasta la actualidad.

Introducción

El ISEN se creó durante la presidencia de José María Guido, por iniciativa del Canciller Carlos Muñiz. En 1964 ingresó la primera camada de aspirantes a diplomáticos y en 2016 egresó la promoción N° 50. Es el organismo único de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación (SEN), cuya misión fundamental es “afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática”¹. Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan con dedicación exclusiva un programa de formación de dos años de duración que incluye un conjunto de materias específicas y un período de práctica en áreas de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al Servicio Exterior de la Nación como terceros secretarios según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones. Durante la carrera deben cursar, también en el ISEN, programas obligatorios enfocados a ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y aprobar una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de Ministro.

Evolución del ISEN²

La historia del ISEN puede esquematizarse en tres etapas y asociar cada una de ellas a una representación ideal del paradigma del diplomático profesional.

La primera comprende desde la fundación del Instituto en 1963 hasta la sanción de la ley del Servicio Exterior de la Nación en 1975. En este período construyó su identidad institucional en un contexto inestable y la representación ideal del diplomático se encuadró dentro de un molde clásico.

Hacia 1963 la selección de los diplomáticos por concurso era esporádica y no exclusiva y la formación no reconocía otra instancia sistemática posterior al ingreso ni mucho menos estaba ligada al desarrollo de la carrera funcionarial. Los cambios en el contexto internacional

¹ Ley N° 20.957, artículo 82.

² La metodología utilizada ha consistido en la revisión de las fuentes documentales primarias resguardadas en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el relevamiento de las fuentes documentales primarias conservadas en el Instituto, la consulta de fuentes secundarias, tesis, trabajos monográficos y bibliografía directa o indirectamente relacionada con el tema disponibles en su mayoría en la Biblioteca de la Cancillería y en otros repositorios. En forma complementaria, se realizaron entrevistas en profundidad a antiguos aspirantes de varias promociones, ex Directores del Instituto y otros directivos, ex profesores y responsables académicos.

de posguerra y la inestabilidad institucional posterior a 1955 obligaron a plantearse la necesidad de una mayor profesionalización de los cuadros diplomáticos. La nueva realidad ya había sido advertida por algunos diplomáticos profesionales (Sanz; 1999). En este clima debe situarse la creación del ISEN plasmada en el Decreto-Ley 2707/63 que lo erigió con la finalidad de realizar los cursos y exámenes de ingreso al Servicio Exterior de la Nación, capacitar a las jerarquías superiores de la carrera y difundir conocimientos sobre cuestiones nacionales e internacionales.

La primera organización del Instituto establecía que el ingreso al Servicio Exterior se efectuaría exclusivamente por la categoría inferior luego de un proceso de selección, cursos obligatorios y examen de suficiencia. Entre los requisitos de ingreso debía presentarse el título secundario y los graduados universitarios mejoraban el puntaje. Su primer director fue el embajador Roberto Levillier quien pretendía organizar un “centro dinámico de irradiación educativa cuyos efectos benéficos sentirían el país y el servicio exterior”³. Para 1964 el proceso de selección de los aspirantes se había desarrollado con celeridad y luego de las pruebas de ingreso 17 aspirantes comenzaron un curso que constaba de trece asignaturas y dos idiomas, un examen final y un coloquio general, además de la asistencia conferencias sobre artes, ciencias varias, historia y literatura. La creación del ISEN fue recibida con desconfianza por parte de los medios y generó alguna resistencia en círculos universitarios⁴.

Pronto el ISEN se vio afectado por el gobierno que asumió en octubre de 1963. El Presidente Illia propuso al Congreso una reforma del *status* y las funciones del ISEN que se materializó en la Ley 16.486. Esta ley significó un retroceso en la profesionalización del servicio exterior, pues si bien mantuvo requisitos exigentes para el ingreso de los candidatos en la categoría inferior del escalafón, permitió el ingreso prácticamente irrestricto y sin las mismas condiciones de idoneidad en las categorías intermedias y superiores. El ISEN en adelante se dedicaría a la formación de los niveles inferiores y a las actividades de extensión, sin intervención en el proceso de selección de los aspirantes.

La medida disgustó profundamente a Levillier, quien a fines de febrero de 1964 presentó su renuncia. En ella defiende la creación y organización de la escuela preparatoria de

³ Cfr. La Prensa, 24 de mayo de 1963. Los cursos fueron inaugurados el 23 de mayo de 1963.

⁴ Cfr. *La Nación* 15-5-63 y 24-6-63

diplomáticos y refuta en términos duros los fundamentos del proyecto. El Poder Ejecutivo aceptó la dimisión de Levillier pero rechazó sus términos por improcedentes⁵.

El 28 de junio de 1966 un golpe militar derrocó al Presidente Illia. El efecto sobre la Cancillería fue doble: por un lado, fueron cesanteados la mayoría de los designados en forma directa en las categorías intermedias y, por otro, se modificó la ley 16.486, restableciéndose el ingreso por concurso y exclusivamente por la categoría inferior. Onganía designó al Embajador Máximo Etchecopar al frente del ISEN⁶, quien organizó el funcionamiento *regular* de selección que el ISEN ha observado hasta el presente: anualmente se llama a concurso para una cantidad variable de vacantes y los seleccionados se incorporan en calidad de becarios al curso de formación, terminado el cual ingresan a la carrera por la categoría inferior.

La atención se extendió luego a la organización de los cursos para Secretarios y Consejeros en la gestión del siguiente Director, el Embajador Ezequiel Pereyra Zorraquín⁷. Así quedaron delineadas las dos grandes tareas que se desprendían de los objetivos originales del ISEN: la selección y la formación de los aspirantes a diplomáticos y la capacitación asociada al desarrollo de la carrera de los funcionarios del servicio exterior en distintas categorías. Aunque con variaciones y adaptaciones, estas tareas se mantuvieron a lo largo de la evolución del Instituto, y se fueron incorporando otras de forma complementaria.

El entorno político turbulento y el inadecuado *status* organizacional casaracterizaron esta primera etapa. Pereyra Zorraquín fue sucedido por el Embajador Rodolfo Muñoz⁸, quien se retiró antes de cumplir un año de gestión. El ISEN era una dependencia centralizada de la Cancillería, lo cual condicionaba su autonomía y lo mantenía en un contexto de incertidumbre organizativa y presupuestaria, que resultaban críticas ante la inminente transición de régimen político a comienzos de los de los años setenta. Un Proyecto de Ley elaborado por el siguiente Director, Embajador Eduardo Tomás Pardo⁹ clasificaba al ISEN en el rango de la enseñanza universitaria y lo dotaba de autonomía. Pero no llegó a tratarse fuera del ámbito interno¹⁰.

⁵ Decreto N° 2865 de fecha 22-4-64.

⁶ Cfr. Decreto N° 2995/66. Máximo Augusto José del Carmen Etchecopar (1912-2002), abogado y escritor.

⁷ Decreto N° 507/70. Ezequiel Federico Pereyra Zorraquín (1922-1978), abogado.

⁸ Rodolfo Muñoz fue Subsecretario de Relaciones Exteriores entre 1951 y 1955.

⁹ Cfr. Decreto N° 5319/72. Pardo permaneció en el cargo hasta mayo de 1973.

¹⁰ Memorándum de fecha 4-12-72

La situación presupuestaria del ISEN era precaria, su funcionamiento deficiente en materia administrativa y académica, carecía de recursos y no había podido formar un equipo de trabajo¹¹. Las sucesivas gestiones no contaron con una estructura estable ni desarrollaron los circuitos administrativos del organismo. Sin embargo, las camadas de diplomáticos egresados del ISEN ocupaban la base de la pirámide escalafonaria y marcaban una diferencia con los estamentos superiores. Sus integrantes resultaban diferentes por el hecho de ser egresados de la academia diplomática y su desempeño resultaba más eficiente puesto que se movían internamente constituyendo una red natural de trabajo, forjada en los años en el Instituto y con un marcado espíritu de cuerpo.

En 1973 el cambio de régimen afectó menos al ISEN que al resto del servicio exterior alcanzado por el régimen de prescindibilidad¹². El Ministro Roberto Tiscornia se hizo cargo, en carácter interino hasta mayo de 1976. En 1975 se aprobó la Ley 20.957 que estableció un nuevo régimen para el SEN, ratificó al ISEN y al mecanismo de selección y formación consagrado desde 1963. Se cerró así un ciclo de 12 años, en el cual el ISEN logró superar las turbulencias políticas y quedó formalmente legitimado como la institución dedicada a la selección, formación y perfeccionamiento de los diplomáticos, así como el lugar donde podían debatirse las cuestiones relevantes de la política exterior y los acontecimientos de la política internacional. Durante esos años, sin embargo, le había costado consolidarse en su rol más delicado –la selección y formación de los aspirantes- en parte por las urgencias de los gobiernos civiles en materia de designaciones y en parte por la indiferencia de los gobiernos militares en relación con las prácticas diplomáticas. Ni unos ni otros discutían conceptualmente la necesidad de la existencia del ISEN en relación con los desafíos que presentaba la situación internacional a la formulación y ejecución de la política exterior; pero, no ligaban de modo explícito esa evidencia con un perfil definido para la diplomacia profesional. Éste, más bien, se fue modelando por decantación.

Entre los fundadores del ISEN predominaba la imagen prototípica del diplomático clásico: humanista, culto, de sólidos conocimientos jurídicos, hábil negociador y conocedor de las rutinas y los procedimientos administrativos y los significados y formalidades del ceremonial. Quienes habían estado detrás de esa iniciativa entendían que la continuidad de un

¹¹ Memorándum del Secretario General del ISEN Justino Mario Riobó 26-4-1971.

¹² Leyes 20549 y 20.713.

errático sistema cooptativo de evolución incierta era más riesgosa para aquella imagen que las dificultades que pudieran encontrarse en la creación y consolidación de una academia diplomática. Una vez que se logró consolidar el *habitus* selectivo, la imagen tradicional necesitó mayor apertura a las nuevas exigencias que presentaban las relaciones internacionales que difuminaban las fronteras entre la política exterior y la política interna, incorporaban actores no gubernamentales y multiplicaban los entes gubernamentales con influencia e intervención en la ejecución de la política exterior (Beaugé; 1978). Un mayor pluralismo requería el conocimiento de las disciplinas sociales y la multiplicidad de los sistemas políticos exigía la incorporación de mayores elementos para el análisis político, tanto de las estructuras como de los procesos y para la comprensión de los contextos culturales.

El período que culmina en 1976 presenta una cierta ambigüedad tanto respecto de la legitimidad institucional como acerca del rol del ISEN. En todos estos años, la existencia del ISEN fue un dato respetado pero secundario; entorno que el Instituto aprovechó para reproducir una metodología de selección y formación restringida a un núcleo relativamente pequeño de candidatos y asociada a una tradición de servicio especializado. El peso sobre las cuentas públicas quedaba absorbido en el presupuesto de la política exterior y los miembros de la carrera eran respetados individualmente por sus conocimientos y habilidades profesionales, aunque los gobiernos –civiles o militares- desconfiaran genéricamente de ellos. Sin embargo, el ISEN parecía estar afectado por problemas de identidad tanto en el plano externo hacia la administración y la sociedad, como en el plano interno de la Cancillería. Eso explica la pretensión de convertirlo en una academia diplomática autónoma.

La segunda etapa abarca desde 1976 hasta 1993 cuando se incorpora definitivamente a la diplomacia profesional el antiguo Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN). En esta etapa, si abandonar el molde clásico, el perfil formativo del diplomático evoluciona hacia un talante técnico. El gobierno militar continuó y profundizó la depuración iniciada por las leyes de prescindibilidad aplicadas por el Canciller Vignes durante el gobierno peronista. Muchos miembros de la carrera fueron separados de sus cargos y exonerados; un buen número de ellos era egresado del ISEN. Sin embargo, el Instituto no fue objeto de un tratamiento especialmente severo, que supusiera una intervención. Fue designado Director el

Embajador José María Álvarez de Toledo¹³, quien encontró al Instituto muy venido a menos. Propuso extender la base de reclutamiento puesto que los aspirantes resultaban escasos debido a la alta exigencia de capacitación, becas magras y convocatorias tardías. Para ello decidió aumentar el espectro de las carreras comprendidas en la convocatoria, exigir sólo inglés o francés y otro idioma a elección y realizar un coloquio, además de organizar una amplia campaña de difusión, especialmente en el interior¹⁴. Ante una Comisión del Ministerio que redactaba un anteproyecto de reglamentación de la Ley del Servicio Exterior, reclamó para el ISEN el reconocimiento como Instituto de nivel superior y universitario¹⁵.

Los funcionarios políticos del gobierno militar carecían de formación en política exterior. No parecía, además que hubiera una concepción unificada respecto de los lineamientos estratégicos. La represión se manejaba con autonomía, lo cual sumaba al clima de incertidumbre inconvenientes en el proceso de selección e incorporación de los aspirantes. Los candidatos, una vez que presentaban su solicitud, eran objeto de “informes ambientales” por parte de los organismos de inteligencia. El Director recibía, en oportunidades, recomendaciones de las autoridades para “facilitar” el ingreso a determinadas personas (Rizzo; 2012).

Álvarez de Toledo fue reemplazado en 1979 por el Embajador Julio César Carasales¹⁶. En 1980 se reestructuró el curso de aspirantes, con una duración menor (tres semestres) y una currícula semestral de ocho asignaturas, con el agregado de una orientación multilateralista. La incorporación de los aspirantes a la carrera se producía a mitad de año, con algunos beneficios en cuanto a la integración en una organización en pleno funcionamiento, que podía completar a través de la práctica la formación del nuevo diplomático. La preocupación por la preparación técnica y profesional de los aspirantes llevó a multiplicar los cursos de idiomas y a imponer la regularidad de dos conferencias obligatorias por semana. También dio comienzo la modalidad de realizar viajes de estudio y de fin de curso.

¹³ Decreto N° 421/76. José María García Álvarez de Toledo (1921-1999), abogado. Fue Subsecretario de Relaciones exteriores en 1962 y en 1969-70.

¹⁴ Memorándum N° 198/6 (29-6)

¹⁵ Memorándum N° 495 de fecha 4 de octubre de 1976.

¹⁶ Decreto N° 1600/79. Julio César Carasales (1928-2000) Fue Subsecretario de Relaciones Exteriores (1973-74).

El *status* del ISEN iba a ser replanteado nuevamente en 1980 en un proyecto de reforma del régimen del servicio exterior de la Nación, cuyos términos fueron desaconsejados por Carasales. Para él, el problema básico del ingreso era la carencia de candidatos a aspirantes en un número suficiente para realizar una selección rigurosa. La temprana reducción del universo por eliminación restaba alternativas en los tramos finales. Por ello, sostiene la posibilidad de abrir la convocatoria a todos los graduados universitarios sin restricciones y pasar de una proporción de 3 a 1 a 5 a 1 en la selección, a lo cual podrían sumarse algunos ajustes reglamentarios que alentaran la afluencia a la convocatoria. Por otra parte, el manejo presupuestario del ISEN era problemático. Los cambios introducidos por la conducción económica durante el gobierno militar lo habían privado de la ejecución de partidas propias y sus gastos estaban subsumidos en las del Ministerio, pero funcionalmente no podía ser asimilado a las dependencias de política o administrativas. Estas cuestiones complicaban la efectivización de ciertos cometidos del ISEN razón por la cual el Director sugirió que el ISEN debía ser habilitado para otorgar un título de posgrado a los aspirantes.

Carasales terminó su gestión en julio de 1982 y fue reemplazado por el Embajador Francisco Pulit¹⁷ quien estuvo al frente en la transición del régimen militar al democrático, que el ISEN debía afrontar ahora con la experiencia de 20 años y renovada incertidumbre. Pero el cambio no afectó al ISEN. A partir de 1984 se produjeron las reincorporaciones de quienes habían sido objeto de exoneraciones desde la gestión de Vignes y durante el gobierno militar¹⁸. El proceso de selección continuó sin modificaciones y comenzó una época de actualización de los contenidos e incorporación de nuevas temáticas en el Plan de Estudios y en los programas, dejando de lado las cuestiones que habían signado los años de predominio militar sobre la concepción de la política exterior en favor de otras que comenzarían a desarrollarse hasta ocupar un lugar central en la currícula formativa.

A Pulit lo reemplazó, en octubre de 1984, el Embajador Roberto Guyer¹⁹ y en 1986 fue designada la Embajador Lilian O'Connell de Alurralde²⁰, cuya gestión se extendió hasta 1991, abarcando el primer cambio de gobierno desde la restauración democrática. La Directora

¹⁷ Decreto N° 209/82. Francisco Pulit (1924-2014) Se retiró en 1994.

¹⁸ Ley N° 23.053. Decreto N° 1544/84, y otros sobre casos específicos.

¹⁹ Decreto N° 3269/84. Roberto Guyer nació en 1923 y murió en 2016.

²⁰ Resolución Ministerial N° 251/87 Lilian O'Connell de Alurralde nació en 1932. Fue dejada cesante en 1976 y reincorporada en 1984.

encaró una campaña de apertura hacia otras áreas del gobierno y organizaciones sociales. Tomó contacto con el Congreso y formalizó un vínculo con el Consejo Interuniversitario Nacional, con el objetivo de obtener para el ISEN el reconocimiento de los estudios como de posgrado. También se buscó ampliar la participación del Instituto en el marco regional, aprovechando las relaciones que como efecto de la nueva ola de democratización aparecían en el horizonte latinoamericano. El ISEN incluyó un curso de postgrado en Relaciones Internacionales en el marco del “Tratado entre la Argentina e Italia para la creación de una relación asociativa particular”²¹, que se extendería varios años.

La gestión de Alurralde completó una reforma y actualización del Plan de Estudios que había sido iniciada por Guyer. Además, creó el Consejo Académico del ISEN²², integrado por un Presidente más 4 vocales por un período de 3 años. Más ampliamente, delineó un programa de acción el ISEN en la etapa democrática²³ en la que lo considera como una institución universitaria de modelo napoleónico, con la triple responsabilidad de docencia, investigación y extensión, orientada a la formación de la carrera del personal diplomático. Para lograr esa figura se proponía actuar sobre los órdenes curricular y organizativo.

El nuevo Plan de Estudios de 1988 tenía la estructura de una Maestría. Las materias se agrupaban en tres semestres y en el cuarto se incluía la práctica de Cancillería y la redacción de un trabajo de investigación. Los idiomas se estructuraban con un sistema de inmersión total durante el verano y la formación se complementaba con conferencias de personalidades destacadas dos veces por semana con asistencia obligatoria. La Directora del ISEN inició una gestión ante el Ministerio de Educación tendiente a obtener el para el curso de aspirantes el *status* de un posgrado²⁴. El borrador de un folleto de la época consideraba al ISEN como una “escuela artesanal” cuyos egresados reciben una formación generalista que los capacita para apoyar las más diversas misiones en el exterior y alternar las funciones administrativas con la relación con sociedad y el gobierno de los países de destino junto al desarrollo de sus tareas específicas.

²¹ Memorándum N° 495/87 de la Directora del ISEN O’Connell de Alurralde.

²² Resolución Ministerial N° 253/87 y Decreto N° 759/97.

²³ Memorándum N° 8-1 de fecha 26 de marzo de 1987.

²⁴ Nota de fecha 30-12-90 de la Directora del ISEN O’Connell de Alurralde al Ministro de Educación Antonio Salonia. Archivo MRECIC, Caja ISEN N° 6, Folio N° 232

El cambio de Alfonsín a Menem no afectó a la conducción ni a las actividades del ISEN. Para reducir costos, el ISEN logró que se suspendiera la obligación de traer al país a los Consejeros que debieran defender su Tesis y que ésta se corrigiera en forma no presencial²⁵. Para extender la cooperación organizó con apoyo del PNUD y la CEPAL un *Curso de Teoría y Práctica de la Negociación Internacional* para funcionarios de las embajadas de América Latina.

El debate sobre el perfil del diplomático, que había empezado a enriquecerse con una perspectiva actualizada sobre el fin de la primera etapa se circunscribe al inicio de la segunda a las habilidades técnicas que deberían profundizarse en el período formativo de los candidatos seleccionados, revestidas de cierta neutralidad en la caracterización de los diplomáticos como funcionarios ejecutores de una política exterior que no formulan. El ISEN preservó su identidad exponiendo las orientaciones de la política exterior sin debatir abiertamente su contenido que, por otra parte, se elaboraba con escasa o nula participación de los diplomáticos profesionales. Estos se sentían más cómodos ejecutando lo que otros decidían y esa es la imagen que difundía el Instituto.

Durante la primera mitad de esta etapa el Instituto continuó la rutina de selección y en materia formativa efectuó ajustes en el funcionamiento, la infraestructura y el nivel de exigencias. Su principal preocupación fue ensanchar la base de reclutamiento, dando los primeros pasos en la federalización de las convocatorias, precedidas de campañas de difusión de mayor alcance. La restauración democrática trajo un cambio de programas y de plan de estudios que incorporó de manera explícita algunas cuestiones que enriquecían y hacían más variado el paradigma clásico. Sin embargo, el ISEN rechazó involucrarse en la selección y formación de los futuros agregados económicos y comerciales, cuyo Servicio dependía del área económica²⁶. Los argumentos empleados, aunque admitían la complejidad de las funciones diplomáticas, remitían a aquel paradigma clásico, considerando a los miembros del SECEN como objeto de una formación especializada. Así, en ambos extremos del período parece claro que los diplomáticos son concebidos como auxiliares de la política exterior, en

²⁵ Memorándum N° 262/90

²⁶ En 1988, el ISEN coordinó una Comisión que dictaminó negativamente sobre un proyecto elaborado por la Subsecretaría de Intercambio Comercial del Ministerio de Economía modificador de los Decretos N° 19.500/48 y N° 6764/62 tendiente a introducir en el régimen creado por la Ley del Servicio Exterior de la Nación un mecanismo de selección y formación de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación a cargo del ISEN. Memorándum N° 217/88

menor medida como sus efectores y el ISEN, lejos de ser un *think tank*, selecciona y reproduce en los aspirantes un talante generalista relacionado con las exigencias operativas de dicha política.

Esta imagen comienza a invertirse hacia el final del período en forma coincidente con el pase de Cavallo al área económica. El nuevo dinamismo permite observar la expansión de los diplomáticos hacia otras áreas de la administración, en particular hacia el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, cuya ampliación estratégica se extenderá también hacia la redefinición del rol de los diplomáticos en la primera parte del período siguiente.

Justamente, la tercera etapa –que comprende desde 1993 hasta la actualidad- se caracteriza por la expansión institucional y la proyección de un perfil profesional ampliado.

En los primeros meses de 1991 Domingo Cavallo dejó la Cancillería y asumió la cartera de Economía. Guido Di Tella se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Al poco tiempo, Lilian O’Connell de Alurralde fue reemplazada por el Embajador Leopoldo Tettamanti²⁷, quien falleció antes de cumplir un año al frente del Instituto. Se propuso dos objetivos: vincular al ISEN con las grandes academias diplomáticas y extender el perfil del egresado del ISEN hasta abarcar los aspectos económicos y comerciales. Fue sucedido por el Embajador Daniel Olmos²⁸. La reforma del ISEN era un tema de debate interno al menos en el nivel político, básicamente en relación con la orientación hacia las relaciones económicas y comerciales. Una de las principales consecuencias de la nueva gestión política centrada en la relación Cavallo-Di Tella sería la unidad de concepción entre la política exterior y la política comercial por cuanto el Plan de Convertibilidad debía ser respaldado, entre otras cuestiones, por una apertura comercial que dinamizara el sector externo y permitiera el flujo de capitales hacia el país. En forma sinérgica operaba la ratificación del proceso de integración en el MERCOSUR. El perfil de los diplomáticos absorbía así al de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación. Justamente, en el mes de abril de 1991 se dispuso la fusión entre el SEN y el SECEN²⁹. Ello obligó al ISEN a rediseñar los cursos con la finalidad tanto de procurar la nivelación de los nuevos miembros, como de capacitar a los antiguos en las cuestiones que llevaban adelante las oficinas económicas y comerciales que, si bien

²⁷ Leopoldo Tettamanti (1926-1991) fue Secretario de Relaciones Económicas Internacionales.

²⁸ El Embajador Daniel Olmos nació en 1939, ingresó en la Cancillería en 1963.

²⁹ Decreto N° 575/91 y Ley N° 24.190

guardaban una relación formal con las embajadas y representaciones en el exterior, se manejaban con una gran autonomía funcional³⁰. La consumación de la fusión fue la causa y la consecuencia del cambio en la percepción del rol del diplomático y, consecuentemente, en el diseño del perfil formativo a cargo del ISEN³¹.

Las modificaciones buscaron conferirle al ISEN el *status* de academia diplomática mediante el *aggionamento* del Plan de Estudios, la apertura a la comunidad académica a través de la contratación de profesores prestigiosos, la creación de centros de investigación, la modernización de la biblioteca y hemeroteca y la vinculación con unidades académicas nacionales y academias similares en la región. Se buscaba también federalizar la selección de aspirantes, aumentar la base suprimiendo restricciones a los títulos exigidos, intensificar la competencia y convertir al ISEN en un foro de discusión e investigación o un *think tank*. El perfil del graduado se basaba en la formación política y económica, la capacidad de interpretar datos fundamentales y analizar la situación política y económica de otras naciones. También por una visión amplia del funcionamiento de la economía y política internacional. Parecía orientarse el *status* del ISEN hacia el de un instituto universitario abierto a la comunidad.

La transformación estructural del ISEN se centró en la creación del cargo permanente de Director Académico, obtenido por concurso por un investigador y profesor de larga trayectoria no perteneciente a la carrera diplomática³², la división de la formación en tres grandes áreas (política, económica y de comercio exterior), el rediseño del Plan de Estudios en la línea de una maestría de nivel universitario con las asignaturas a cargo de académicos y los ajustes en el concurso de ingreso, a lo cual debería sumarse el impacto de la incorporación de los miembros del SECEN. Por primera vez desde su fundación, la formación de los aspirantes en el Instituto quedaba en manos de un equipo permanente y en cierto sentido externo a la carrera, orientado por criterios académicos. La continuidad del Director Académico replanteaba de hecho el rol del Director del ISEN, afectado por la transitoriedad derivada del desarrollo de su propia carrera como diplomático profesional. El involucramiento personal del Canciller en la nueva orientación resultó importante para contener la

³⁰ Resoluciones Ministeriales Nros. 2.470/92, 492/93 y 1.042/93

³¹ PNUD Proy. Arg. 92/023/A/01/099. Memorándum N° 363/92

³² Roberto Russell, profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en el Instituto desde 1987.

desconfianza inicial de ciertos sectores de la corporación diplomática y permitir el desarrollo del nuevo planteo.

En octubre de 1993 el Embajador Héctor Subiza se hizo cargo del ISEN³³. Subiza y su equipo entendían que el ISEN debía tener más presencia en la Cancillería y que debía hacerse un esfuerzo integrador con otras academias, especialmente con el Instituto Rio Branco de Brasil, cosa que obtuvo. Pero su mayor esfuerzo se consumió en librar algunas batallas burocráticas. La insistencia del Director y la falta de respuestas caracterizaron la relación institucional, afectada también por la presión de algunos sectores políticos internos para incorporar profesionales de las ciencias económicas a través de una convocatoria diferenciada. El fracaso de la iniciativa respaldó la postura del Director quien sostenía que la formación económica contemplada en el más reciente Plan de Estudios resultaba suficiente y adecuada.

A Subiza lo sucedió el Embajador Víctor Beaugé³⁴. La nueva gestión continuó con las reformas. Para ingresar sería necesario presentar un certificado de nivel de inglés de validez internacional, idioma que debería perfeccionarse en el Curso de Aspirantes. En adelante, los cursos de idiomas se dictarían en academias de lenguas, no en el Instituto. El portugués pasó a ser un idioma obligatorio para los aspirantes³⁵. Se eliminó la discriminación por títulos. La economía se convirtió en una disciplina central en la nueva estrategia. Esta orientación se mantuvo con el Director siguiente, Embajador Federico Erhart del Campo³⁶, quien asumió en 1997 y debió transitar la transición del gobierno de Menem al de de la Rúa.

Sobre el final del ministerio de Di Tella, se registró un nuevo intento de dotar al ISEN de mayor autonomía, a través de un proyecto por el cual se convertía al Instituto en un organismo descentralizado a cuyo efecto se modificaba el régimen del Servicio Exterior y se dotaba al nuevo organismo de un Estatuto organizativo³⁷.

³³ Héctor Subiza nació en 1928. En 1953 ingresó por concurso al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

³⁴ El Embajador Víctor Enrique Beaugé nació en 1936. Ingresó al servicio exterior en 1962.

³⁵ Resoluciones Ministeriales Nros. 762/95 y 781/95.

³⁶ Resolución Ministerial N° 448/97. Federico Erhart del Campo (1930-2011). Ingresó a la Cancillería en 1955.

³⁷ EXPMRECC 127869/99 y Memorandum del Director del ISEN a SUCRI N° 100109/99 de fecha 28 de julio.

En 2000 Federico Erhart del Campo fue reemplazado por el Embajador José Ramón Sanchís Muñoz³⁸. En su período el ISEN realizó un esfuerzo el esfuerzo comunicacional para dar a conocer sus actividades hacia dentro y hacia fuera, poniendo de manifiesto su importancia en la burocracia argentina. Luego de casi 40 años, la trayectoria del ISEN no era discutida ni cuestionada, el Instituto no sólo se había legitimado a lo largo de su desenvolvimiento, sino que había podido evolucionar y extender su influencia más allá del ámbito específico y algo estrecho en el que se había originado. El perfil del diplomático profesional, cualesquiera fueran sus características, se asociaba automáticamente a la academia diplomática.

En 2004, por primera vez asumió como Director un egresado del ISEN, el Embajador Horacio Basabe³⁹, de la tercera promoción. Con el involucramiento de los cursantes, amplió la escala de difusión hacia todas las universidades, casas de provincias, bibliotecas populares y otro tipo de asociaciones. En la misma línea, la relación interna entre las distintas áreas de la Cancillería y el Instituto permitió hacer ajustes en la currícula que balancearon los contenidos sin necesidad de reformar el Plan de Estudios. La gestión administrativa ordinaria del ISEN sufrió una involución cuando se dio por terminada la asistencia del PNUD y se hizo cargo nuevamente la Cancillería.

Las gestiones posteriores, resultan tan recientes para un análisis detenido como próximas para una interpretación en perspectiva de la evolución del Instituto. Basabe fue reemplazado por el Embajador Carlos Piñeiro Iñíguez, cuya gestión duró de febrero a diciembre de 2011. Luego, en agosto de 2012 asumió la Embajador Silvia Mérega, hasta febrero de 2013, cuando fue designado el Embajador Juan Valle Raleigh⁴⁰, sustituido por la Embajador Celeste Koch en 2016. Desde 2010 se han sostenido convocatorias muy numerosas (se pasó de un promedio entre 18 y 25 a 50 vacantes por año) y también es creciente el número de inscriptos. El Plan de Estudios parece haber cristalizado en un formato

³⁸ Resolución Ministerial N° 506/00. José Ramón Sanchís Muñoz ingresó al servicio exterior en 1960. Fue Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales en la Cancillería (1992-93).

³⁹ Resolución Ministerial N° 1039/04. El Embajador Horacio Adolfo Basabe egresó con medalla de plata en la tercera promoción (1969). Fue Subsecretario de Política Exterior en 2000.

⁴⁰ Carlos Piñeiro Iñíguez es economista. Ingresó a la Cancillería proveniente del SECEN en 1993. Silvia Mérega es abogada, egresó en 1981 con medalla de plata en la Promoción XV. Juan Carlos Valle Raleigh es Licenciado en Ciencias Políticas, egresó con la Promoción XIX en 1985. **Celeste Koch es abogada** y egresó con la Promoción XVII en 1983.

que combina en el primer año la formación teórica con la adquisición de habilidades y conocimientos prácticos en el segundo año.

El perfil del diplomático evolucionó en esta etapa hacia una fisonomía más amplia. La incorporación del SECEN se encuadró en una estrategia formativa que superaba las meras exigencias de la fusión con el servicio diplomático. Aunque inicialmente todo parecía dirigirse hacia un contexto internacional caracterizado por la generalización del sistema democrático y la instalación de economías de mercado, los acontecimientos posteriores aunque no continuaron en la misma línea interpretativa, sumaron elementos para elaborar un perfil más completo del diplomático propuesto por el ISEN mediante la incorporación de variantes que diluyeron el planteo quizás excesivamente economicista de los años '90. Los cambios substantivos que introdujo el ISEN están en la línea de esas transformaciones: consolidar la formación económico-comercial; profundizar la investigación académica y la reflexión intelectual; encauzar la integración regional hacia la cooperación de los servicios exteriores.

Conclusiones

1.- Desde su creación hasta fines de 2016 egresaron del ISEN 50 promociones de diplomáticos, un total de 1305 funcionarios. Durante todo ese lapso, pero sobre todo en el primer tercio de su desarrollo, el ISEN logró, no sin dificultades, consolidarse institucionalmente. Convergieron a ello, varios factores, algunos de ellos contradictorios, como la selección por concurso y el respeto por las trayectorias formales en el marco de gobiernos que alentaban la proscripción política y, a la inversa, la minimización por parte de algunos sectores de la clase política democrática de la exigencia de sostener requisitos estrictos de ingreso y propiciar una formación más rigurosa de los ejecutores de la política exterior.

Desde entonces, el ingreso se repitió anualmente a través de un concurso abierto, sobre requisitos estables -como la edad y el dominio de idiomas- y variables -como los títulos afines-. El examen de ingreso fue incorporando más elementos y complejidad y se dividió en etapas. Algunas materias se mantuvieron en el tiempo y desde el comienzo los candidatos debieron superar al menos un coloquio, aprobar un ensayo y pasar un examen psicofísico, cada uno de ellos con distinto coeficiente de ponderación.

El número de vacantes a cubrir fue cambiante, no necesariamente asociado a una base de cálculo objetiva⁴¹. En ocasiones el ISEN se cuestionó la relativamente baja cantidad de inscriptos que componía su universo de selección. Con todo, la base de reclutamiento se fue ampliando y registró el lento pero sostenido aumento de la proporción de mujeres y la admisión de mayor número de títulos afines. Aunque el porcentaje de mujeres sobre el total es todavía francamente desfavorable a ellas, la tendencia parece equilibrarse en el último tercio del período. Asimismo, el predominio de los abogados sobre otras profesiones se mantiene en términos absolutos, pero disminuye en términos relativos. Proporcionalmente ha crecido de modo significativo el peso de otras carreras. Las crecientes y variadas iniciativas de difusión y de federalización dieron finalmente resultado y a comienzos del nuevo milenio logró incrementarse el volumen de inscripción.

2.- El diseño del “perfil del diplomático” en pocas oportunidades parece haber obedecido a un planteo deliberado y comprometido de la Cancillería en tanto responsable de la política exterior que debían ejecutar aquellos. Más bien se trató en casi todos los casos de una cuestión que las autoridades del ISEN tomaron como responsabilidad, incluso, a veces, de manera especialmente reactiva frente a cuestionamientos endógenos o a la presión exógena originada en la recepción de las experiencias de otras academias diplomáticas.

La imagen clásica fue anticipada por los profesionales más antiguos que preveían una expansión acelerada de las funciones diplomáticas en cantidad y calidad, a la que habría que responder con las armas tradicionales reforzadas por una mayor información y un *background* cultural que debía constituir una marca distintiva. Las circunstancias políticas internas, el temprano sometimiento del Instituto a los arcanos burocráticos y las características nacionales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior ayudaron a preservar esa imagen del diplomático algo aséptico y todoterreno que constituiría el refugio técnico en la segunda etapa, abarcada en su mayor parte por el gobierno militar y, hacia el final, por la transición democrática, en la cual los profesionales consiguieron revalidar sus credenciales e iniciaron lentamente el camino hacia la construcción de un perfil más completo, versátil y amplio. Justamente, las perspectivas abiertas desde la restauración democrática y especialmente desde los tempranos años '90 obligaron a una reflexión sobre el rol del

⁴¹ El número menor fue de 8 vacantes para la cuarta promoción (1970) y el mayor de 37 para la segunda (1967). En 2009 se proveyeron 40 vacantes y desde 2010 hasta el presente se han habilitado 50 ó más plazas.

diplomático, enriquecida, además, por algunos giros trascendentes en las orientaciones de la política exterior. Se ha extendido el alcance conceptual de las funciones diplomáticas tradicionales de información y negociación. La primera no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que se extiende a la sociedad en general. La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc.

El proceso decisorio en materia de política exterior en la Argentina presenta un grado de institucionalización desigual, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución que en la estratégica. La alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Presidente, con limitado debate público e intelectual, subordinan la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con escasas posibilidades de revisión y replanteo de las alternativas estratégicas. Sin embargo, para las políticas exteriores en las que se descomponen las decisiones de esa índole, así como para aquellas que emergen de la agenda internacional, la diplomacia de carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político. En este terreno la Cancillería ha generado, a través del servicio profesional, su propia burocracia, consolidada como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. Ese segmento está compuesto por los diplomáticos seleccionados y formados por el ISEN.

3.- Con el desenvolvimiento institucional el ISEN adquirió también la fisonomía de un instituto formativo y, particularmente desde la restauración democrática, fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza a las exigencias académicas, orientado especialmente hacia los tramos inferiores de la carrera. El análisis de la evolución de los planes de estudio del ISEN que han servido para la formación de las 50 camadas de egresados presenta un núcleo permanente de asignaturas cuyo dictado ha atravesado las distintas gestiones a lo largo de los años. Sobre esta base, existe una cierta correspondencia entre la aparición de algunas asignaturas nuevas con las variaciones en la concepción del perfil del diplomático.

La creación de la Dirección Académica permitió por un lado llevar adelante un plan de estudios vinculado a los criterios vigentes en la comunidad científica y, por otro, darle cierta continuidad a la orientación de los estudios al ponerlos a cubierto de las variaciones que la

propia dinámica de la rotación de destinos diplomáticos imponía a la Dirección del Instituto. Los roles del Director Académico y del Director del Instituto resultaron complementarios, y permitieron una mayor integración de la formación teórica con la práctica y el conocimiento empírico de la tarea diplomática.

La función formativa del ISEN se ejerce en forma preponderante respecto del Curso de Aspirantes y en menor medida sobre las otras intervenciones que están exigidas por la normativa. Pero el ISEN no desarrolló una plataforma de investigación estable con investigadores propios ni recibe en forma regular y sistemática los aportes de la experiencia diplomática concreta llevada por las áreas sustantivas de la Cancillería, más allá de la colaboración con la currícula que prestan los diplomáticos más antiguos y de las publicaciones de los trabajos destacados.

4.- A lo largo de su historia se han registrado intentos nunca concretados de modificar la naturaleza jurídica del ISEN postulando su descentralización y autarquía, por un lado, y buscando asimilar al Curso de Aspirantes a una formación de posgrado equivalente a una Maestría. Ninguna de las iniciativas tuvo éxito con las autoridades políticas y tampoco contaron con suficiente consenso interno. A lo largo del período, estructura tras estructura, el ISEN conservó su *status* de organismo centralizado de la Cancillería. Sin perjuicio de ello, el concurso anual del ISEN es un acontecimiento conocido y valorado socialmente en los ambientes universitarios y no es habitual que se dude de la transparencia y objetividad del procedimiento. Internamente, los diplomáticos profesionales se identifican y distinguen por su pertenencia al Instituto. Sin embargo, a lo largo de su existencia, no parece haber cristalizado un criterio corporativo propio de los diplomáticos profesionales acerca de la misión y visión ni tampoco del manejo del Instituto. Ello se pone de manifiesto en la ausencia de procedimientos formales o informales para la designación del Director. La idea de incorporar y desarrollar un área de debate e investigación integral en tiempos de Di Tella con la creación de varios centros o, más recientemente, con la incorporación del CEPI a la estructura del ISEN manifiesta tíbicamente la pretensión subyacente de proyectarlo en el futuro como una suerte de *think tank* de la política exterior nacional.

Bibliografía

- Álvarez de Toledo, José María (2000). *Crónicas de Vida. 1999*. Buenos Aires. Editorial Dunken.
- Beaugé, Víctor; Cantilo, José María (1978). *El diplomático en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires. Asociación Privada del Cuerpo Diplomático Argentino
- Rizzo, Natalia (2012). “Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación”. En: *Cuadernos de política exterior argentina*. N° 107. Rosario, enero-marzo
- Sanz, Luis Santiago (1999). *Memorándum N° 17. Necesidad de modificar la Ley del Servicio Exterior*. Córdoba. Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”. Presentación por Beatriz R. Solveira. Serie documental Número XI