

## La Cancillería en la futura política exterior de Chile

### INTRODUCCIÓN

Este ensayo presenta algunos puntos de vista sobre las condiciones que, a nuestro juicio, deberían cumplirse para que el Ministerio de Relaciones Exteriores juegue un papel efectivo como principal ejecutor diplomático de la política exterior de un nuevo régimen democrático en Chile.

Es necesario precisar que la política exterior, entendida como el conjunto de acciones estatales dirigidas al sistema político internacional, no se agota en el proceso diplomático, que entendemos como el diálogo y negociación a través del cual los estados conducen sus relaciones recíprocas por medios distintos de la guerra. La diplomacia es, desde esta perspectiva, un instrumento de la política exterior. Sin embargo, parece importante para nuestro propósito subrayar que este instrumento ha de ser determinante en la política exterior del período de redemocratización. La primera razón para sostener esta afirmación consiste en que, en este período, la atención de los actores políticos internacionales —una vez más— se concentrará en nuestros procesos políticos. En estas circunstancias, la diplomacia cumplirá un importante rol en la medida que logre destacar, frente a aquellos actores, los aspectos más positivos del proceso de gobierno democrático. La diplomacia deberá contribuir a consolidar el régimen político promoviendo y canalizando apoyo externo oficial de carácter político y económico, complementando su acción con las iniciativas que tendrán lugar a nivel de los actores transnacionales. Por otra parte el régimen político deberá destacar los instrumentos diplomáticos en sus actuaciones externas, debido a que su credibilidad internacional dependerá de manera significativa de su disposición al diálogo con otros sectores, y a que deberá preferir los instrumentos de carácter político por sobre la promoción de la seguridad basada en los equilibrios de tipo militar, empresa esta última por lo demás imposible para Chile en el curso del presente siglo.

Sin duda el regreso a la plena democracia será positivo para la posición internacional de Chile. Como han señalado los profesores Lagos, Muñoz, Portales y Varas, "democracia y política exterior constituyen dos elementos inseparables en el caso chileno... solamente el regreso a formas democráticas y civilizadas de gobierno permitirá a Chile recuperar sus posiciones internacionales y cauterizar debidamente el interés nacional en un medio externo que se ha tornado crecientemente difícil y desfavorable para el país... La democracia no es tan sólo un refuerzo cada vez más indispensable de nuestra política exterior, sino que a la vez la política exterior deberá constituirse en un recurso importante para la redemocratización interna"<sup>1</sup>.

El reconocimiento de la estrecha relación entre democracia y política exterior se basa en las tradiciones y expectativas de los actores internos y externos y en el prestigio derivado de la estabilidad democrática de que gozó el país en el pasado. El bajo nivel de tolerancia internacional a la experiencia autoritaria militar es, en parte, una consecuencia de la difusión de estas percepciones, o sea, es un problema de imágenes.

Sin embargo en nuestra opinión la democratización, condición necesaria para la recuperación de la posición internacional del país, no es una condición suficiente para alcanzar este objetivo. Un sistema político democrático que no cuente con una política exterior adecuada a la situación política y económica nacional, congruente con las principales tendencias del sistema internacional, respaldada por sólidos consensos y entendimientos internos, y aplicada de manera coherente y estable, difícilmente podría permitir al país acceder a las posiciones internacionales que ha perdido en las últimas décadas, y que en más de un aspecto implican el desplazamiento de Chile por otros estados, especialmente en el ámbito regional.

Las ideas que desarrollamos a continuación —que no pretenden formular un esquema o plan de acción diplomática— sugieren algunos criterios que consideramos relevantes para la acción de la Cancillería bajo el régimen democrático, en el supuesto de su instauración pacífica y del compromiso de sus elementos dirigentes con la tarea de la recuperación del status internacional chileno.

Sostenemos que la Cancillería podrá desempeñarse de manera efectiva en la adopción de la política exterior de un nuevo régimen democrático chileno en la medida en que se cumplan las siguientes condiciones básicas:

1) Revalorización de los aspectos más relevantes de la tradición diplomática del país, especialmente de aquellos que contribuyeron

<sup>1</sup>Gustavo Lagos et al, *Democracia y Política Exterior. Una propuesta para la recuperación de las Relaciones Internacionales de Chile* (Santiago: ACHP, 1983, p. 15.

históricamente a dar a Chile una posición de influencia en el sistema regional, así como un prestigio político internacionalmente reconocido;

2) Existencia de un consenso político efectivo, coherente y estable en torno a las líneas centrales de la política exterior entre todas las fuerzas políticas comprometidas con el régimen democrático;

3) Adecuación de la política exterior a las principales fuerzas y tendencias a nivel internacional, especialmente en el ámbito democrático occidental y en América Latina, sin perjuicio del impulso de líneas de acción innovadoras y reformistas en materias de especial interés para el país;

4) Existencia de un efectivo liderazgo presidencial y de una condición competente y estable del Ministerio de Relaciones Exteriores superando el problema de la rotativa ministerial;

5) Estabilización interna del Ministerio, sin perjuicio de su fortalecimiento en aspectos organizativos y técnicos;

6) Ausencia o neutralización de presiones e interferencias de personas, facciones, grupos y partidos en la conducción ministerial y en la aplicación de la política exterior para la obtención de ventajas particulares; se debe compatibilizar por una parte la estabilidad y la presencia de una doctrina continua entre los funcionarios con la capacidad de ser vehículo de innovación receptivo a las políticas puestas en marcha por los gobiernos sucesivos, dentro del marco de un régimen democrático;

7) Generación de niveles adecuados de apoyo ciudadano a la gestión gubernamental a través de una estrategia de información, consulta y participación en las materias y oportunidades apropiadas, sin perjuicio de la necesaria reserva que deberá mantenerse en determinados aspectos de la gestión diplomática.

### *La tradición diplomática*

A continuación nos referiremos a una serie de consideraciones en torno a aquellos elementos e instancias que influían en el proceso de toma de decisión en la política exterior chilena, y que se encontraban en relación con la tradición democrática del país.

1. En primer lugar, una parte considerable de las decisiones de política exterior pasaban por un filtro consensual de, al menos, la mayoría de la clase política chilena. Aunque constitucionalmente la política exterior era facultad surgida de la Presidencia de la República, aquel tipo de decisiones que involucraba algún grado de debate público o que apasionaba a la clase política, o significaba

conmoción para los valores sostenidos por una mentalidad colectiva mayoritaria o claramente representativa, se tomaba de modo de no antagonizar a una hipotética coalición mayoritaria.

2. Como todo proceso de toma de decisión en política exterior parte de lo que se ha considerado el éxito chileno en la arena internacional, este éxito se debió a que se le supo aislar *relativamente* de los vaivenes de la política nacional, aunque con ello se limitaba su control democrático. Hubo un relativo equilibrio entre la necesaria vigilancia democrática del proceso decisorio, y la capacidad de elegir alternativas de política exterior propicias al interés nacional, y que a su vez no podían ser explicitadas públicamente con la convicción de un lenguaje político masivo. Por medio de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y —en menor medida— de la injerencia legislativa del Senado en la política exterior, se mantenía ese control democrático, el que por su parte estaba en algún grado distanciado del bullicio apasionado y de la ultrapolitización que progresivamente fueron dominando muchos temas a veces cruciales de la política nacional.

3. Esto naturalmente tenía su contrapartida: un relativo desinterés de la clase política chilena por los problemas de política externa, y un desinterés todavía más marcado en el público nacional. Efectivamente, cuando un tema lograba centrar el debate interno y externo, entonces u obtenía apoyo unánime por la legitimidad del momento (cuestión del cobre en 1971), o bien se establecía una política de postergación mientras fuese posible (ruptura con el Eje, ruptura con Cuba). También cabía la tercera posibilidad de que la toma de decisión significara la ruptura del consenso antes aludido, pero evitando tener en contra a una mayoría (la misma ruptura con Cuba en 1964, la orientación continental de "guerra fría" hacia fines de los años cuarenta). Por último, pero ya en plena crisis del sistema político, sucedió una política exterior determinada, en torno a un problema, se añadió simultáneamente como parte del debate interno, lo cual lo volvía enormemente emocional y hasta inmanejable (relaciones con Cuba durante el gobierno de la Unidad Popular, y la obstaculización a una distensión con EE.UU. por la "cuestión del cobre" en esos mismos años).

4. Cuando ocurría lo que acabamos de nombrar, es decir, cuando un problema de política exterior adquiría preeminencia en el debate interno, el país a veces debía afrontar un relativo aislamiento en la región latinoamericana, por la recurrencia de gobiernos autoritarios en estas latitudes. Pero constituía una soledad de un carácter —y de consecuencias— muy diferente al que se ha experimentado después de 1973.

La actual tendencia democratizadora en América Latina parece ser de mayor envergadura y profundidad que otras que se han ob-

servado anteriormente, pero es bueno que la clase política chilena tenga en cuenta esas probabilidades de incongruencia regional, ya que no es posible que se vuelvan a dar en el entorno internacional de un Chile democratizado. En todo caso pertenecen a su experiencia histórica.

5. Parte del éxito del consenso provenía del hecho de que la cultura política más legítima era aquella en la cual —en su mirada hacia el mundo— se daba una relativa conciliación entre una aceptación entre los valores políticos y morales de Occidente, con una orientación latinoamericanista, o hasta tercermundista, pero sin destacar exageradamente un radicalismo en esta última posibilidad. Cuando esto último se dio, esa política pasó finalmente a ser parte integrante de un debate polarizado en lo interno. Formulaciones más recientes como el caso argentino, que concilia ambas posturas, han demostrado que no son extrañas a la experiencia histórica latinoamericana, y desde luego han sido características de variable fuerza en la tradición diplomática chilena. Hay democracia, como paradigma positivo de una mayoría de la clase política chilena, de todas maneras se traducía en una orientación hacia los modelos políticos surgidos de la historia de Europa Occidental. Cuando se puso en tela de juicio esa orientación se produjo el quiebre institucional chileno que, como se ha visto —junto a la espectacularidad del “caso chileno”—, ha sido decisivo en el deterioro de la posición internacional de Chile. Esta definición suponía en una medida limitada pero real una cierta tensión entre el interés nacional entendido como las ventajas posibles del momento, y las demandas morales (y moralistas) que impone la admiración a determinados valores culturales. En este sentido la noción del “interés nacional” que subyacía a la legitimidad de la política exterior chilena suponía que aquél no era algo claramente definible. Más bien, junto a ciertas constantes que lo caracterizaban (“respeto a los tratados”), se encontraban algunos elementos variables que eran producto de definiciones *parciales* de ese interés nacional (así se explica la aceptación del apoyo chileno a E.E. UU. durante la crisis de los misiles). En la tradición democrática chilena ello imponía más límites a una política de aproximación acrítica a los países del Pacto de Varsovia que en el caso análogo de aproximación a E.E. UU., aunque entre ambas “posibilidades-tipo” existiese una gama de posiciones.

6. Por último, después de 13 años de gobierno militar se puede hablar de una “experiencia histórica” en este período. Aquí existen dos elementos que probablemente —y manteniéndonos en la hipótesis de una transición pacífica— pesarán como “tradiciones históricas” en cualquier redemocratización. Por una parte está el acervo de un aparato diplomático que ha sido sometido a presiones internas y externas de un grado nunca visto anteriormente. Dentro de

las posibilidades de acción este aparato no ha carecido de triunfos (como durante el enfrentamiento pre-bélico con Argentina en 1978, en los días de la cancillería de Hernán Cubillos), y ello supone la creación de imágenes de éxito que operan en la tradición democrática. Por otra parte, y aquí existe simultáneamente un elemento de supervivencia y de preparación democrática, el público del cual se recluta la clase política ha evidenciado un interés creciente por los temas de política exterior. Concomitante con ello es el acostumbamiento de la opinión pública al surgimiento de una clase intelectual que entrega visiones sobre problemas internacionales. Las restricciones (sobre todo iniciales) al debate político interno ayudaron a esta traslación, ya que era la forma de dar un rodeo e indirectamente referirse a la política nacional. Como resultado de esta situación se ha formalizado en universidades, instituciones privadas y en los medios de prensa una discusión sobre problemas de política exterior que muestra los elementos de racionalidad y moderación que pueden contribuir a un proceso de redemocratización. También resultaría en otro acervo de una experiencia histórica con virtualidades democratizadoras, aún bajo el mando de un autoritarismo. Pero a la inversa de los modelos totalitarios, ésta no es una situación atípica en un régimen como éste, en donde una clase intelectual constituye un factor de democratización latente en cuanto "opinión pública" de virtualidad restringida. Claro está que un exacerbamiento de la polémica sobre política exterior puede llevar a una dislocación del relativo aislamiento del proceso de toma de decisión en el ámbito diplomático.

#### *Una política exterior de consenso*

La recuperación de un consenso básico sobre los aspectos sustantivos de la política exterior, así como sobre su aplicación es la primera condición para la plena normalización de la Cancillería. Ampliando lo señalado en el acápite anterior, se puede decir que hasta la década de 1960 las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional, los grupos de interés y medios de comunicación social pocas veces pretendieron desconocer o modificar sustancialmente los criterios gubernamentales en el manejo de las relaciones exteriores. Las habituales diferencias políticas de orden interno generalmente no ponían en jaque la reconocida primacía del Ejecutivo en el campo de la diplomacia y de los acuerdos internacionales. Ello ocurría fundamentalmente por tres razones: dentro de la lógica del relevo de las fuerzas políticas en el gobierno, se entendía que los partidos debían respetar el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo en materia internacional, establecidas constitucionalmente, sin perjuicio del derecho a la crítica. Segundo, se estimaba que, en la medida en que se encontraba involucrado el interés nacional frente a otras potencias (o, sobre todo, estados del área regional y/o fronterizos), de-

bían deponerse o limitarse las divisiones políticas; y tercero, la incidencia práctica de las cuestiones externas en la política cotidiana era bastante limitada, al menos en la percepción de los actores principales. En términos esquemáticos es posible afirmar que en las dimensiones externas de la política exterior prevaleció ampliamente el consenso sobre el conflicto entre los actores políticos.

No es posible analizar en este ensayo la crisis política chilena, pero está claro que en las dos últimas décadas se ha roto este consenso. La exacerbación del conflicto partidista, el creciente desconocimiento y posterior ruptura del marco constitucional y el recurso a las alianzas externas para fines políticos internos llevaron a la sustitución de los procesos y políticas exteriores consensuales por unos de carácter crecientemente conflictivo. La literatura especializada ha caracterizado diversos aspectos de este cambio: adopción de modelos totalitarios como paradigma político, socavamiento de la subcultura diplomática dominante-moderada por elementos revolucionarios y autoritarios, y sustitución del estilo de conducción política externa civil-pragmático por el estilo pretoriano-ideológico.

Este proceso ha significado un grave deterioro para la Cancillería. Muchos funcionarios han pasado por la frustrante experiencia de llevar a cabo políticas cambiantes e impredecibles, y el representar causas respecto de las cuales abrigan fundadas reservas. Por otra parte las autoridades de gobierno suelen descargar en la Cancillería la responsabilidad de la crisis política externa, sin reparar que ésta deriva de la situación del sistema político y de las políticas en vigor, así como de lo paradigmático del "caso chileno". La estabilidad interna del Ministerio —caracterizada por una intrusión permanente del entorno presidencial como aparato, y que pretende imponer un ideal de militarización de la carrera— es prácticamente imposible de superar en estas condiciones.

Frente a esta suerte de des-institucionalización, la recuperación plena de la Cancillería requiere —como parte de una reanudación del difícil y lento proceso de institucionalización llevado en las décadas anteriores—, en último término, la definición de consensos básicos sobre una política exterior, de modo que ésta sea ampliamente compartida y respaldada dentro y fuera de ella. Sólo de este modo se podrán armonizar las delicadas relaciones entre los funcionarios del Servicio Exterior y la autoridad política. Pero, como siempre sucede en estos casos, el nuevo consenso no brotará "espontáneamente" de una experiencia histórica como lo fue antes en Chile, sino que tendrá un grado sustancial de elección autoconsciente, y por lo tanto, más frágil en sus inicios.

#### *Política exterior y sistema internacional*

Aludiremos a este punto de manera muy breve, ya que no es la te-

mática que interesa destacar en este trabajo. Las líneas de acción externas seguidas hasta, por lo menos, la década de 1960 se caracterizaron por la adaptación a las condiciones cambiantes en el sistema internacional. Sucesivos gobiernos se acomodaron pragmáticamente al desplazamiento de la influencia global y regional británica por la norteamericana, sortearon con cautela las dificultades creadas por las guerras mundiales, y no pretendieron resistir, sino que trataron de volver a su favor, la división bipolar del mundo posterior a 1945. Todo ello sin perjuicio de la afirmación y desarrollo de iniciativas originales en las que no faltaron elementos de confrontación selectiva con las hegemonías globales, como ocurrió con la política antártica, con las exitosas reivindicaciones de ampliación de las jurisdicciones marítimas, y con las campañas multilaterales en favor de la cooperación para el desarrollo económico y social. Tales pasos solamente se pudieron dar en el contexto de la seguridad relativa de una posición de statu quo frente a los países vecinos, la que se mantuvo mediante la utilización combinada de instrumentos y posiciones jurídicas —especialmente la doctrina de no revisión de los tratados— y de elementos político-estratégicos, entre los que destacan el desarrollo de varios ejes de equilibrio local y subregional. En síntesis es posible describir la dimensión externa de la política exterior en términos de la primacía de los elementos de compatibilidad sobre los de confrontación con los principales actores y tendencias de la escena internacional.

En las últimas dos décadas esta situación varía radicalmente, ya que la agenda externa se ve dominada por elementos de confrontación: el gobierno de la Unidad Popular no pudo evitar la confrontación con E.E. UU., y el gobierno militar ha tenido relaciones conflictivas en prácticamente todos los ámbitos de su acción externa. Bajo la vigencia de políticas exteriores incompatibles con las tendencias centrales que se observan en el sistema internacional, la labor diplomática se ha visto considerablemente dificultada. Ha asumido un carácter marcadamente defensivo, muchas veces polémico; ha debido enfatizar el manejo de conflictos —aunque hubiese querido hacerlo de manera diferente— sobre la promoción de la cooperación, con la consiguiente marginación del país de iniciativas y asuntos en que podría haber figurado en lugar prominente.

A nuestro juicio, el regreso a una política compatible con las tendencias principales en el sistema internacional es un requisito para la efectividad de la diplomacia del régimen democrático. Tal política debería contemplar como puntos principales la identificación con los postulados y valores de la democracia y los derechos humanos en el ámbito regional y global, en el marco de las tradiciones políticas chilenas y sin perjuicio del pluralismo ideológico; debería subrayar nuestra condición de país en desarrollo, punto de

partida de la política exterior económica, y enfatizar las iniciativas de cooperación económica y política en el ámbito regional. Debería propiciar la profundización de los entendimientos con Argentina y Perú, así como la plena normalización de las relaciones con Bolivia. La nueva política exterior impulsaría las relaciones con el Tercer Mundo sobre la base de la identificación realista de intereses más que de postulados ideológicos, y definiría en los mismos términos las relaciones con los países socialistas. En cuanto a su estilo, evitaría los pronunciamientos puramente ideológicos y los gestos o actuaciones de estilo estridente o intención espectacular. Al mismo tiempo, promovería activamente las oportunidades de apoyo y cooperación que le brindará el clima internacional favorable que habrá de imperar para el régimen en el período de redemocratización.

### *La conducción política*

La Cancillería es, más que la mayoría de las carteras de gobierno, un ministerio político. En este nivel creemos importante subrayar la necesidad de una conducción estable y coherente por parte de las autoridades superiores, especialmente el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. Tanto si la participación presidencial es de carácter impulsor —con intervención activa, constante y prioritaria del Presidente— como si es de tipo arbitral —con intervención más bien limitada a la resolución de las cuestiones planteadas, desde otros niveles, políticos y de la burocracia—<sup>2</sup>, la cuestión de la dirección política es de gran importancia. Un Presidente que se incline a un rol protagónico probablemente restará espacio y gravitación al ejercicio de las influencias partidistas. Esto podría ser positivo en cuanto limitaría las presiones ideológicas y las motivaciones contingentes que podrían afectar el desempeño de la Cancillería, mientras los riesgos de personalización de la política, que no pueden desconocerse, tendrían que limitarse a nivel dirigente de la coalición de gobierno.

Un Presidente circunscrito a rol de arbitraje, por otra parte, permitiría un juego más fluido de las fuerzas y actores políticos interesados en las cuestiones internacionales. Ello podría ser favorable desde el punto de vista de la generación y mantención de consensos, pero la falta de atención presidencial a los asuntos externos al nivel de máxima prioridad en el conjunto de la tarea de gobierno podría ser inconsistente con el imperativo de restablecimiento del

<sup>2</sup>Manfred Wilhelmy, "Política, burocracia y diplomacia en Chile", en: Heroldo Muñoz y Joseph Tulchin (compiladores), *Entre la autonomía y la subordinación: Política Exterior de los países latinoamericanos* (Buenos Aires: GEL, 1984), pp. 61-88.

status internacional de Chile, objetivo que parece difícil de acometer exitosamente sin el despliegue de una conducción vigorosa al más alto nivel de gobierno. El ejemplo argentino es ilustrativo en este sentido, en cuanto el rol impulsor del Presidente Alfonsín ha sido determinante en la recuperación internacional del vecino. Según este punto de vista nos inclinamos por preferir un estilo presidencial de tipo impulsor, sobre todo en la primera fase del régimen democrático. En etapas posteriores, sobre la base de una condición externa consolidada, podría resultar satisfactorio un desempeño presidencial de tipo arbitral.

El Canciller debería ser una figura política calificada para la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como criterio general, preferimos un ministro político sobre un diplomático profesional, ya que consideramos que en el régimen democrático los ministros son tanto colaboradores del Presidente como per oneros con gravitación personal y partidista propia, cuya acción, junto con reflejar criterios del Jefe del Estado, debe comprometer el apoyo de las fuerzas políticas que participan en el gobierno. Ello no obsta, por cierto, a que la conducción de las relaciones exteriores corresponda constitucionalmente al Presidente. Además, nos inclinamos por la combinación de un Presidente impulsor con un Canciller con "peso político" por ser congruente con la importancia de la problemática internacional dentro de la tarea de gobierno. Alternativamente, un Presidente que se proponga impulsar y dirigir directamente la política exterior, podría confiar la cartera de Relaciones Exteriores a un funcionario de carrera, con el ánimo, por así decirlo, de "ser su propio Canciller". No es probable que tal aspiración prospere en el contexto de la dinámica de formación de gabinetes y del conjunto de asunto; que demandarán la atención presidencial. Pero —manteniendo nuestro juicio anterior sobre los ministros— no creemos que esta fórmula pueda descartarse de manera tajante bajo un mandatario impulsor. Solamente debería excluirse bajo un Presidente inclinado a un rol arbitral. Las exigencias internacionales de las fases de instauración y consolidación del régimen democrático prometen sobrepasar largamente las capacidades de acción de una combinación entre un Presidente árbitro y un Ministro de carrera, apropiada tal vez para la implementación de políticas de statu quo o para enfrentar problemas limitados de tipo bilateral, pero insuficiente para la política de alto perfil internacional que caracterizará el período de redemocratización.

La constitución de una fórmula adecuada de dirección política es una condición para que el régimen democrático pueda superar el problema de la acelerada rotativa ministerial que ha aquejado a los gobiernos contemporáneos, reduciendo la duración media de los Cancilleres desde fines de 1946 a poco más de un año. Esta rotati-

va ha conspirado contra la estabilidad de la Cancillería y le ha restado peso político-burocrático dentro del gobierno. Pensamos que el nuevo régimen debería realizar un esfuerzo especial para dar estabilidad a la cartera de Relaciones Exteriores, dándole una conducción ministerial apropiada. Idealmente, en cada período de gobierno debería estar a cargo de un solo Canciller; en la práctica, un relevo ministerial durante cada período ya constituiría un progreso aceptable hacia la solución del problema de la rotativa.

### *Estabilización y fortalecimiento del Ministerio*

Al interior de la Cancillería la estabilidad funcionaria, el perfeccionamiento profesional y técnico de sus integrantes y la adecuación de la organización interna a crecientes requerimientos políticos deben constituir preocupaciones prioritarias. El régimen democrático debe asegurar, en primer lugar, el pleno respeto de los derechos funcionarios del Servicio Exterior y demás plantas del Ministerio, sin que consideraciones contingentes lleguen a interferir en decisiones de incorporación o separación o en situaciones de la carrera administrativa como ascensos, destinaciones u otras asignaciones de responsabilidad. La incorporación de nuevos funcionarios debería ceñirse, a nuestro juicio, a las normas regulares del escalafón. Sin embargo, es muy probable que en la primera fase del régimen se plantee el uso transitorio de vías extraordinarias para efectuar determinados nombramientos. En caso de imponerse a nivel político esta alternativa —que tiene precedentes, no todos felices, en la historia del Ministerio— ella debería limitarse a la provisión de un número muy reducido de cargos, sobre la base de méritos relevantes de los interesados, que deberían normalmente exceder los requisitos ordinarios exigidos para el desempeño de los cargos respectivos. No desconocemos la tendencia restrictiva del criterio propuesto, pero lo estimamos preferible a otros que podrían renovar el clima de inestabilidad interna que por años ha prevalecido en el Ministerio, con efectos negativos en el desempeño de los funcionarios.

Debe recibir atención preferente el fortalecimiento de las capacidades profesionales y técnicas en el Ministerio. Si bien la Cancillería seguirá requiriendo los servicios de la tradicional figura del "diplomático general", que da forma y lenguaje diplomáticos a las directivas y orientaciones políticas provenientes de los niveles superiores de gobierno, en la práctica diplomática tiende a ser cada vez mayor la demanda de funcionarios especializados en áreas temáticas regionales y funcionales claramente delimitadas. Es insuficiente la capacidad actual de la Cancillería en temas trascendentales de la agenda internacional que han asumido significativas connotaciones políticas, como son los relativos a moneda, deuda e inversio-

nies, problemas de comercio internacional, transferencias de tecnologías, control de armas y desarme, problemas ecológicos internacionales, seguridad alimentaria, energía, flujos internacionales de información y comunicaciones y otros de carácter multilateral y bilateral. Este estado de cosas —que contactamos sin perjuicio de reconocer la existencia de esfuerzos aislados de especialización— debilita la posición de la Cancillería frente a los ministerios “sectoriales” y a los servicios que han venido interviniendo cada vez más en la gestión de asuntos externos. De este modo, la Cancillería se ve limitada a cumplir papeles meramente formales en importantes debates y negociaciones, o simplemente queda excluida de una variada gama de asuntos de interés político.

El incremento de la capacidad de tratamiento de problemas de la agenda funcional es tanto un problema de asignación de los siempre escasos recursos institucionales, como de motivación personal y de estructura de carreras. Por lo general, los pocos funcionarios especializados del Ministerio se han formado gracias a iniciativas personales. El nivel de apoyo ministerial a la especialización no ha sido importante, y desde el punto de vista organizacional los funcionarios tienen pocos incentivos en esta línea. En efecto, el avance en la carrera exige demostrar competencia, pero dado que la perspectiva del funcionario es el progreso hacia el reconocimiento de la apetecida condición de “diplomático general”, la concentración en una materia especializada en la práctica puede tener el indeseado efecto de circunscribir los posibles nombramientos a unos pocos cargos relacionados con ella. A nuestro juicio, este problema debería considerarse atentamente en cualquier iniciativa futura de modernización de la Cancillería, buscando equilibrar capacidades generales y especializadas. Tal vez podría ensayarse una fórmula de conciliación de criterios políticos y técnicos que ha sido utilizada en Brasil, consistente en que diversos ministerios y servicios que participan en gestiones internacionales de contenido político-técnico solicitan la colaboración de funcionarios de Relaciones Exteriores, los que son designados por el Ministerio en comisiones de servicio de corta o larga duración. La integración de estos funcionarios con equipos propios de las reparticiones interesadas es mutuamente beneficiosa. La Cancillería reconoce la necesaria participación de otros entes en los asuntos externos, y aporta a su conducción su experiencial capacidad analítica y negociadora. Por su parte, los funcionarios de Relaciones Exteriores ven considerablemente ampliados sus horizontes, y la Cancillería mejora su nivel de información sobre el conjunto de la temática externa, contrarrestando de paso su imagen de servicio que privilegiaba la forma sobre la sustancia de las relaciones internacionales.

Es necesario mejorar también la situación de las divisiones geográficas del Ministerio, encabezadas por funcionarios de nivel me-

dio y desprovista de dotaciones permanentes de especialistas en áreas o países, lo que las reduce a la condición de canales de organización del flujo de comunicaciones ministeriales con las respectivas misiones diplomáticas. Esta condición limita el potencial ministerial para el análisis político de alto nivel y resta efectividad a la acción de las embajadas, que depende de manera determinante de los muy variables niveles de entusiasmo y dedicación de sus integrantes. En nuestra opinión este problema es complejo y no admite fácil solución, por cuanto incide además en la evolución de una institución diplomática que goza de fuerte legitimidad tradicional, como es la misión residente. No obstante, es posible abrir debate en torno a un conjunto de proposiciones, entre las que valdría la pena considerar las siguientes. En primer lugar, podría estudiarse la conversión de las divisiones geográficas en oficinas que canalicen efectivamente los análisis, directivas y orientaciones políticas para los países y regiones incluidos en ellas. La división geográfica "reforzada" estaría a cargo de un funcionario directivo a nivel de embajador, quien coordinaría el conjunto de sus políticas en su área. Las principales áreas podrían inicialmente ser América Latina y el Caribe, los países limítrofes, Estados Unidos y Canadá, Europa y Asia, África y Oceanía. Segundo, en cada división geográfica habría un reducido número de especialistas altamente calificados en los respectivos sistemas políticos. Algunos de estos especialistas —sobre todo los de mayor vinculación con las instituciones académicas— estarían fuera del Servicio Exterior, y por tanto, de la rotación entre el Ministerio y las misiones diplomáticas. Como medida correlativa al fortalecimiento de las divisiones geográficas, podría considerarse una disminución en las dotaciones permanentes de las embajadas. En la medida en que determinados asuntos requieran atención especial en una misión diplomática, excediendo sus recursos ordinarios, ésta solicitaría el concurso de la respectiva división, que enviaría temporalmente el personal requerido. Sería necesario considerar, por último, la adecuación de la duración de los ciclos de destinación al extranjero y servicio en el país, disminuyendo los períodos en el exterior en proporción a los mayores requerimientos de funcionarios en el Ministerio. Esta redistribución se compensaría con el incremento de la frecuencia de los desplazamientos desde el Ministerio hacia las misiones, tanto a nivel de especialistas como de directores de divisiones. Las divisiones de carácter funcional podrían incluirse en el estudio de redistribución de los funcionarios, considerando que solamente unas pocas embajadas —las de mayor importancia y especialmente las acreditadas ante organizaciones internacionales— requieren contar de manera estable con funcionarios especializados en temas funcionales. Como regla general, las materias altamente especializadas y la mayor parte de la agenda multilateral se podrían manejar en permanente y estrecha coordinación en-

tre el Ministerio y las misiones diplomáticas. El rol primario de éstas sería de enlace e información, mientras el Ministerio proveería la mayor parte de los análisis, formaría los grupos de trabajo asignados a tareas específicas "en el terreno" y asignaría funcionarios individuales en comisiones ejecutivas, de coordinación o de supervisión de alto nivel.

De ninguna manera pretendemos desconocer el papel propio de las misiones residentes. Por el contrario, consideramos que la misión residente es una institución diplomática insustituible en la interacción constante con los gobiernos, organizaciones internacionales e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales del exterior. Aún más, como consecuencia de la redemocratización anticipamos un incremento en el número de las misiones diplomáticas, ya que es altamente probable la reanudación de relaciones con diversos estados. Más bien, nuestra perspectiva es la de incrementar la capacidad de acción del Ministerio, que cuenta con una planta reducida —cuyo aumento no nos parece probable— a través del desarrollo de líneas de especialización en temas prioritarios, y de la organización de relaciones de trabajo muy estrechas y coordinadas entre las direcciones ministeriales y las misiones en el exterior. El uso sistemático y planificado de los crecientes avances en comunicaciones y transportes ha de ser una ayuda valiosa en esta línea de conducción ágil y expedita de las relaciones exteriores. La puesta en marcha de ajuste como los propuestos permitirá aumentar considerablemente la efectividad de la acción diplomática, devolviendo dinamismo a la Cancillería, sin incrementar significativamente los costos de operación ni alterar los elementos básicos de las prácticas establecidas e internacionalmente reconocidas.

### *Participación y política exterior*

Bajo el régimen democrático deberá conciliarse el interés público en una conducción externa de carácter abierto y participativo con las tradicionales normas de discreción y reserva de la diplomacia. Pensamos que en muchas materias es posible, sin perjudicar el interés nacional, abrir canales de información y consulta de los actores sociales y políticos. El incremento de la participación no debe verse tan sólo como una fuente de problemas para la diplomacia. Sin abogar por una diplomacia enteramente pública, de corte "wilsoniano", pensamos que la participación puede vigorizar la posición del país generando apoyo a las políticas, además de mejorarlas enmendando eventuales rumbos errados. Es importante, al mismo tiempo, no confundir la participación con la utilización de la Cancillería para servir intereses políticos subalternos y causas particulares. Una eventual "colonización" por parte de clientelas de dirigentes políti-

cos y de grupos y personeros cercanos al Ejecutivo constituiría un nuevo y traumático retroceso para los objetivos de consolidación del Ministerio. En este sentido, la autolimitación de las demandas al Ejecutivo, el reconocimiento de la complejidad de la problemática externa y el carácter profesional y técnico de la Cancillería serán condiciones esenciales para su plena normalización. No obstante, el gobierno, con el fin de contar con una representación internacional adecuada a las exigencias del período de redemocratización, deberá nombrar una significativa proporción de embajadores de carácter político. El Ejecutivo deberá ejercer esta facultad con la máxima prudencia, especialmente mientras se mantengan vigentes las normas de la Constitución de 1980, que eliminaron la exigencia de aprobación senatorial para estas designaciones.