

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

“El servicio diplomático: reorganización y racionalización (1926-1941)”.

Persello y Ana Virginia.

Cita:

Persello y Ana Virginia (2013). *“El servicio diplomático: reorganización y racionalización (1926-1941)”*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/576>

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>.

**Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo**

Mesa 68

Saberes de Estado, burocracia y administración pública: un siglo de construcción estatal

Mariano Plotkin, Claudia Daniel, Jimena Caravaca

El servicio diplomático: reorganización y racionalización

Ana Virginia Persello

UNR-CIUNR-CEHP

vpersello@gmail.com

(...) el antiguo diplomático fue un cortesano, el diplomático moderno es un ciudadano honorable que representa en el exterior la dignidad, la cultura y los derechos del Estado que lo acredita; en los siglos pasados predominaron las cuestiones del ceremonial, del protocolo y de la etiqueta; actualmente el ceremonial ocupa un lugar secundario y no afecta los derechos y deberes esenciales de las diversas jerarquías; anteriormente el diplomático sólo se preocupaba de los asuntos políticos, hoy debe prestar atención a la vida

económica de los pueblos; en los siglos anteriores el mundo aristocrático prefería valerse de diplomáticos listos, brillantes y agradables, mientras que las democracias contemporáneas necesitan personas honestas, serias e instruidas, lo cual no excluye el encanto de los modales, ni el agrado del espíritu ni la habilidad individual (Antokoletz, 1928:19)

En paralelo con la intención de dotar a la administración pública de una ley de carrera, que, desde fines del siglo XIX aparecía en los enunciados de los hombres públicos, la prensa y el parlamento, se desplegó también la necesidad de hacerlo en relación a los cuerpos diplomático y consular para separarlos de la política y dotarlos de mayor eficacia en su desempeño. Había, sin embargo, quienes dudaban de que reglamentos o leyes orgánicas pudieran modificar el estado de cosas vigente. El defecto, decían, estaba en los hombres -los que solicitaban, aceptaban y desempeñaban funciones en el servicio exterior- y en el criterio para designarlos y mantenerlos en actividad. El concepto más difundido era que la diplomacia era un refugio para los que deseaban “vivir sin fatigas” en las ciudades de su predilección. El requisito de la idoneidad comprobada con títulos universitarios específicos y exámenes y la rotación aparecían como un inicio de solución, aunque se sostenía que esta última requería una mejor organización de las carreras universitarias. Lo cierto es que, entre los años 80 del siglo XIX y el golpe de 1943 –lapso al que se limitan estas notas- se presentaron innumerables

proyectos al Congreso y, paralelamente se fueron constituyendo instancias universitarias que legitimaban a la diplomacia como profesión, sin que se modificara sustancialmente el reclutamiento y la permanencia en el servicio exterior.

La diplomacia: carrera administrativa y profesión

En 1879, el diputado Quirno Costa, por un lado y Avellaneda y su ministro de Relaciones Exteriores, M. A. Montes de Oca y en 1884, Roca y Ortiz, presentaron a la Cámara de Diputados iniciativas para organizar el cuerpo diplomático y consular. La primera de ellas, con el objetivo de formar un organismo “honorable e idóneo” establecía un examen para el ingreso para eliminar la voluntad exclusiva del ministro en la tarea de llenar los cargos y sustituir “las recomendaciones más o menos eficaces hechas por las Casas de Comercio que tienen relaciones con el extranjero”(CDDS, julio 1879). La segunda, proponía reemplazar a los extranjeros que ocupaban la mayoría de los consulados, por ciudadanos argentinos y la tercera, exigía para ser nombrado secretario, poseer título de doctor, sin especificar cual y en caso contrario, rendir un examen que abarcara derecho internacional público y privado; historia de los tratados celebrados en el siglo; Geografía Política de las naciones; Principios generales de economía política y conocimiento de las producciones, exportación e importación

de las aduanas de la República; la parte del derecho civil relativa a las personas y principios fundamentales en materia de sucesión; estilo diplomático, redacción de despachos, memorias y lengua francesa. Además, el candidato debía hablar, escribir y traducir correctamente el idioma del país adonde iba a desempeñarse. Excepto esta última condición, que fue suprimida, el Senado aprobó el proyecto y Diputados lo reemplazó por otro que especificaba, entre otras cosas, que el doctorado debía ser en jurisprudencia o ciencias sociales. Cuando el diputado Leguizamón lo presentó a consideración de la Cámara argumentó que siendo el sistema de gobierno del país, el republicano, sus misiones diplomáticas no podían limitarse al simple cumplimiento de los deberes de etiqueta o de ceremonia, tal como las practicaban las naciones de sistema monárquico sino agencias para hacer conocer al país en el exterior (CDDS, junio 1884). El proyecto no se sancionó y en 1901, Alcorta, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, firmó un decreto, cuyos artículos 3, 4 y 5 determinaban que para ser nombrado primer secretario se requería título de abogado y se necesitaba el de bachiller, más algunos conocimientos especiales, para el de segundo secretario y para el de agregado. En 1903, se discutieron en Diputados dos iniciativas más, presentadas en 1902, una por Adolfo F. Orma y otra, por el ministro de Relaciones Exteriores, Luis María Drago, que corrieron la misma suerte que los anteriores (CDDS, septiembre 1902)

Finalmente, en 1905 se dictaron dos leyes, la 4711 que organizaba el servicio diplomático y la 4712, el consular, en las cuales no se hacía referencia a condiciones de ingreso a la carrera. El ministro de Relaciones Exteriores, R. E. Rodríguez Larreta explicó porqué

En el mensaje con que el P. E. ha remitido al H. C. este proyecto se dice que al redactarlo se ha huido de toda tendencia doctrinaria, queriendo expresar con esto que el proyecto se separa de los tratadistas en cuanto aconsejan, en su mayoría, el establecimiento de una carrera diplomática” (...) “Más que los conocimientos positivos, cualquiera que sean, de carácter jurídico en general, comerciales o políticos, lo que se necesita para desempeñar bien las funciones diplomáticas son aptitudes naturales, predisposiciones del espíritu, no se qué tacto, qué prudencia, qué acierto, que no se adquieren a menudo en las universidades (CDDS, septiembre 1905)

Otros legisladores, tal el caso de Gonzalo Figueroa, diputado por Córdoba, sumaron argumentos: el establecimiento de la carrera trabaría la acción del gobierno en la medida en que circunscribiría a un círculo demasiado estrecho la elección del funcionario y el país se vería privado del concurso de eminentes hombres de gobierno por estar fuera del escalafón.

Sin embargo, en el decreto reglamentario de 1906 se exigía certificado de estudios completos de los colegios nacionales y conocimiento de derecho internacional, constitucional y administrativo, debiendo estos últimos acreditarse por medio de certificados de los institutos de enseñanza correspondientes o por un examen especial en el ministerio. Cuando la normativa fue completada en 1911, durante el ministerio de E. Bosch, la exigencia era haber aprobado los cursos de la carrera diplomática que se había establecido en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en 1907 y que comprendía: Derecho internacional público, Derecho internacional privado; Derecho diplomático (incluso historia de los tratados); Derecho marítimo (incluso legislación aduanera); Derecho constitucional; Derecho Civil (dos cursos que comprendían el estudio de todo el código); Economía política, finanzas; Fuentes de la riqueza nacional; Geografía económica y Estadística.

Las debilidades de la ley y la escasa fuerza de los decretos llevaron, en los años siguientes a algunos legisladores a presentar proyectos de reorganización. Jerónimo del Barco lo hizo en 1912 y lo reiteró en 1914 y 1916. Uno de los argumentos esgrimidos para no designar a aquellos que completaban los cursos era que carecían de la suficiente preparación. Razonamiento paradójico, sostenía Pablo Muñoz, “ya que los graduados en diplomacia carecen de todos los conocimientos que deberían poseer; ¡nombremos a los que no tienen esos

conocimientos!” (Muñoz, 1923:16) Entre el reconocimiento de que el desempeño en la diplomacia requería de conocimientos específicos y la traducción de éste en práctica estatal mediaba todavía una gran distancia.

En 1918, en el proyecto de ley orgánica de la Instrucción Pública, enviado al Congreso por Yrigoyen (CDDS, 1918:600-622), en el título IV que refería a la enseñanza universitaria, se incluía el doctorado en diplomacia y en 1919, una resolución ministerial invitaba al personal del ministerio y del servicio diplomático y consular con licencia en el país, a concurrir a los cursos que sobre las materias que se relacionaban con sus cargos, se dictaban en las universidades nacionales. En 1926, durante la presidencia de Alvear y el ministerio Gallardo, se dictó un reglamento que reemplazó al de 1906, elaborado por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Ernesto Restelli. El argumento para producir la reforma fue que la normativa vigente ya no se adaptaba a las exigencias del intercambio económico y comercial. En cuanto a los nombramientos de diplomáticos, establecía que sólo podían emanar del Poder Ejecutivo y hasta tanto no se dictara una ley de escalafón consular, éstos se llenarían preferentemente por promoción dentro del cuerpo.

En 1920 se había creado en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, dependiente de la UNL, dos licenciaturas: una para el

servicio diplomático y otra para el servicio consular, ambas tenían 3 años de duración: la primera, 15 materias, 1 seminario y dos idiomas y la segunda, 13 materias y un idioma. En 1927, se creó el Doctorado en Diplomacia¹ y se suprimió la licenciatura respectiva. Su programa se desarrollaba en 5 años y requería de la elaboración de una tesis. La licenciatura del servicio consular pasó a tener 15 materias a partir de la ampliación de los cursos de Economía Política y Derecho Público y la incorporación de Práctica en Cancillería y 2 idiomas. Juan Alvarez, Manuel Núñez Regueiro, Mario Antelo, Julio Marc, Juan Luis Ferrarotti, Diógenes Hernández y Rafael Bielsa, entre otros, conformaban el plantel de profesores. En ese momento, Rafael Bielsa era, además, el decano de la facultad, y fundamentó los cambios curriculares en necesidades surgidas de las transformaciones en el Estado y sus instituciones que imponían, cambios paralelos en las universidades. El doctorado en diplomacia respondía, dijo, a un doble motivo: por un lado, integrar la formación económico-jurídica y por otro, equiparar el título a la dignidad de la función. Mencionó, además, que, según la

¹ Las materias eran : Primer año : Filosofía general, Economía Política, Derecho Civil y Geografía económica. Segundo : Sociología, Régimen Constitucional, Régimen Público Administrativo, Economía Política Derecho Comercial y Geografía Económica. Tercero : Derecho Internacional Público, Legislación consular y práctica de cancillería, Economía Política y Estadística. Cuarto : Historia de la diplomacia argentina y americana, Derecho Diplomático, Política Comercial, Finanzas. Quinto : Historia política y financiera argentina, Derecho Internacional Privado, Comercial Comparado, marítimo Ciencia de la administración, Seminario. Boletín de la UNL, año I, T. I, nros. 2,3,4 (sg.-oct. 1927) – Le agradezco a Alicia Mejías haberme puesto en contacto con este material.

acepción tradicional, la licenciatura sólo denotaba un mínimo de conocimientos y contribuía a la “desconsideración de los estudios que ella supone en las propias esferas gubernativas” (Boletín UNL:25)

En 1929, una comisión integrada por Oscar Meana, Alejandro A. Nimo, Juan Alvarez, Faustino Infante, el ingeniero Alejandro Bugnone y el contador M. Fernández Romero, elaboró un nuevo plan de estudios a partir del cual el título de doctor en diplomacia comprendía al de licenciado para el servicio consular. Los tres años de este último eran, al mismo tiempo, los tres primeros años del doctorado. Ese mismo año se suprimieron los cursos de diplomacia de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, entre otras cosas, porque sus egresados no habían logrado integrar la representación diplomática. y los estudiantes de las carreras diplomática y consular de la UNL se nuclearon en una Asociación que presidía Raúl Rodríguez Araya y que remitió su primer memorial a Yrigoyen reclamando la reglamentación de la carrera diplomática, con lo cual se resolvería “la situación de los estudiosos que después de cinco años de vida universitaria y a pesar del título que certifica la posesión de conocimientos científicos y prácticos se encuentran interminadamente (sic) postergados ante los nombramientos de personas a quienes no se les exige preparación ni aptitudes previas”. El extenso memorial terminaba ofreciendo al ejecutivo las bases para la reorganización del servicio exterior: título habilitante para el ingreso; un estatuto diplomático que, a

semejanza del militar, estableciera el conjunto de derechos y obligaciones del funcionario; rotación; visitas obligatorias al país; ascensos por antigüedad y competencia, estabilidad (Rodríguez Araya, 1932: 154-160)

Rodríguez Araya, sin embargo, tenía objeciones en cuanto a la incorporación de ésta última en una ley de carrera. El principal cuestionamiento residía en su inconstitucionalidad. Mientras el presidente tuviera el monopolio de la facultad de nombrar y remover (art. 86 de la Constitución Nacional), la estabilidad sería un mito, dado que la capacidad de remover era una consecuencia de la de nombrar. La limitación la imponía la posibilidad de reglamentar la idoneidad. Y esta última, según Bielsa, tenía dos aspectos: intelectual, profesional, técnica para el desempeño de las funciones inherentes al cargo y moral, constituida por las aptitudes personales, antecedentes morales y sentido práctico. La primera, no podía presumirse, sólo la otorgaba la universidad y, en este caso, los estudios diplomáticos. La segunda, podía garantizarse a partir de la incorporación en la legislación de la obligación de pasar por un período de prueba en tanto, la posesión de conocimientos no garantizaba aptitudes para ejercitarlos. Si bien el carácter democrático y el reconocimiento de que la diplomacia era una profesión aconsejaban terminar con las exigencias de independencia económica y cuna

ilustre era necesario tener en cuenta ciertas características personales que hacían a la función²

El perfil del diplomático que comenzaba a imponerse aparece sintetizado en las expresiones que el ministro uruguayo de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Blanco, pronunciara en una conferencia en el Club del Progreso de Buenos Aires, en junio de 1930: “Ha surgido ahora un factor decisivo en la diplomacia, son los técnicos, los hombres que manejan cifras, cartas y planos, y que responden al momento en que las cuestiones económicas dominan al mundo” (Rodríguez Araya, 1932: 39) Rodríguez Araya proponía, incluso, descartar a los abogados que, sólo conocerían de la función, su costado jurídico, por su falta de estudios económicos, de derecho diplomático, de idiomas. Además, agregaba, “es hora que la división del trabajo sea un hecho” (Rodríguez Araya, 1932:110). El “espíritu de la época” exigía, además, abolir el uso de uniformes y entorchados, resabios de una diplomacia pasada, mundana, que privilegiaba “el oropel y el boato”.

Economía y eficiencia

² Las legislaciones italiana, española, mexicana y brasileña, por ejemplo, establecían limitaciones para ingresar a la carrera a personas que tuvieran defectos físicos visibles que dificultaran la función. Rodríguez Araya, discutiendo el punto, refiere que Cicerón se burlaba de una embajada integrada por dos representantes, uno deforme y el otro con la cara desfigurada por heridas, diciendo: “El pueblo romano envía una legación que no tiene pie ni cabeza”, Rodríguez Araya: 113

La justificación para legitimar el golpe en 1930 fue la trasgresión de los principios republicano, representativo y federal y el caos administrativo, la incapacidad para el gobierno, la imposibilidad de sortear con éxito las nuevas condiciones que la crisis imponía. En relación a los servicios exteriores, el gobierno militar diagnóstico que la Argentina vivía al margen de la vida política internacional, se había erigido en sistema la ausencia de representación en congresos y conferencias internacionales, reinaba la pasividad más absoluta en la celebración de acuerdos y tratados y el silencio como respuesta a las notas de otros estados y entidades internacionales. Había que quebrar el aislamiento para retomar la tradición internacional de la república y reajustar el intercambio para vencer la crisis. El camino era reorganizar el servicio exterior y ese anuncio impulsó a la Asociación de estudiantes de diplomacia y consular a presentar un nuevo memorial reclamando la sustitución de los diplomáticos “de ocasión” por funcionarios de carrera dotados de los conocimientos específicos para la función, exigencia de la nueva orientación de la diplomacia que “funda las relaciones internacionales sobre bases jurídicas y crea normas racionales para la conducción de los negocios estatales”. Nueva concepción que excluía a los “empíricos” (Rodríguez Araya, 1932: 161 y ss.)

En paralelo con un decreto que creaba la carrera para la administración pública, en enero de 1932 se resolvió, en acuerdo de ministros, dotar de estabilidad y escalafón a los diplomáticos, cónsules y personal del ministerio que eran unificados y asimilados. Se determinaba que los ascensos se harían por escalafón y competencia acreditada por concurso entre los aspirantes de cada categoría al grado inmediato superior. En cuanto al ingreso, sólo enunciaba que el Poder Ejecutivo llenaría todos los empleos “de acuerdo a las normas que a su juicio sean más conducentes a los efectos de satisfacer debidamente las conveniencias y necesidades que requiera la representación de la República en el exterior y el servicio de su cancillería” (LN, enero 14 1932)

Cuando Justo asumió el gobierno, la intención de sanear la administración se tradujo en Relaciones Exteriores, en manos de Carlos Saavedra Lamas, en la sustitución de algunos artículos de la reglamentación orgánica de enero de 1926 que no encuadraban dentro de la economía que se había impuesto el gobierno y se suprimió el decreto del gobierno provisional que creaba la carrera diplomática porque la nueva estructuración administrativa que establecía y la equivalencia de funciones diplomáticas, consulares y del personal del ministerio que consagraba determinaban un aumento general de gastos que, en los sueldos de una parte del personal del ministerio se elevaba a un 50% y finalmente, los propósitos de rotación administrativa y diplomática que lo inspiraban, si bien plausibles, no

encuadraban en los preceptos sancionados por las leyes 4711 y 4712 (MMRE, 1932:95) Y, como en el resto de los ministerios, se estableció el control de gastos a través de la Contaduría General de la Nación a los fines del contralor preventivo.

También por razones de economía se suprimieron 16 cargos consulares cuyos titulares debían solicitar la jubilación y se refundieron legaciones: la representación diplomática de España se extendió a Portugal; la de Alemania a Austria y Hungría y la de Dinamarca y Noruega a Suecia y Finlandia; se clausuraron consulados generales que cambiaron de categoría –los de San Francisco y Rabat pasaron a ser consulados; Managua, Washington y Helsingfors, viceconsulados; Oslo, Consulado Honorario y se abrió en Sofía un Viceconsulado. El argumento era que no se justificaba mantener oficinas consulares rentadas cuando el gasto que las mismas originaban no se cubría con el monto de las recaudaciones. Y se refundieron oficinas: la de la Liga de las Naciones con la Oficina Internacional del Trabajo, vacante por fallecimiento de su titular y con la Asesoría Legal³. A principios de 1933 se realizaron nuevas supresiones. Se dispuso que el consulado general en Caracas funcionara como consulado general honorario; el consulado general en Atenas, como consulado,

³ El Ministerio, en ese momento, excluidos los representantes diplomáticos, era uno de los más pequeños. Contaba sólo con 817 empleados y 102 obreros

los consulados generales en Costa Rica, Dublín y los consulados en Houston, Toulouse, Estrasburgo y Villa del Pilar, como viceconsulados, y se suprimió el consulado en Colón (Panamá).

Paralelamente, el Poder Ejecutivo había dado a conocer la intención de reorganizar el servicio exterior, para lo cual el ministro, Carlos Saavedra Lamas; los subsecretarios, Carlos Alcorta (R. E.) y Carlos Kier (Culto), el director de la administración Dívico Fürnkorn y el Primer Secretario de Legación, Oscar Ibarra García, se constituyeron en comisión. La tarea consistía en compilar y redactar un anteproyecto de ley de servicio exterior, dotar de una nueva estructura orgánica al Ministerio y realizar un análisis presupuestario. Los resultados se conocieron a mediados de 1934⁴. Del análisis del presupuesto, surgió una propuesta para presentar a la Cámara cuando se discutiera la ley general de gastos, precedido por una larga introducción en la que se enfatizaba la precariedad de recursos del Ministerio cuyo presupuesto había disminuido en relación al de los otros departamentos, faltaba personal y se trabajaba de manera precaria

(...) el Director de Asuntos Políticos tiene que compartir una mesa escritorio con el Asesor Letrado y su despacho con el Calígrafo del Departamento. El

⁴ Por razones de espacio no incluimos las sucesivas reorganizaciones de la estructura del ministerio

Consejero Legal del Ministerio no tiene oficina ni escritorio (...) En igual situación de carencia de oficinas y de mesas de trabajo se encuentran los funcionarios diplomáticos o consulares, que por razones de servicio o reglamentarias (audiencias al público) son adscriptos temporalmente al Ministerio. (...) No haremos cuestión del pasillo dividido con tabiques y transformado en local para algunos empleados; pero sí en cuanto al salón para recibir a los Diplomáticos, que es uno solo (...) (MMRE, 1934-35:6-27)

Relaciones Exteriores, planteaba la comisión, no se había favorecido de las leyes especiales que habían beneficiado a otras carteras y a las reparticiones autárquicas que dependían de ellas. En Hacienda y Agricultura, por ejemplo, las Juntas y Comisiones creadas contaban con sus propios recursos, lo cual les permitía una mayor ductilidad en la ejecución del presupuesto; mayores oportunidades de compensación de sobrantes de partidas para cubrir déficit que se produjeran en otras. En el caso del anexo C eso era imposible. La exigüidad del presupuesto lo obligaba a renunciar a hacer o a recurrir a los pedidos de Acuerdos de Ministros, “con su secuela de antesalas, consultas y memorándum previos explicativos, con la amenaza de los acontecimientos que están en vías de producirse o que se hallan ya en ejecución, apremiados por circunstancias ajenas a la voluntad administrativa”. Cada refuerzo que se peticionaba era aislado y específico y no resolvía sino situaciones nuevas o extraordinarias. Cuando, de hecho, una suma equivalente a la votada para la campaña contra la langosta en el año anterior,

implicaba una cantidad suficiente para sostener con debida eficiencia la ampliación de todo el Servicio Exterior, durante seis años.

El informe consignaba, además, que mientras los sueldos del personal de la administración habían aumentado, los del servicio diplomático permanecían estacionarios o habían disminuido, si se tenía en cuenta el menor poder adquisitivo de la moneda argentina en el exterior. Existían funcionarios que cobraban el sueldo a la paridad oro, otros de la misma categoría (como los que estaban en España y en los países americanos) que no percibían las diferencias de cambio y otros cuyos sueldos estaban sometidos a una continua fluctuación. Una resolución del Ministerio de Hacienda venía a agravar la situación: no se pagarían diferencias de cambio a los funcionarios que solicitaran el pago en otra moneda que aquella del país donde desempeñaban sus cargos. El caso francés servía de ejemplo.

Quando circulaba el franco Poincaré, nuestro gobierno estableció la paridad de 10.80 francos, más o menos, por peso papel. Correspondía a 28 francos por peso oro, lo que representaba su valor real. Vino la devaluación y se estableció el franco Auriol, cuyo valor era de 13 céntimos oro, en vez de 20. Se pasó luego al franco Bonnet, de 7 céntimos oro aproximadamente. El costo de la vida en Francia ha subido en la misma proporción como puede suponerse; pero nuestros funcionarios siguen recibiendo la misma cantidad de francos, como si la paridad

establecida para el franco Poincaré continuara siendo legítima. Entretanto, cabe anotar otra incongruencia: los vicecónsules, que no tienen sueldo, sino que perciben el 50% de la recaudación hasta 100 pesos oro, cobran su parte a razón de 45 francos el peso oro (tipo adoptado para los derechos consulares), mientras que los funcionarios de carrera sólo reciben 10.80 francos por peso papel (LN, febrero 11 1938)

Mientras la Comisión trabajaba en su redacción del proyecto de ley orgánica para el servicio exterior, ingresaron a la Cámara de Diputados tres iniciativas⁵, dos de ellas elaboradas por los legisladores santafesinos Mario Antelo (PDP) –profesor del doctorado de la UNL- y Plácido Lazo (radical antipersonalista) y la tercera, por el legislador conservador bonaerense Adrián Escobar. Los tres asimilaban al personal diplomático, consular y de cancillería, establecían un escalafón y condiciones para el ingreso que implicaban reglamentar la idoneidad exigiendo para la jerarquía de jefes, un título habilitante puntualmente especificado: el de doctor en diplomacia otorgado por la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la UNL o, en su defecto, el de abogado; para los oficiales, la licenciatura para el servicio consular o un doctorado en ciencias económicas o políticas y para los auxiliares, el título de bachiller. Las vacantes

⁵ CDDS, r. 18, junio 28 1933:888-895; r. 38, agosto 18 1933:313-315; r. 62, septiembre 30 1933:231-234

debían ser llenadas por concurso. Contemplaban un período de práctica y la rotación obligatoria. El proyecto Antelo, el más extenso y elaborado de los tres, incorporaba, además, la creación de dos comités de carácter permanente en la órbita del ministerio, cuyos miembros debían ser designados por el Poder Ejecutivo. Uno, consultivo, integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Hacienda, y de las asociaciones, corporaciones y sindicatos representativos de la producción, del trabajo, del comercio y del consumo cuya función era examinar y opinar sobre la celebración de acuerdos, tratados o convenciones relacionadas a la política económica, comercial, social y agraria del país. Otro, de cooperación intelectual, integrado por representantes de los Ministerios de R. E. e Instrucción pública, de las universidades nacionales, CNE, Academia Nacional de Bellas Artes, conservatorios y asociaciones e institutos culturales o científicos que tendría por objeto facilitar el intercambio de misiones culturales o científicas, profesores, maestros, alumnos e informaciones bibliográficas. Instituciones, estas últimas, que a lo largo de la década, con diferente composición y funciones serán creadas en el ministerio.

La racionalización de los servicios exteriores, objetivo de los proyectos, aparecía fundamentada en la necesidad impuesta por las transformaciones políticas y sobre todo, económicas. El punto de inflexión para sus autores lo constituían los

múltiples problemas jurídicos y económicos que se abrieron a partir de la primera guerra y dejaron al descubierto que el trato exquisito, los buenos modales y las prácticas mundanas ya no eran suficientes. Era necesario que sus miembros tuvieran una cultura más vasta, una educación más completa y un conocimiento más profundo y científico de los problemas que afectaban al mundo y a la Argentina.

Ya no preocupan a las cancillerías los intereses dinásticos, ni tienen tampoco colocación preferente en el orden del día de las convenciones y congresos, las cuestiones de frontera, las alianzas políticas ni los conciertos guerreros. Son otros los temas y los afanes. El ordenamiento de la economía general y del comercio, la reconstrucción financiera de los Estados, el saneamiento de la moneda, la regulación de los cambios, la abolición de las tarifas aduaneras que perturban la libre circulación de la riqueza, la protección del trabajo, la lucha contra el paro forzoso, la organización de las corrientes migratorias y cien problemas más (...) (CDDS, junio 1933:894)

Las formas de reclutamiento debían cambiar: sustituir el favor por la selección, la ocasión por la profesión, el brillo por la solidez y la camaradería personal o política por la idoneidad, en síntesis, la profesionalización, para la cual no había otro recurso que vincular la diplomacia a la universidad. Los estatutos orgánicos de la mayoría de los países, los que importaban por el lugar que ocupaban en el

concierto de las naciones y por su grado de desarrollo y progreso, suministraban el ejemplo. La disponibilidad de egresados de carreras específicas otorgaba la posibilidad.

A mediados de 1934, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso el proyecto de ley orgánica del servicio exterior (CDDS, mayo 1934:305-315), producto del trabajo de la comisión nombrada en 1932, cuyo artículo 3º, que reglamentaba el acceso al cargo, disponía que “Tratándose de embajadores y ministros plenipotenciarios de primera clase, los acuerdos se entenderán solicitados por el Poder Ejecutivo y acordados por el Senado hasta la terminación del período presidencial durante el cual fueron pedidos”, disposición correlativa de la del apartado tercero del artículo 6º, que excluía de la exigencia del título habilitante a los embajadores y ministros plenipotenciarios de primera clase. Estos no pertenecerían, entonces, a la categoría de los funcionarios de carrera, en la que sólo quedarían comprendidos desde los secretarios de tercera hasta los ministros de segunda inclusive. Eran representantes temporarios del jefe de Estado, que cesarían con él en sus funciones y a los que no se exigiría otro título que el de esa confianza personal.

La exclusión de la estabilidad a los embajadores y a los ministros de primera clase era un principio de la ley española, mantenido hasta el real decreto de 1925. También figuraba en la reglamentación inglesa, en cuanto a los jefes de misión.

La inspiración de estos estatutos, en ese punto, opinaban quienes combatían la medida, podía resultar del régimen político, que encarnaba en el monarca la soberanía. La práctica norteamericana también establecía que los jefes de misión cambiaban al cambiar los gobiernos, pero en este caso era un resabio del llamado “sistema de los despojos”, según el cual los partidos triunfantes eran los dueños absolutos de los empleos públicos. En el caso argentino, la tradición era mantener a los representantes en el extranjero al margen de los cambios de gobierno. Por otra parte, el título habilitante, exigido hasta a los ministros de segunda clase, no se les pedía a los que debían hallarse al frente de las embajadas y principales legaciones, a los que tampoco se les exigía la práctica de un largo desempeño. *La Nación* cuestionaba el proyecto

Si las influencias políticas y mundanas suelen conspirar hoy contra los buenos nombramientos diplomáticos, calcúlese hasta que grado llegaría ese mal el día en que, con cada cambio de gobierno, debieran cambiar los principales responsables en el exterior. La puja de las recomendaciones se haría entonces insoportable y la complacencia amistosa o banderiza extremaría menos sus escrúpulos, por tratarse de funciones transitorias. También aumentaría el número de los que gestionaran destinos diplomáticos por simple afán de turismo o de reposo. Todo esto vendría a rebajar el nivel intelectual de la representación exterior, a restringir la consagración y la especialización ya deficientes de sus miembros. Y como ello ocurriría, precisamente, en las misiones de mayor

importancia, los perjuicios que resultaran para los intereses públicos asumirían caracteres deplorables (LN, mayo 20 1934)

También los socialistas se opusieron a la iniciativa. En principio, el hecho de que lo hubiera elaborado una comisión de funcionarios, “cortina de humo que usa el sr. ministro” para cubrir su “retirada” y en segundo lugar, el orden de los títulos habilitantes para realizar nombramientos en la carrera diplomática y consular.

En primer término, da preferencia para el abogado (...), en segundo término, al contador público nacional; en tercer término, al doctor y licenciado en diplomacia (...) ¿Por qué contador...? ¿Por qué uno de los funcionarios que redactó el proyecto lo es? ¿Por qué no pensar en el doctor en Ciencias Económicas, que es un hombre que ha cursado estudios vinculados al derecho público internacional y que tiene, además, conocimientos económicos indispensables sobre todo para algunas representaciones? (CDDS, diciembre 1934)

Lo que hacía más evidente el absurdo, según la opinión socialista, era que el país sostenía en Rosario una facultad destinada exclusivamente a acordar títulos de idoneidad para la carrera diplomática cuyos egresados no ocupaban lugares en el ministerio.

El proyecto no se sancionó pero por decreto se estableció el nombramiento de una comisión de calificación del personal diplomático, consular y administrativo que reunió antecedentes relativos a la hoja de concepto y legajos y que sirvió de base para el nombramiento de otra comisión que realizaría su revisión total y que, seleccionando y depurando al personal, aconsejaría, en los casos en que fuera necesaria, la aplicación de sanciones. La presidía el ministro y estaba constituida por el embajador en el Brasil, Dr. Ramón J. Cárcano; el embajador jubilado Juan Lagos Mármol; los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios Eduardo L. Colombres y el almirante Mariano Beascochea; el ex presidente de la Contaduría General de la Nación, Juan B. Brivio; el consejero legal del Ministerio, Dr. Isidoro Ruiz Moreno y el cónsul general jubilado, Emilio Malbrán.

Cuando el presupuesto para 1935 se discutió en el Parlamento (CDDS, diciembre 1934: 186-187/460-486), José María Bustillo informó el dictamen de la mayoría, sustentado en el informe de la comisión, que aumentaba los recursos del ministerio (anexo C) para incorporar nueve cónsules de primera categoría, tres de segunda y cinco de tercera, cuyos puestos ya se habían creado por decreto y que estaban desempeñando funciones en la frontera; creación de nuevos consulados y el pago de la cuota de la Liga de las Naciones. Los bajos sueldos y la supresión caprichosa, justificada por razones de economía, de legaciones y consulados –

dijo- impedían la eficiencia del servicio. Otro de los diputados concordancistas, Uriburu, avaló el informe argumentando que la escasez era lo que explicaba que el servicio diplomático fuera “una jubilación por invalidez” o “un premio obtenido en reuniones mundanas”: la falta de remuneración constituía un privilegio, significaba que sólo podían ser embajadores los hombres que por su fortuna se hallaban en condiciones de hacer frente a los gastos de representación. Finalmente, de los aumentos propuestos sólo fue aceptada la creación de 5 cargos de Secretarios de 2ª clase, 8 cargos consulares y \$24000 anuales para las atenciones financieras a cargo de la Embajada de Estados Unidos. La Comisión, entonces, expresó que

(...) si hubiera que firmarse un tratado y se dispusiera que se mandaran hacer las tapas especiales que se estilan, la Dirección de Administración no podría dar cumplimiento legal a esa resolución, por carencia de recursos de Presupuesto. No podría tampoco ordenarse la compra de una silla, de un archivo, arreglo o adquisición de cualquier mueble, por indispensable que fuera; y menos aún la compra de un automóvil, para el sr. Ministro, por reducido que fuera su precio; siendo el caso más extraordinario de la historia administrativa del país, que exista un Ministerio sin un coche de su propiedad, habiendo quedado el existente inutilizado para el servicio del sr. Ministro.

No será posible ya, desde el mes de febrero, pagar sus emolumentos al Secretario Privado, ni abonar servicios extraordinarios, ni tampoco trabajos o servicios dactilográficos, taquigráficos o de traducción.

No habrá fondos para proveer la “caja chica” del Departamento, no pudiendo reintegrarse a los ordenanzas sus gastos (MMRE :48-78)

En el transcurso del debate, la oposición, en ese momento constituida por socialistas y demócratas progresistas, puso en cuestión la organización y el funcionamiento del servicio exterior. La diputación social entendía que no debían votarse nuevas partidas hasta tanto se regularizara la situación del personal y se dictara una ley orgánica. Repetto se refirió a la falta de dirección ministerial, sin hacer cargos al ministro en funciones que, dijo, no hacía más que continuar con la tradición en la materia. Ocupar una embajada “no significa colocarse espadín y sombrero de dos puntas, ni asistir a los banquetes, ni estar en las contradanzas diplomáticas”. Y su compañero de bancada, Solari, realizó una larga enumeración de trasgresiones: el diplomático asignado a Bayona “está casi siempre en el casino de Biarritz”, el cónsul en Calcuta organiza exposiciones de pintura en Buenos Aires, figura como canciller en Suiza “una dama chilena, viuda de un extranjero, ex príncipe ruso venido a menos, favorecida con \$900”; el embajador en la Santa Sede cuestiona la democracia como sistema de gobierno... y otras muchas por el estilo.

La Nación concluía que en el debate había queda demostrada con datos precisos, la desorganización y la calidad inferior de los servicios que confirmaban la antigua y unánime convicción que ya existía al respecto.

Faltan cónsules en lugares importantes, pero los hay en otros de menor cuantía. Hay consulados que no rinden absolutamente nada. Hay funcionarios que acostumbran estar ausentes de sus puestos⁶, quienes no van a tomar posesión de los mismos, adscriptos a funciones que nada tienen que ver con la tarea consular, el que cobra y no presta servicio, el que lo ascienden sin tampoco prestarlo, el ubicuo que desempeña simultáneamente varios puestos en distintas ciudades y el que no rinde cuentas. El 50% de los cónsules es extranjero y si eso sucede porque las asignaciones son escasas y no las hay para ciertas partes, en cambio algunos funcionarios de esta característica las tienen y no muy bajas (LN, enero 3 1935)

Las críticas incluían la distribución de consejeros y secretarios: algunos jefes de misión carecían de colaboradores o no los tenían en el número que correspondía a

⁶ Según las disposiciones reglamentarias, los miembros del cuerpo diplomático tenían derecho a usar dos clases de licencia ordinaria: la anual de un mes, que debía transcurrir dentro de la propia jurisdicción de su destino, y la de cuatro meses cada cuatro años de servicios activos, que se concedía exclusivamente para trasladarse a nuestro país y que anulaba el derecho a gozar de la anterior. Había también licencias extraordinarias para casos de fuerza mayor debidamente justificada, y prórrogas de las licencias ordinarias por circunstancias análogas. Para estas excepciones regían normas especiales en cuanto a sueldos. La simple lectura de la información permitía comprobar que algunos jefes de misión venían al país todos los años y que otros pasaban más tiempo en él que en los países donde debían ejercer su representación.

su jerarquía y otros tenían el problema de dar trabajo a los que sobraban. Y se citaban casos de legaciones sin representación: La Paz (Bolivia), donde era sistemática la ausencia del plenipotenciario argentino que estaba retenido en Buenos Aires no contaba tampoco con secretarios, situación en la que también se encontraba Asunción (Paraguay). Si esto era así desde hacia mucho tiempo, las nuevas condiciones impuestas por la crisis – complejidad de las actividades económicas, intervención estatal, etc.- exigían ahora el abandono de los métodos simplemente burocráticos y la “placidez vegetativa” en la que se desarrollaba su acción. El servicio exterior aparecía como el instrumento de información por excelencia para estar al día sobre los movimientos de los mercados externos y como el agente para fomentar la producción local, había pasado ya la época en que una legación o un consulado era una canonjía, concluía el matutino (LN, enero 10 1935)

En mayo de 1936, el Poder Ejecutivo extendió las funciones de la comisión calificadora del personal nombrada en 1934. Ernesto Restelli reemplazó a Mármol y Mario de Tezanos Pinto a Brivio, pero los ascensos, siempre según La Nación, no se habían ajustado a las calificaciones de la junta. Si para compensar ascensos prematuros se hacían otros basados exclusivamente en la antigüedad, sin tener en cuenta el concepto, se quebraba la equidad por los dos extremos.

El presupuesto de 1937 tendió a subsanar el problema. La creación de dos nuevas legaciones y de dos cargos de consejero de embajada permitió efectuar promociones en el cuerpo diplomático. En las designaciones prevaleció el principio del ascenso por sobre la inclinación más corriente a hacer nombramientos extraños a la carrera. La Nación opinó entonces que ninguno de los dos criterios podía ser recomendado como regla inflexible en el servicio exterior, donde la calidad de las personas importaba como en ninguna otra rama del gobierno

Ni la antigüedad, a veces simple resultado de un abandono vegetativo, puede ser título que desplace a la aptitud sobresaliente ni la influencia política o social debe ser causa que se suplante sin méritos a los que han perseverado en una actuación digna.

El principio del ascenso tiene que parecer entonces el más recomendable, pero sólo en la medida en que permita ejercer verdadera justicia, recompensando la capacidad. En ausencia de antecedentes que dicten promociones de esta índole, la libertad de las designaciones debe ser completa, a condición de que ellas se funden en el anhelo de elevar el nivel medio del cuerpo diplomático (LN, marzo 21 1937)

En septiembre de 1938, la Asociación de Egresados y Estudiantes de Diplomacia de la Facultad de Ciencias Económicas presentó un nuevo memorial al ministro

en el que solicitaba que se estableciera un régimen legal para la carrera que acordara efectividad y valor a los títulos de doctor en diplomacia y mientras eso ocurriera, se tuviera en cuenta para las designaciones a sus poseedores. La delegación estaba integrada por los doctores en diplomacia Alberto Agrelo, Francisco Arias Cuenca, José Carlos Vittone y Miguel Angel Speroni.

A partir de 1939, cuando la guerra le otorgó una visibilidad diferente al servicio exterior, se redefinió el sistema de pagos. Se sustituyó el régimen de las diferencias de cambio por el pago de un suplemento fijo calculado sobre coeficientes establecidos para cada país según su índice de vida y las necesidades especiales del ambiente. Se realizó previamente una encuesta que incluyó entre otros rubros, alimentos, vestido y vivienda; las cifras obtenidas se convirtieron en un común denominador con relación a cada uno de los rubros contemplados y se estableció una graduación que iba desde Estados Unidos, Gran Bretaña y Venezuela, como países de índices más altos, hasta los de Paraguay, Chile y Brasil como índices más bajos. Se tuvo en cuenta, además, que las exigencias de la representación eran diferentes en una u otra capital, de acuerdo con los intereses argentinos en cada país, la importancia de la colectividad y la actividad social y cultural de cada medio. París o Roma, por ejemplo, sin corresponder al índice más elevado, imponían a los representantes argentinos, una actuación más intensa. Y, por último, en la escala proyectada se consideró la necesidad de

equilibrar las asignaciones de los diplomáticos argentinos con las de sus colegas extranjeros a fin de permitirles el mantenimiento de un mismo nivel de representación (MMRE, 1939-1940:530-538). También se aumentó el número de embajadas y legaciones que, de 12 y 15 respectivamente, pasaron a ser 13 y 20. En cuanto a los cónsules, en 1938 había 36 cónsules generales, 78 cónsules y 203 viceconsulados presididos por personal honorario y después de 1939, fueron 37, 70 y 192, respectivamente. La supresión de los viceconsulados respondió a que sus titulares eran de la nacionalidad de los países beligerantes.

Con Ruiz Guiñazú en el ministerio, nuevamente, un decreto reglamentario que no establecía diferencias sustanciales con anteriores propuestas, establecía un Estatuto del Servicio Exterior (MMRE, 1942-43:375-386), que tal como la ley general de carrera administrativa, aparecía como una necesidad consensuada por la mayoría de los sectores políticos desde mucho tiempo atrás, pero su sanción no se cristalizaba. En este caso, el argumento fue dotar de eficiencia al servicio de la Cancillería a través de un régimen estricto de promociones, sanciones disciplinarias y egresos. El Parlamento tenía a estudio un proyecto que ya tenía despacho favorable en Diputados, pero el ministro desconfiaba de que fuera aprobado más o menos rápidamente. La guerra exigía celeridad y la decisión fue reajustar la distribución y selección del personal, para lo cual se creó, por decreto, una Junta Calificadora que debía evaluar al personal cada dos años y se estableció

un sistema de equiparaciones entre las tres ramas –diplomática, consular y administrativa- con la posibilidad de que los funcionarios destinados a una de ellas presten servicios en las demás (sistema de rotación). Para ingresar a la carrera era necesario ser argentino, “acreditar intachable conducta moral, criterio y don de gentes” y reunir los requisitos de idoneidad. Para la segunda jerarquía, a partir de las vacantes que se produjeran en la categoría 11ª, era necesario tener 18 años, estudios secundarios, eficiencia en ortografía, dactilografía y taquigrafía y conocimiento de idiomas extranjeros. Para acceder a la primera jerarquía, a partir de las vacantes que se produjeran en la categoría 6ª, la edad se elevaba a 22 y el aspirante debía contar con un título universitario, salvo antecedentes equivalentes. La ley que organizó la carrera diplomática -12951- se dictó, finalmente, en febrero de 1947.

Bibliografía

Antokoletz, Daniel (1928) Manual diplomático y consular, Rosario, La Facultad
Muñoz Pablo (1923) *Los nombramientos en la diplomacia*, Buenos Aires, s/ed.
Rodríguez Araya, Raúl (1932) *La diplomacia*. Evolución. Profesionalidad.
Reglamentación, Rosario

Fuentes

Boletín Universidad Nacional del Litoral (Boletín UNL)
Diario La Nación (LN)

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (CDDS)

Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores (MMRE)