

El rol de los consejeros jurídicos en la política exterior argentina. El procedimiento decisorio entre 1983-1989*

The Role Legal Counselors Play in Argentine Foreign Policy. Decision Procedure 1983-1989

LEOPOLDO M. A. GODIO**

RESUMEN

Los consejeros legales de los Estados y los juristas especializados en derecho internacional conforman el grupo dedicado a promover el respeto del derecho internacional. El objetivo de este trabajo es presentar un ensayo sobre la influencia que posee aquel singular funcionario en la formación de la política exterior argentina y determinar, en lo posible, la existencia de una "doctrina de la consejería legal".

Palabras clave: consejero legal, derecho internacional, ministerio de relaciones exteriores.

ABSTRACT

The Legal Counselors of the States and the jurists specialized in international law are a group that promotes respect for international law. The objective of this essay is to provide a perspective on the influence these government officials have in the making of Argentine foreign policy. Also it will determine, as much as possible, the existence of a "legal counseling doctrine."

Keywords: Legal Counsel - International Law - Ministry of Foreign Affairs.

*Artículo de Investigación recibido el 1/10/18 y aceptado el 4/12/18.

**Universidad de Buenos Aires (Argentina) (leopoldogodio@derecho.uba.ar) orcid.org/0000-0001-8829-2033

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La Cancillería y los diplomáticos profesionales argentinos / 3. El sistema de toma de decisiones. Aspectos legales y formales / 4. Creación y regulación del Servicio Exterior de la Nación. La diplomacia y la formulación de la política exterior / 5. El rol de la Consejería Legal en la formación de la política exterior argentina. Funcionarios claves / 6. Estudio de caso: El esquema decisorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto durante el Gobierno de Alfonsín / 7. Conclusiones / 8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Hace más de medio siglo, Louis Henkin estudió la influencia del derecho sobre el comportamiento de las naciones en el ámbito internacional, en su curso de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (publicado en 1965);¹ posteriormente, afirmó que la evolución de las relaciones entre los sujetos originarios de la comunidad internacional, es decir, los Estados, generó un desplazamiento del uso de la fuerza a favor de la diplomacia y de ésta hacia el derecho, aunque asevera que aquel aún no se ha afirmado como “imperio”, pero que contribuye a la formalidad de las prácticas y artes diplomáticas, lejos de presentarse como una abstracción autónoma.²

Es a partir de estas prácticas y artes que resulta necesario comprender la relación entre la diplomacia³ y el respeto de las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por los Estados como elemento indispensable del derecho internacional,⁴ cuyo rol material es ejercido por los consejeros legales y juristas especializados en la especialidad, quienes constituyen un vehículo de

¹ Cfr. Henkin, Louis, *International Law and the Behavior of Nations*, *Recueil des Cours*, vol. 114, pp. 167-281.

² Cfr. Henkin, Louis, *Derecho y Política Exterior de las Naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-22.

³ Entendida como “una actividad ejercida por unas personas [...] en nombre de los pueblos o entes políticos a los que representan [...] con el fin de negociar pacíficamente asuntos de interés común [...] realizada por] órganos centrales y externos para las relaciones exteriores y por sus miembros con carácter representativo [...] la diplomacia en este sentido es la actividad diplomática”. Cfr. Vilariño Pintos, Eduardo, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 3ra edición, Madrid, Tecnos, 2007, pp. 70-71.

⁴ Al respecto, resulta oportuno señalar que Higgins entiende el derecho internacional como un conjunto de reglas neutrales; o bien, como un “fluir” decisorio legitimado que supera las definiciones clásicas y considera la relevancia de los actores internacionales. En palabras de la especialista: “... as I have sought to explain, to view international law as a body of neutral rules or, as I prefer, as a flow of authoritative decision-making, with all that that implies. The classic view has been that international law applies only to states. But, as we will see, there is a growing perception that it is relevant to international actors”. Cfr. Higgins, Rosalyn C., *International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes*, General Course on Public International Law, *Recueil des Cours*, The Hague, vol. 230, 1991, p. 68.

consulta permanente en materia jurídico-política, necesaria para la elaboración de una política exterior de la nación, entendida como aquellas decisiones públicas adoptadas por un gobierno en función de los intereses nacionales y en relación con la comunidad internacional.⁵

La comprensión de la actuación de estos funcionarios requiere considerar, además, el contexto político local e internacional, por la potencial influencia de estas variables en la inestabilidad o debilidad de un Gobierno y las potenciales inconsistencias en el modo de visualizar y desarrollar un relacionamiento externo coherente, que puede agravarse en el caso de países con un sistema presidencialista fuerte, como Argentina, cuya Constitución le atribuye al jefe de Estado la conducción de las relaciones exteriores de la nación.⁶ Asimismo, el rol que asume una nación en el ámbito político y jurídico internacional contribuye a la configuración del paradigma contemporáneo que se retroalimenta con la política exterior adoptada⁷ tal como lo reviste, por ejemplo, el denominado “paradigma globalista”, que caracterizarán Russell y Tokatlian para explicar las relaciones internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la culminación de la Guerra Fría,⁸ que, sin duda, marcó la labor de toda una generación de diplomáticos argentinos.

⁵ Se ha afirmado que el consejero legal tiene a su disposición uno de los dos enfoques del derecho internacional: el primero, orientado a la norma, es entendido como un sistema jurídico separado de la política; mientras que el segundo se orienta a elementos extra-jurídicos, es decir, políticos, y lo concibe como un proceso continuo de adopción de decisiones para reconocer, finalmente, que en derecho internacional existen pocos absolutos y que, al decidirse sobre normas jurídicas aplicables, se está adoptando casi siempre una decisión política. Cfr. Macdonald, Ronald St. J., *The role of the legal adviser of ministries of foreign affairs*, *Recueil des Cours*, The Hague, vol. 156, 1977, pp. 377-482. En Argentina, el primero en ocupar esta función —creada por el presidente Alvear bajo la denominación de “consejero político-legal— fue Isidoro Ruiz Moreno, quien tuvo una destacada labor entre 1926 y 1944 trabajando para los cancilleres Gallardo, Oyhanarte, Bosch, Bioy, Saavedra Lamas, Cantilo y Ruiz Guiñazú. De su labor se destaca una opinión requerida por este último canciller (en diciembre de 1941), referida a la conveniencia o no de declarar la guerra al Eje. Ruiz Moreno expidió su dictamen el 22 de diciembre de 1941, y definió la “no beligerancia” como un concepto que “no encuadra en el Derecho Internacional: se es beligerante o se es neutral, sin término medio alguno. Es tan impropia esa noción como lo sería la de *no neutra*”. Cfr. Ruiz Moreno, Isidoro J., *La neutralidad argentina en la Segunda Guerra*, Buenos Aires, Emece, 1997, pp. 42-43. Distintas opiniones legales de Ruiz Moreno referidas a la neutralidad han sido sistemáticamente requeridas por el canciller Guiñazú. *Ibidem*, pp. 53 y 90-91, entre otras.

⁶ Cfr. artículo 99 de la Constitución Nacional. Según Sanchis Muñoz, la norma inviste al presidente como principal actor en la conducción y representación de la política exterior, así como para garantizar el respeto de los tratados internacionales. Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *Historia diplomática argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 2010, p. 17. Al respecto, Jiménez agrega que “ese modo de ejercer el poder sellará de algún modo la forma de hacer política exterior [...] de carácter monolítico, poco institucionalizado, en cuanto a la participación de otros poderes y cerrado en cuanto a la apertura de actores no gubernamentales”. Cfr. Jiménez, Diego M., *El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina*, La Plata, Ediciones IRI, 2007, p. 5.

⁷ *Idem*.

⁸ Esta explicación refiere, principalmente, a la diversificación de vínculos y la participación activa en el foro internacional. Cfr. Russell, Roberto G. & Tokatlian, Juan G., *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 31.

Estos últimos son, asimismo, un pilar fundamental en la construcción de la política exterior, ya que su formación académica y sus percepciones personales, sumadas a la asignación de funciones clave en la Consejería Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, denominada, en sentido formal, Dirección General de Consejería Legal (pero más conocida como DICOLO, o, simplemente, Consejería Legal), presentan un rol relevante en el proceso decisorio que involucra aspectos referidos a la codificación, el desarrollo, la negociación y la observancia del derecho internacional,⁹ aunque la percepción general de la población no da cuenta de la importancia de sus conocimientos y perspicacia.¹⁰

En razón de lo expuesto, el objetivo principal del presente trabajo es contribuir a una mejor comprensión de la labor del servicio exterior de la nación en materia jurídica, con especial referencia a la Consejería Legal, para analizar, posteriormente, el esquema decisorio de la Cancillería argentina durante el periodo Alfonsinista (1983-1989), incluyendo un breve análisis con la intención de describir la compleja red decisoria, sus principales actores e interlocutores, y la incidencia de aquellos diplomáticos en asuntos vinculados al derecho internacional. Al respecto, nos valdremos de información, bibliografía y ensayos teórico-doctrinales de relevancia, así como de fuentes inéditas a partir de entrevistas realizadas a funcionarios y protagonistas claves. Por último, se concluirá con algunas reflexiones que nos permitan establecer un mérito sobre los objetivos propuestos.

2. LA CANCELLERÍA Y LOS DIPLOMÁTICOS PROFESIONALES ARGENTINOS

Conceptualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores constituye el órgano de aplicación de la política internacional decidida por el jefe de Estado y en sus dependencias, con el objeto de analizar la información recabada por sus funcionarios, incluso de aquellos destinados en las oficinas acreditadas en el extranjero como consulados y embajadas.

Según Sanchís Muñoz, es competencia de la Cancillería la recopilación de información y antecedentes, así como la identificación de necesidades e

⁹ Al respecto, Alberto L. Davèrède señaló que "El diplomático profesional es, por sobre toda otra característica, un atento observador de la realidad que lo circunda. Está llamado a inquirir, a examinar, a desmenuzar y a sintetizar eventos y situaciones, sin guiarse por apariencias ni dejarse engañar por artilugios". Fuente: Prólogo a la obra de Sanchís Muñoz, José R., *supra* nota 6, p. 13.

¹⁰ Cfr. United Nations, *Collection of Essays by Legal Advisers of States, Legal advisers of International Organizations and Practitioners in the Field of International Law*, New York, Office of Legal Affairs, 1999, p. xi.

intereses de la nación, que, sumadas a la validez de las fuentes, son finalmente seleccionadas para su transmisión a las autoridades, “junto con el consejo o asesoramiento, para la formulación y decisión de políticas [...] luego corresponde al servicio exterior la aplicación e implementación de esas políticas, así como evaluar y dar cuenta de su resultado, y en definitiva [...] la defensa y promoción de los intereses del país”.¹¹

Los diplomáticos son considerados parte de “los que mandan” en la dirección y realidad del país, particularmente entre 1936 y 1961,¹² en atención a distintas características exhibidas a lo largo de la historia y a su activa presencia en el proceso de formulación de la política exterior a partir una fisionomía que adquirió carácter definitivo a partir de los años sesenta y, especialmente, desde el retorno de la democracia, en 1983. Las especiales características de este grupo y espacio de pertenencia —como lo es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto— permiten reconocer a los diplomáticos como actores que admiten distintas identidades culturales y profesionales que se proyectan en su accionar cotidiano.¹³

¹¹ Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *supra* nota 6, p. 516. El autor agrega que, en efecto, la conformación de un cuerpo estable, profesional y preparado constituye la columna vertebral fundamental de la Cancillería y la política exterior. *Ibidem*. Por su parte, Arredondo considera al servicio exterior como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior [...] depende del Poder Ejecutivo, quien delega la dirección y la administración en el ministro de Relaciones Exteriores, en definitiva, el encargado de elaborar los lineamientos de política exterior que finalmente considera y aprueba el presidente de la República”. Cfr. Arredondo, Ricardo, *Derecho diplomático y consular*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016, p. 36.

¹² Cfr. De Imaz, José L., *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964, p. 1. Para este autor, no debería hablarse de una *élite dirigente*, debido a la ausencia de una socialización común necesaria para el desarrollo de una conciencia de clase y la clarificación de intereses comunes. *Ibidem*, p. 11, 236-237 y 241-246. En cuanto al “perfil apropiado” para el ejercicio de las funciones diplomáticas, aquel fue una antigua preocupación de los gobiernos, razón por la cual se explica su origen aristocrático, ya que “la educación y el acceso a los bienes culturales fue un privilegio de las clases acomodadas, la selección de los diplomáticos quedaba reducida a un núcleo de varones ilustrados, emparentados en mayor o menor medida con el poder [...] y familiares, en los que no pocas veces los propios diplomáticos ya aparecían involucrados”. Cfr. Dalbosco, Hugo L., *Los diplomáticos profesionales y la formación de la política exterior 1983-2007*, Buenos Aires, Educa, 2017, p. 29. El universo diplomático argentino se amplió al compás de las transformaciones del país y la política exterior era una proyección de la política interna, manifestándose a través de dirigentes como Estanislao S. Zeballos, Bernardo de Irigoyen, Vicente Quesada, Carlos Calvo, Luis María Drago, Ernesto Bosch, Ángel Gallardo y Diego L. Molinari que, entre otros, postulaban principios que eran adoptados por otras naciones, como el de no intervención en asuntos internos de los Estados, neutralidad, asilo diplomático, oposición al cobro compulsivo de deudas y la solución pacífica de controversias. Cfr. Bosoer, Fabián L., *Generales y embajadores*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 2005, pp. 58-59. Sin embargo, Vicente Espeche Gil reflexiona que la “Cancillería muchas veces ignorada y nuestra diplomacia, prejuizada negativamente, ya que a ambas se las suele reducir solamente al necesario aparato protocolar [...] La falta de una conciencia prospectiva de la política exterior para la Argentina, ha sido responsabilidad sucesivamente compartida por numerosas administraciones”. Cfr. ESPECHE GIL, Vicente, “Reflexiones desde nuestra diplomacia”, en Vicente Espeche Gil & Estanislao A. Zawels (eds.), *Fin de misión: entretelones de la diplomacia argentina*, Buenos Aires, APCPSN, 2015, p. 248.

¹³ Sobre la formación de Argentina y el rol de la elite dirigente, ver, entre otros, Botana, Natalio, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977; Sábato, Jorge F., *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; y Halperin Donghi, Tulio A., *Proyecto y cons-*

Las condiciones personales y la motivación particular de aquellos no es un aspecto menor. En la actual conformación de los miembros de carrera, la “vocación diplomática” y el compromiso con el servicio o el ámbito público aparecen como las principales razones esgrimidas por los diplomáticos.¹⁴

Por otra parte, el rol de las universidades contribuyó a la profesionalización de la diplomacia,¹⁵ aunque, por sus características —nivel cultural, conocimiento de idiomas o talento para la negociación—, no generó un apartamiento de la tradición aristocrática. No obstante, ello incorporó gradualmente la formalidad jurídica y favoreció el natural desarrollo de oficinas destinadas a la elaboración de decisiones estratégicas jurídico-comerciales bajo un “paradigma cerrado” en el que, en líneas generales y hasta la Primera Guerra Mundial, “la política exterior se formaba y manejaba [...] en un ámbito de reserva y discreción no sólo hacia el exterior del país sino respecto del propio gobierno, casi una diplomacia secreta, restringida a un círculo estrecho”.¹⁶

Lo anterior presenta su correlato desde la constitución y desarrollo de la república argentina, ya que, históricamente, la diplomacia profesional constituía una prioridad para el trazado de lineamientos y estrategias permanentes de política exterior, de “conformidad con los principios de derecho público”, según lo disponía el antiguo artículo 27 de la Constitución de 1853-1860, que asignaba al Gobierno federal la misión de afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados, es decir, mediante el derecho internacional público.¹⁷

trucción de una Nación (1846-1880), Buenos Aires, Ariel, 1995.

¹⁴ Sin embargo, con más detalle se advierte que “(...) es común que la vocación diplomática se ligue al descubrimiento y la inclinación por el Derecho Internacional Público —y materias afines, como Derecho del Mar o Derecho Aeronáutico— en el caso de los abogados...” Cfr. DALBOSCO, Hugo L., *supra* nota 12, p. 142.

¹⁵ En el caso argentino, principalmente a partir de la formación de abogados que luego se incorporaron a la actividad diplomática. A pesar de la incorporación de profesionales de procedencia diversa —ciencias políticas, economía, relaciones internacionales e historia, entre otras—, aún en la actualidad se observa un predominio formativo procedente de las ciencias jurídicas en la composición de los diplomáticos de carrera, y acentuada en los estratos más altos del escalafón (46% de los embajadores), con predominancia de la Universidad de Buenos Aires (73% de graduados de aquel grupo). Sin embargo, se observa una tendencia que incrementa a diplomáticos graduados en ciencias políticas y relaciones internacionales. *Ibidem*, pp. 117-127.

¹⁶ El autor agrega que aquel paradigma fue posteriormente “afectado por la evolución de las relaciones exteriores, la complejidad creciente del Estado, la multiplicación y variedad de los asuntos que se proyectan hacia el exterior, la democratización, la integración y, en suma, la globalización... la disponibilidad de nuevas tecnologías de comunicación quebró el ‘monopolio’ de los ministerios de relaciones exteriores... extendiendo los ámbitos y ensanchando los términos del debate estratégico”. *Ibidem*, pp. 30-31.

¹⁷ Respecto a este artículo, se señaló la existencia de una concepción ideológica y valorativa —presente al momento de su redacción— que buscaba consagrar a la república argentina como un Estado de “puertas abiertas” que desestimara las “posiciones aislacionistas”, tal como lo invita en el preámbulo, así como en el fomento de la integración, los derechos de los habitantes, la igualdad de los extranjeros y el reconocimiento del derecho de gentes (artículos 14, 20, 25, 67 (inc. 16) y 102 de la Constitución histórica de 1853-1860). Cfr. Gelli, María A., *Constitución de la nación argentina. Comentada y concordada*, 4ta ed., tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2013, pp. 416-417. El artículo 27

Aunque el Poder Ejecutivo ostente la representación del Estado en el exterior, se ha señalado que resulta necesaria la designación de quienes podían actuar en nombre de éste, condicionando aquella a un seguro “cualitativo” de idoneidad mediante la intervención del Senado, “el cual debía prestar su acuerdo para la designación de los embajadores y ministros”, quienes eran, por razones de organización y eficacia, personal proveniente “de la clase ilustrada, naturalmente vinculada a los sectores dirigentes, algunos de cuyos integrantes, incluso, ya acreditaban experiencia en el ejercicio de las funciones diplomáticas”.¹⁸

3. EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES. ASPECTOS LEGALES Y FORMALES

El texto de la Constitución nacional contiene disposiciones genéricas que comprometen, aunque asimétricamente, la participación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Dalbosco afirma que el texto constitucional resultó “poco generoso” con este último órgano,¹⁹ al tiempo que destaca el protagonismo del presidente de la nación para el manejo titular de las relaciones

de la Constitución nacional, junto con los artículos 14, 20, 25, 67, 102 y la Disposición Transitoria Primera, constituye los condicionantes a la autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina. Esta norma ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de la nación argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. Sin dudas, su carácter transitorio no significa en modo alguno que se trate de una norma con categoría inferior respecto a las restantes disposiciones de la Constitución nacional, sino que conlleva un condicionamiento para su vigencia hasta el cumplimiento de un acto jurídico que determine su innecesariedad. De hecho, resulta imposible sostener que una norma constitucional es superior a otra del mismo texto —excepto que el cuerpo legal así lo disponga, situación que no se presenta en el caso—, y en nada importa que se trate de una regla transitoria, ya que este carácter no puede disminuir su valor. A fin de respaldar nuestra afirmación y en honor a la intención del legislador, resulta necesario señalar que su inclusión fue realizada por la Convención Nacional Constituyente en la sesión del 18 de agosto de 1994. Respecto a su carácter transitorio, es útil señalar que el convencional Corach sostuvo que era correcta esta fórmula de inserción, ya que la cláusula sería eliminada de la Constitución una vez que recuperada la soberanía de las Islas Malvinas. Cfr. Godio, Leopoldo M. A., La integridad territorial y la cuestión Malvinas en un caso de defensa del consumidor, *La Ley*, 16 de mayo de 2017, pp. 4-7.

¹⁸ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 17-18.

¹⁹ Posee, entre sus intervenciones puntuales y esporádicas, aprobar o rechazar los tratados firmados por el presidente, organizar el servicio exterior mediante leyes, prestar acuerdos para la promoción de funcionarios superiores, crear comisiones especiales de investigación, asignar partidas presupuestarias relacionadas con las relaciones exteriores, intervenir en asuntos de empréstitos, deuda externa, seguridad de fronteras, límites, así como permitir el ingreso o egreso de tropas militares, entre otras facultades. Finalmente, cabe destacar que el Congreso puede convocar e interpelar al jefe de Gabinete de Ministros o al canciller (eventualmente, también puede serlo el vicescanciller) en relación con la conducción de la política exterior, tal como ocurrió con el Comunicado Conjunto Foradori-Duncan, que estableció una agenda bilateral entre Argentina y el Reino Unido pero que fue cuestionada en cuanto a la inclusión del compromiso de “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” y la posible violación de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución nacional. Fuente: https://www.clarin.com/politica/vicecanciller-foradori-comunicado-gran-bretana_0_rJsqhVYT.html. Consultado el 2 de diciembre de 2017.

exteriores, y que debe “cultivar en forma permanente con los gobiernos extranjeros [...] a lo cual se suma la comandancia en jefe de las FFAA [...] declara la guerra y hace la paz con la autorización del Congreso; concluye y firma tratados, y los ratifica luego de la aprobación del Congreso; nombra ministros plenipotenciarios y cónsules, y recibe a los diplomáticos extranjeros”.²⁰

En este punto adquieren relevancia los tratados celebrados en “buena y debida forma”, que presentan cuatro etapas protagonizadas por el Poder Ejecutivo, mediante un “acto federal complejo”, que se sintetizan en: 1) la negociación, realizada por el Servicio Exterior de la Nación, que sigue indicaciones de éste o del canciller; 2) la adopción y firma; 3) la aprobación (ratificación interna, única realizada por el Congreso, que constituye la autorización para el compromiso en obligar al Estado por parte del Poder Ejecutivo, pero no puede establecer plazo u oportunidad para la discrecionalidad de aquel);²¹ y 4) la ratificación en el ámbito internacional.²²

Por otra parte, existen los denominados “acuerdos ejecutivos” o de “forma simplificada”, realizados íntegramente por el jefe de Estado sin acuerdo del

²⁰ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 22-23. En lo referido al Congreso, Sanchis Muñoz refiere que sus atribuciones, en materia de relaciones internacionales, son importantes, ya que el artículo 75 le autoriza: el establecimiento de derechos de importación y exportación (inc. 1), contraer empréstitos sobre el crédito de la nación (inc. 4), arreglar el pago de la deuda de la nación (inc. 7), reglar el comercio con naciones extranjeras (inc. 13), establecer límites (inc. 15), promover la inmigración y la importación de capitales extranjeros (inc. 18), aprobar o desechar tratados y concordatos (inc. 22), incluso aquellos que deleguen competencias y jurisdicción supraestatales (inc. 24), declarar la guerra o establecer la paz (inc. 25), ordenar represalias y reglamento de presas (inc. 26), y autorizar el ingreso y egreso de tropas. Asimismo, el artículo 118 autoriza la determinación, mediante ley especial, del lugar destinado para la celebración de juicios por delitos contra el derecho de gentes. Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *supra* nota 6, pp. 18-19. Para un análisis de la política exterior del Parlamento, véase Lafferriere, Augusto D., *El rol del parlamento en la política exterior nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el periodo 2002-2003*, Entre Ríos, Edición del Autor, 2008, pp. 71-120. El autor concluye que la influencia del Congreso es relativa, de mayor participación en la política comercial de mediano y largo plazo, en desmedro de los asuntos referidos a la seguridad nacional y las relaciones diplomáticas. *Ibidem*, pp. 138-139.

²¹ El análisis de las cláusulas constitucionales que regulan las facultades del Poder Ejecutivo nacional en materia de trámites y aprobación de tratados ha sido realizado en el voto disidente del juez Boggiano en el caso “Frites, Eulogio y Alemán, América Angélica c/ Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ Recurso de hecho”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 4 de diciembre de 1995 (Fallos: 318: 2513). Sin la ratificación última que exprese el compromiso en obligarse, no existe obligación en el cumplimiento de las disposiciones del tratado en las condiciones que aquel disponga. Cfr. Moncayo, Guillermo R.; Vinuesa, Raúl E. & Gutierrez Posse, Hortensia D. T., *Derecho Internacional Público*, tomo I, 3ra reimpr., Buenos Aires, Zavallia, 1990, p. 64. En palabras de los autores, “el acto por el que el Congreso aprueba un tratado no es un acto de incorporación, sino un paso en el proceso de conclusión de los tratados que se perfecciona por medio de la ratificación internacional”. *Ibidem*, pp. 64-65.

²² González Napolitano señala, como etapas, la negociación, adopción y autenticación del texto (por el Poder Ejecutivo nacional —generalmente, a través de la Cancillería—); aprobación del texto (efectuada a través de una ley del Poder Legislativo nacional) y ratificación (acto que realiza el Poder Ejecutivo). Cfr. González Napolitano, Silvia S. Las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno argentino, *Prudentia Iuris*, núm. 37, 1995, pp. 131-144.

Congreso.²³ De todos modos, resulta evidente que, más allá de las disposiciones constitucionales, aparece una necesaria intervención del Poder Ejecutivo, con participación de la Cancillería argentina, y que habilita a sostener que:

el manejo ordinario de la política exterior, desde su trazado hasta su evaluación y redefinición, pasando por la complejidad de las instancias de ejecución e implementación, se concentra en el Poder Ejecutivo y sus colaboradores inmediatos [...] la participación e influencia del Congreso en el proceso decisorio de la política exterior tiene escasa intensidad [...] Probablemente, pueda deberse a la confluencia entre el peso específico del régimen presidencialista argentino y la escasa magnitud del debate político interno sobre temas estratégicos.²⁴

A pesar de los adelantos tecnológicos y el incremento de las comunicaciones, que facilitan el ejercicio de la diplomacia directa, la relevancia del diplomático y sus tradicionales funciones no han perdido importancia, al punto de conservar sus funciones de rigor.²⁵

Previo a describir el funcionamiento y el contexto de un sistema particular de estudio de toma de decisiones en política exterior, resulta útil dedicar un abordaje conceptual que permita esquematizar los factores que intervienen en aquella y que es posible resumir en tres: 1) cantidad de poder, 2) tiempo y 3) información, sin omitir que una política exterior comprende “varias políticas exteriores específicas” cuya estructura generadora presenta:

un sistema de relaciones estables entre un conjunto de actores gubernamentales que cuentan con los recursos legales y fácticos para tomarlas y ejecutarlas sin mayores resistencias. La producción de la decisión transita por un *proceso* que involucra, además, a una variedad de actores, gubernamentales o no, y del ámbito interior o exterior, cuya participación

²³ Esta práctica ha sido habitual en la república argentina, incluso con anterioridad a la reforma constitucional del 1994. Al respecto, Barberis reconoció que “en la práctica internacional es universalmente admitida la celebración de acuerdos en forma simplificada, que se concretan mediante un cambio de notas de igual tenor o por la firma de un texto [...] el número de acuerdos por cambio de notas que suscribe la Argentina es mayor que el de tratados solemnes que requieren la participación del Congreso [...] Ambas formas son igualmente válidas, cualquiera fuere el contenido del tratado. Sin embargo, la Cancillería argentina sigue, en general, la práctica de celebrar acuerdos en forma simplificada cuando no se refieren a materias indicadas en el artículo 67 [actual artículo 75] de la Constitución”. Cfr. Barberis, Julio A., *La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Constitución Argentina, Prudentia Iuris*, núm. 17-18, 1985, p. 169.

²⁴ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 24-25.

²⁵ Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *supra* nota 6, p. 21.

en el trayecto decisorio se extiende... desde la definición del problema hasta su ejecución. La participación de los actores varía de acuerdo con su posición en el juego de la toma de decisiones según se trate de los titulares formales que ejercen la potestad o de los actores informales que no la poseen pero influyen... En síntesis, aunque el Estado es percibido... como un actor racional y unitario... el proceso de la política exterior no transcurre sólo en la relación entre Presidencia y la Cancillería y, eventualmente el Congreso. Existe una variedad de canales de distinta jerarquía institucional, además de otros informales... Por ello, es preciso considerar el proceso de toma de decisiones en política exterior más allá de los aspectos constitucionales y jurídicos.²⁶

Finalmente, según Alejandro C. Simonoff, la materialización de la política exterior exige acciones nacionales e internacionales que sólo pueden explicarse o comprenderse si se aceptan los siguientes supuestos teóricos: 1) la existencia de un régimen internacional, 2) la influencia de elites en la formulación de la política exterior y 3) la posible elaboración de políticas más o menos autonomistas.²⁷

4. CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN. LA DIPLOMACIA Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En cuanto a la regulación de la actuación del Servicio Exterior de la Nación, las primeras disposiciones se remontan a la Ley 871, del 21 de agosto de 1856, que establecía el pago trimestral por adelantado y gastos de traslado para los diplomáticos destinados en el extranjero. La norma en cuestión revelaba la inexistencia de una carrera permanente, la ausencia de requisitos para su designación y la finalización de las funciones al caducar el nombramiento. Este criterio fue apenas modificado por la Ley 4555, de 1905,²⁸ al reconocerse un sistema jubilario especial para embajadores y ministros plenipotenciarios.²⁹

²⁶ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 45. A esta explicación cabe agregar que actualmente, y desde hace aproximadamente dos décadas, intervienen de forma considerable otros ministerios y agencias del Estado, como la Procuración del Tesoro de la Nación, el Ministerio de Producción, la Secretaría de Comercio, Industria, Producción, etc.

²⁷ Cfr. Simonoff, Alejandro C., *Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013*, en Anabella Busso (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Actores y temas de agenda, Rosario, UNR Editora/Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017, p. 52.

²⁸ B.O. del 20 de junio de 1905.

²⁹ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 18.

Ese mismo año se sancionan las leyes 4711 y 4712, que establecieron una carrera diplomática con cinco rangos —junto a un régimen de sanciones y disponibilidad—, al tiempo que se organizó el cuerpo consular de modo independiente al diplomático. Este sistema discrecional, con ingresos respaldados en recomendaciones, perduró hasta 1944, año en que se aprobó el primer estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, que impuso, por primera vez, requisitos de ingreso con examen e idioma para el inicio de la carrera diplomática. Asimismo, organizó un sistema de retiro y disponibilidad del funcionario.³⁰

Pocos años después, la Ley 12951³¹ agrupó toda la legislación anterior, incorporó los agregados laborales, modificó los requisitos de ingreso y estableció el programa de examen.³² La norma fue derogada por la actualización que dispuso, en 1968, la Ley 17702,³³ que sistematizó algunos aspectos del régimen desarrollados en las últimas dos décadas, por ejemplo, la rotación de diplomáticos y la clasificación de países,³⁴ la categoría más baja para los ingresantes del servicio exterior,³⁵ el cobro de haberes para los agentes diplomáticos³⁶ y la creación de una junta disciplinaria.³⁷

Todos estos antecedentes, junto con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), que dispuso las condiciones de examen de ingreso por concurso,³⁸ son recogidos en la Ley 20957,³⁹ que creó la Carta Orgánica del Servicio Exterior de la Nación y lo organizó como “el instrumento de ejecución de la política exterior nacional, preservando, defendiendo y resguardando la soberanía, dignidad e interés de la República en el ámbito continental y mundial”.⁴⁰

El servicio está integrado por el cuerpo permanente activo, el cuerpo permanente pasivo, el cuerpo de agregados laborales, el servicio de agregados especializados y los funcionarios designados especialmente por el Poder Ejecutivo nacional. Al respecto, la norma regula la asignación de funciones a los egresados del ISEN (según el orden de mérito y formación universitaria),

³⁰ *Idem*.

³¹ B.O. del 5 de marzo de 1947.

³² De conformidad con la reglamentación del Decreto 5182/48.

³³ B.O. del 18 de abril de 1968.

³⁴ Decreto 5187/60.

³⁵ Decreto 6435/60.

³⁶ Ley 16905. B.O. del 21 de julio de 1966.

³⁷ Ley 16906. B.O. del 21 de julio de 1966. Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 11, pp. 18-19.

³⁸ Decreto-Ley 2707/63, reglamentado por el Decreto 2708/63.

³⁹ B.O. del 16 junio de 1975.

⁴⁰ Cfr. Artículo 1° de la Ley 20957.

establece la rotación entre funciones diplomáticas y consulares, y dispone la dependencia del ISEN en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como “organismo único de selección, formación e incorporación del personal del servicio exterior de la Nación”.⁴¹

En definitiva, todas estas normas dan cuenta de una creciente complejidad del Estado que se tradujo en la extensión de las distintas capas de experimentados funcionarios, con nivel de ilustración medio a alto, que provocaron “la aparición de diversos modos de selección —y, más tarde, de formación— de diplomáticos que fueron matizando y reemplazando poco a poco la tradición aristocrática”.⁴² Sin duda, los beneficios de la formación especializada “dentro” del Ministerio de Relaciones Exteriores, “dirigidas por diplomáticos y con profesores extraídos de los ámbitos diplomático activo y pasivo o universitario, así como de otros sectores de importancia nacional”, presentan una serie de ventajas al nivel de formación, la obtención de cuadros homogéneos con valores semejantes y un incremento —al menos en teoría— de sus conocimientos obtenidos en el ámbito universitario, a lo que cabe adicionar los valores diplomáticos básicos y el servir a los intereses de su país.⁴³

La diferencia de la práctica diplomática comprende la estrecha relación entre las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia, Arredondo señala diferencias teórico-conceptuales entre estas tres instituciones, conceptualizando a la primera como “el conjunto de interacciones que se establecen entre los diferentes actores de la comunidad internacional [...de modo que] abarque un amplio espectro de la vida internacional, que comprende fenómenos tanto de naturaleza política y económica como culturales, sociales, históricos, etc.”; al tiempo que define a la política exterior como la acción estatal orientada a los actores internacionales con el objetivo de alcanzar metas u objetivos, comúnmente denominados “interés nacional”. Finalmente, considera a la diplomacia, en esencia, como la conducción pacífica de las relaciones exteriores entre actores internacionales —al menos uno es

⁴¹ Los integrantes del SEN de los cuerpos activo y pasivo se estructuran en las siguientes categorías: a) embajador extraordinario y plenipotenciario, b) ministro plenipotenciario de primera clase, c) ministro plenipotenciario de segunda clase, d) consejero de embajada y cónsul general, e) secretario de embajada y cónsul de primera clase, f) secretario de embajada y cónsul de segunda clase, y e) secretario de embajada y cónsul de tercera clase. Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 19-21.

⁴² *Ibidem*, p. 33.

⁴³ Cfr. Jara Roncati, Eduardo, *La función diplomática*, Santiago de Chile, RiL Editores, 1999, pp. 114-115. Si bien el autor se refiere a su formación y a experiencia diplomática al servicio de Chile, sus ideas resultan perfectamente aplicables al ISEN en la república argentina.

un Gobierno—cuyo ejercicio se desarrolla en los múltiples sitios de autoridad, poder e influencia en los que confluyen principalmente los Estados.⁴⁴

Lo anterior se completa con la caracterización de Henkin, que considera a la diplomacia como “una etapa en el camino entre fuerza y derecho en el progreso de la civilización”, reconociéndole un carácter “flexible”, aunque asignándole el objetivo de lograr, en lo posible, estabilidad, credibilidad y confianza.⁴⁵

Arredondo sostiene que, si bien los diplomáticos no son los encargados de dictar formalmente la política exterior de un Estado, pueden influir en la formulación de aquellas, además de la propia función de implementación de las decisiones adoptadas por la autoridad del Estado,⁴⁶ y que ello posee fundamento en el artículo 18 (2) de la Ley de Ministerios, que dispone la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para “ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional”.⁴⁷

En cuanto a los factores que influyen en las decisiones en materia de política exterior Hazleton, citado por Dalbosco, destaca la presencia de cinco: 1) la urgencia de la situación en la que los agentes deben tomar decisiones, 2) las personalidades de los participantes, 3) la organización, 4) el proceso de decisión y 5) el resultado de la decisión.⁴⁸ Sin embargo, Arredondo entiende que esta enumeración es posible sólo en casos puntuales, pero que no es aplicable para la formulación de objetivos permanentes de la política exterior.⁴⁹

La última idea encuentra sustento también en Allison, quien dedica su estudio sobre esquemas decisorios y el comportamiento gubernamental, que comprende el análisis de principios, alternativas y propósitos que se encuentren en concordancia con las metas políticas adoptadas por el propio gobierno, entendido como un “actor racional unificado” que adopta su conducta luego de considerar los costos y beneficios a obtener considerando estratégicamente el interés y la seguridad nacional.⁵⁰

⁴⁴ Cfr. Arredondo, Ricardo, *supra* nota 11, pp. 4-9.

⁴⁵ El mismo autor aclara que, en relación con la diplomacia, el Derecho es uno de los instrumentos más importantes de aquella, y que “al prohibir la fuerza, la diplomacia se torna posible, en realidad inevitable”. Asimismo, agrega que, “del mismo modo que el derecho interno es sabiamente elaborado, el derecho internacional rebosa de criterios de gran flexibilidad”. Cfr. Henkin, Louis, *supra* nota 2, p. 337.

⁴⁶ Cfr. Arredondo, Ricardo, *supra* nota 11, pp. 6-7.

⁴⁷ Cfr. Ley 22520 (texto ordenado por decreto 438/92). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>. Consultado el 3 de enero de 2018.

⁴⁸ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 46.

⁴⁹ Fuente: Entrevista a Ricardo Arredondo (17/01/2018).

⁵⁰ Cfr. Allison, Graham T., *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 28 ss.

En cuanto al modelo del proceso, Allison afirma la existencia de un patrón de comportamiento coordinado por los líderes gubernamentales, según las reglas dentro del contexto general aplicable y las rutinas internas que condicionan su acción, aunque es posible que reconozca influencias en un momento determinado para impulsar a decisión en un sentido u otro, y según la interpretación de actores organizacionales —que tratan de influir en alguna etapa de la decisión, a fin de asegurar una lectura gubernamental idéntica a su percepción, tomando en cuenta la personalidad, el estilo, los antecedentes y el perfil—, así como las alianzas, pactos y compromisos asumidas por el Estado.⁵¹

5. EL ROL DE LA CONSEJERÍA LEGAL EN LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. FUNCIONARIOS CLAVES

Los elementos que conforman la diplomacia, sumados a los factores que influyen en la política exterior y la propia organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, han generado una proliferación de distintas direcciones y oficinas especializadas en temas o asuntos específicos. Una de ellas es considerada como una suerte de “destino interno” históricamente anhelado por los graduados del ISEN: la Consejería Legal, de la cual se ha afirmado que se trata de un espacio selectivo y que presenta la apariencia de una élite dentro del cuerpo diplomático.⁵² Al respecto, se ha sostenido que aquella es un área estratégica y visible por su proximidad a los espacios de decisión:

Hay áreas internas de reconocido prestigio y proyección —la Consejería Legal, por ejemplo— cuyo dinamismo de trabajo proyecta internamente la relación de los candidatos con los funcionarios políticos... En la amplia estructura de la Cancillería, es posible reconocer que algunas áreas contribuyen más que otras a la visibilidad. Ya mencionamos a los gabinetes por su proximidad a las zonas de decisión política, pero también desde el punto de vista del prestigio externo e interno y de la sensibilidad de las funciones, en forma permanente o transitoria, se reconocen sitios de mayor proyección. La Consejería Legal es un lugar reservado

⁵¹ *Ibidem*, p. 213 ss.

⁵² En opinión de un antiguo miembro de la Consejería Legal, que luego dirigió la misma, se trata de una oficina históricamente importante pero que adquirió esa característica de “lugar deseado” a partir de la dirección realizada por José María Ruda y luego continuada por Ernesto de la Guardia. Fuente: Entrevista a Enrique J. A. Candiotti (09/1/2018).

para la profesión jurídica, aunque selectivo y de difícil acceso para la mayoría de los diplomáticos con esa formación.⁵³

De este modo, la Consejería Legal aparece como un lugar clave no sólo por los asuntos que llegan a su conocimiento, sino por su posible rol formativo a través de la capacitación y experiencia —de naturaleza normativa, académica y conceptual—⁵⁴ que adquieren los funcionarios por el paso en dicha Dirección.⁵⁵ Esta idea se comprende con más claridad a partir de la evidente complejidad que posee el establecimiento de prioridades entre la política exterior y local, más allá de la relación entre el derecho internacional y el derecho interno, a la luz del derecho internacional, donde el consejero legal asesora, habitualmente y de modo fundamental, respecto al “fuego cruzado de ambos órdenes jurídicos”, actuando:

como portavoz de su derecho interno, en particular de los principios constitucionales... [y como] impulsor de la aceptación de normas del derecho internacional, incluso en oposición a normas legales o reglamentarias internas contrarias, cuando se estima que las primeras pueden ser beneficiosas para el interés nacional.⁵⁶

El verdadero desafío en la actuación operativa del Consejero Legal es verificar, de conformidad con el desarrollo de las negociaciones en curso, la conformidad del futuro instrumento con las normas constitucionales y locales

⁵³ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 150 y 161.

⁵⁴ Cfr. Rebagliati, Orlando R., La labor del consejero legal en la relación entre el derecho internacional y el orden jurídico interno: una perspectiva argentina, *Collection of Essays by Legal Advisers of States, Legal advisers of International Organizations and Practitioners in the Field of International Law*, New York, Office of Legal Affairs, 1999, p. 222.

⁵⁵ Candiotti y Kelly afirman que, incluso, es posible identificar una especie de “doctrina de la Consejería Legal” a partir de sus dictámenes y, particularmente, sus memorandas, reconociendo a José María Ruda como la primera autoridad (continuada por Ernesto de la Guardia) en cuanto a la estructura, estilo y lineamientos que debían respetar dichos informes. Su testimonio reviste particular importancia porque ambos reconocen su influencia al momento en que cada uno de ellos fue, luego, consejero legal (Candiotti en 1982-1983, y Kelly en 1981). Fuente: Entrevistas a Enrique J. A. Candiotti (09/01/2018) y Elsa D. R. Kelly (10/01/2018). Ambos fueron, en distintos años, profesores en la Cátedra de Derecho Internacional Público a cargo de Hugo Caminos, aunque Candiotti renunció al ser destinado a la república democrática alemana. Kelly continuó, en parte al reconocer a Caminos como uno de sus maestros. Respecto a la “doctrina de la Consejería Legal”, en idéntico sentido, Rebagliati sostiene la existencia del “criterio del consejero legal”, que combina los puntos de vista normativos y políticos, sin dejar de ser “profundamente realista y práctico”, a fin de permitir la adecuada defensa del interés nacional. Cfr. Rebagliati, Orlando R., *supra* nota 54, p. 229.

⁵⁶ La función implica, en algunos casos y en opinión de Rebagliati, el poder de toma de decisión respecto al proceso legislativo y la celebración de tratados. *Ibidem*, pp. 223-224. No obstante, algunos entrevistados han dejado asentado que no se trata de un “poder de decisión”, sino simplemente de la función de aconsejar de modo no vinculante.

para, eventualmente, elaborar las instrucciones pertinentes para que la futura norma internacional resulte acorde al Derecho interno, procurando los ajustes necesarios sin perder de vista la realidad y necesidad de los Estados.⁵⁷

Asimismo, la Consejería Legal posee un rol destacado en materia de elección de métodos de solución pacífica de controversias,⁵⁸ sea sugiriendo la utilización de métodos diplomáticos⁵⁹ o mediante el análisis previo sobre la conveniencia o no de un medio jurídico determinado, y contempla las posibles consecuencias que acarrea cada opción, agregando los lineamientos fundamentales necesarios para la actuación del Estado ante el órgano judicial o arbitral.⁶⁰

En relación con la actuación de la Consejería Legal en el asesoramiento de los métodos de solución pacífica de controversias de carácter político, cuando el contenido de aquella lo ha ameritado, también ha contado con la participación directa de sus responsables.⁶¹

En cuanto a la figura del consejero legal, distintos entrevistados y miembros de la carrera diplomática han confirmado que aquel posee una potencial incidencia en el proceso de toma de decisiones y, en consecuencia, en la política exterior argentina. Sin embargo, también han señalado que ello depende de la personalidad y reconocimiento del consejero legal, ya que en

⁵⁷ *Ibidem*, p. 224.

⁵⁸ Sobre este método y su importancia para la estabilidad de las relaciones internacionales, véase Godio, Leopoldo M. A., La contribución de los métodos de solución pacífica de controversias a la estabilidad de las relaciones internacionales, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, núm. xxiii, pp. 287-336.

⁵⁹ Son aquellos en que intervienen los órganos normales de las relaciones internacionales. Este grupo no comprende solamente las negociaciones diplomáticas, sino también los buenos oficios, la mediación, las comisiones de investigación y la conciliación. Su principal característica es facilitar la solución mediante el acuerdo de los Estados interesados. Cfr. Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18 ed., Madrid, Tecnos, 2013, p. 945.

⁶⁰ Incluso, los funcionarios de la Consejería Legal han formado parte equipo de litigio como agentes o asesores. Esta función fue realizada, por ejemplo, en diferentes controversias territoriales, como José M. Ruda (diferendo sobre el Río Encuentro), Ernesto de la Guardia y Julio Barboza (controversia sobre el Canal del Beagle), Susana M. Ruiz Cerutti y Horacio A. Basabe (arbitraje sobre la Laguna del Desierto, en el cual Julio A. Barberis integró el Tribunal Arbitral). Cfr. Rebagliati, Orlando R., *supra* nota 54, pp. 226-227. A esta información podemos agregar la actuación de Basabe y Ruiz Cerutti, junto a Eugenio M. Curia, Holger Martinsen, Mario J. Oyarzábal, Ariel Gonzalez Gabriel Herrera, Fernando Marani y Cynthia Mulville, entre otros, en el asunto *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, *Judgment*, I. C. J. Reports 2010, p. 14; y también de Basabe y Ruiz Cerutti, junto a Elsa D. R. Kelly actuando como Magistrado, en los dos procedimientos que involucraran a la Fragata ARA Libertad. Véase *ARA Libertad (Argentina v. Ghana)*, *Provisional Measures, Order of 15 December 2012*, *ITLOS Reports 2012*, p. 332; y *ARA Libertad Arbitration (Argentina v. Ghana)*, *Termination Order*, 11 November 2013.

⁶¹ Tal como ocurrió en el diferendo del Canal del Beagle, cuya estrategia fue iniciada por el exconsejero legal Guillermo R. Moncayo (hasta 1982) y culminada por un diplomático de carrera y también exconsejero legal, Marcelo E. Delpech. Cfr. Rebagliati, Orlando R., *supra* nota 54, p. 227.

determinados temas y situaciones su labor es algo más que una simple formalidad de elaborar un dictamen.⁶²

Asimismo, se ha señalado que no todos los consejeros han sido atendidos de la misma manera, ya sea por el prestigio personal con el cual asumieron el cargo o por la situación política interna y el contexto internacional del momento.⁶³ No obstante, el consejero legal aparece formalmente como un dependiente del Poder Ejecutivo y del canciller,⁶⁴ ya que su rol es asesorar sobre Derecho internacional público, y sus consejos son brindados a los funcionarios del Ministerio, aunque aquellos revisten carácter facultativo para la autoridad.⁶⁵

Lo anterior se justifica, asimismo, en una serie de estadísticas elaboradas por Dalbosco a partir de entrevistas a diplomáticos de carrera y que amerita su reproducción:

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
Influye mucho	35	17,8
Influye poco	114	58,2
No influye	47	24,0
Total	196	100,00

Fuente: Dalbosco, Hugo L., *Los diplomáticos profesionales y la formación de la política exterior 1983-2007*, Buenos Aires, Educa, 2017, p. 182.

Del análisis del cuadro se advierte que la influencia de los diplomáticos en la política exterior, de acuerdo con sus propias percepciones, representa un sorprendente 76% de opiniones afirmativas, en el que casi uno de cada cuatro entrevistados pertenecientes a este grupo considera que aquella es

⁶² Entrevista a Ricardo Arredondo (17/11/2017).

⁶³ Entrevista a Ariel R. Mansi (21/11/2017). También se ha sostenido que "depende de la altura del Consejero Legal y del prestigio propio de aquel para aconsejar a las autoridades de la casa, especialmente porque el prestigio no admite permeabilidad", situación que no se presentó entre 1943 y 1955, ya que no hubo buenos consejeros legales durante aquel periodo. Fuente: Entrevista a José R. Sanchis Muñoz (22/12/2017), quien reconoce la influencia de las ideas de Luis A. Podestá Costa, Hans Kelsen y Eduardo Jiménez de Aréchaga en su comprensión del Derecho internacional, al tiempo que reconoció la labor Julio Barboza y Marcelo Delpech como funcionarios de la Consejería Legal. *Idem*.

⁶⁴ Al respecto, se ha señalado que los cancilleres Luis María de Pablo Pardo, entre 1970-1972, y Nicanor Costa Méndez, entre 1966-1969 y 1981-1982, otorgaban gran importancia a la tarea de consultar al consejero legal. Fuente: Entrevista a Enrique J. A. Alejandro Candiotti (09/01/2018).

⁶⁵ En efecto, su característica es claramente distinta a la del director de Asuntos Jurídicos, cuyo dictamen sí es obligatorio y que, en caso de omitirse, podría habilitar la intervención del procurador del Tesoro de la Nación. Fuente: Entrevista a Susana M. Ruiz Cerutti (23/11/2017). Al respecto, se ha considerado que la Consejería Legal opina sobre política internacional en materia de controversias. Fuente: Entrevista a Enrique J. A. Candiotti (09/01/2018).

significativa o relevante. Dalbosco recoge incluso comentarios adicionales tendientes a demostrar que:

la diplomacia profesional influye mucho en temas específicos o que determinadas áreas críticas (Malvinas, DIGAN, Derechos Humanos, Antártida, MERCOSUR, etc.) tienen influencia decisiva en las políticas que manejan [...] respecto de la Consejería Legal: ‘para países como la Argentina, el derecho internacional es más una posibilidad que una limitación, lo cual convierte al área en vital para el asesoramiento [...] van desarrollando un conjunto de temas que, en algún momento, pasa a formar parte de la política, incluso con carácter central [...] elaborar el memo de un asunto es influir [...]y que] no se influye *sobre* las grandes líneas, pero sí, y mucho *dentro* de ellas’ [...] la influencia es más accesible a medida que se aumenta en el nivel jerárquico [...] el nivel de criticidad del área respectiva [...] según los momentos y los temas [...]también en] un terreno más informal donde [...] la actividad de grupos más o menos estables de diplomáticos [...] operan internamente por afinidad y en función de intereses endógenos. En la jerga profesional, los diplomáticos se refieren a ellos como ‘trenzas’, dando idea de una cierta estructuración y coherencia interna.⁶⁶

La información suministrada advierte la importancia del consejero legal y su perspectiva a título individual para el asesoramiento jurídico-político, insinuando que aquel no sólo debe contar con una sólida formación jurídica, sino con el criterio político necesario para discernir sobre las prioridades e intereses del Estado en materia de política exterior, sin limitarse a una función de “mero intérprete neutro de las normas jurídicas”, sino actuar como un “colaborador en la formulación y ejecución de la política exterior” de carácter permanente. Asimismo, cabe destacar que su actuación como diplomático-jurista resulta particularmente enriquecedora y útil por su profesionalidad, prestigio y tradición, ya que:

⁶⁶ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 184-185. Respecto a las denominadas “trenzas”, Arredondo sostiene que aquellas no responden a criterios meritocráticos, sino a otros parámetros. Fuente: Entrevista a Ricardo Arredondo (17/01/2018). En cuanto a la existencia de una estructuración y coherencia, Atilio Molteni opinó que esta descripción sería aplicable a la Consejería Legal, bajo la dirección de Susana M. Ruiz Cerutti entre los años 2005 y 2016. Fuente: Entrevista a Atilio N. Molteni (22/12/2017), quien fue miembro en aquella dirección y refirió como sus maestros a Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida para algunos temas.

desde los albores del siglo se registran actuaciones relevantes de diplomáticos argentinos en cuestiones jurídicas. Pueden, al respecto, citarse los casos de Luis María Drago, autor de la doctrina sobre no intervención que lleva su nombre, o Luis A. Podestá Costa, Canciller y autor de un clásico del derecho internacional público que aún se estudia en las facultades de derecho... José María Ruda, Consejero Legal, Subsecretario de Relaciones Exteriores y, finalmente, magistrado y presidente de la Corte Internacional de Justicia... El sistema argentino tiene la particularidad de que sus asesores jurídicos internacionales son tanto diplomáticos como juristas... que los califican para un desempeño idóneo... o para el acceso a los niveles más altos del Ministerio de Relaciones Exteriores... en la Argentina, los consejeros legales han tenido tradicionalmente una sólida formación académica, que se ha visto reflejada en muchos casos por publicaciones, trabajos de investigación y actividades académicas. Aquellos argentinos que, desde hace tiempo, vienen ocupando cargos en órganos judiciales internacionales o de asesoramiento jurídico... han sido Embajadores que desempeñaron la función de consejeros legales... Finalmente, debe señalarse que las funciones de asesoramiento que presta la Consejería Legal en materias relacionadas con el derecho internacional, no sólo incluyen al Canciller y a los Secretarios; Subsecretarios y Directores Generales del Ministerio, sino también a otros organismos del Estado...en cuestiones que muchas veces hacen a la posición argentina en materia de política exterior, y particularmente a la relación entre el derecho interno y el derecho internacional.⁶⁷

El rol del consejero legal como “guía” o formador de diplomáticos que potencialmente puedan dirigir en un futuro la oficina también encuentra afirmación y fundamento en Dalbosco, justificado en Wenger, al afirmar que los diplomáticos de carrera reconocen la existencia de un proceso de desarrollo integral compuesto por:

la capacitación universitaria de base, requisito excluyente para el ingreso al Servicio Exterior, la capacitación específica brindada por el ISEN y el conjunto de hábitos, habilidades y conocimientos que se producen en el desenvolvimiento de la carrera diplomática. Desde este punto de vista,

⁶⁷ Cfr. Rebagliati, Orlando R., *supra* nota 54, pp. 235-238.

los diplomáticos constituyen una ‘comunidad de práctica [...] que gestiona su propio conocimiento a través de las relaciones entre sus miembros y los otros funcionarios [...] el resultado de este proceso formativo integral es, para cada diplomático, el respaldo de su posición en la carrera.’⁶⁸

En este punto resulta determinante el testimonio de Susana M. Ruiz Cerutti, antiguo miembro de la Consejería Legal, que posteriormente llegó a dirigir la Dirección en dos oportunidades, entre 1985 y 1987, y entre 2005 y 2016, y reconoció como su “maestro” a Ernesto de la Guardia, con quien trabajó en aquella oficina.⁶⁹

También tuvo relación profesional con Guillermo R. Moncayo, quien también fue consejero legal, y Hortensia D. T. Gutierrez Posse durante el tiempo que coincidieron en la controversia sobre el Canal del Beagle, y reconoció la influencia de estos juristas durante el tiempo que trabajaron juntos. Asimismo, entre 1977 y 1978 trabajó en la Consejería Legal bajo la dirección de Julio A. Barberis, especialmente en el planteo de nulidad del laudo arbitral respecto del Canal del Beagle, y fue la única funcionaria que continuó en el equipo dedicado a la controversia, hasta su finalización, en 1984, con Carlos Ortiz de Rosas como director,⁷⁰ quien da testimonio de lo anterior al recordar en sus memorias lo siguiente:

En un lugar destacado quiero mencionar antes que nadie a la entonces ministra Cerrutti. Ya he dicho que ella fue una pieza esencial como

⁶⁸ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 165. A ello cabe agregar la propia percepción que tienen los diplomáticos de sí mismos, como actores que intentan influir en un mundo cada vez más interrelacionado. *Ibidem*, p. 172. En una visión crítica de algunos entrevistados, se ha afirmado que la posición en la carrera no responde al grado de formación, profesionalismo o méritos de la persona, sino que se guía más por cuestiones “políticas”, de amiguismo u otros factores.

⁶⁹ Relató que aprobó la asignatura de Derecho Internacional Público, en la carrera de abogacía de la Universidad de Buenos Aires, mediante examen “libre”, y que al ingresar al ISEN tuvo como profesor de Derecho Internacional a Hugo Caminos, quien también había sido consejero legal. Ruiz Cerutti tuvo entre sus funciones más relevantes: consejera legal entre 1985 y 1987 (durante la gestión de Dante Caputo), para luego asumir como vicedanciller hasta 1989, año en que desempeñó el cargo de canciller durante mayo y junio. Posteriormente, fue designada embajadora en Suiza (1991-1996) y Canadá (1997-1999). A su regreso al país ocupó distintos cargos hasta retornar como consejera legal entre 2005 y 2016, durante las gestiones de los ministros Jorge E. Taiana, Héctor M. Timerman y Susana Malcorra, para transformarse así en uno de los consejeros legales más representativos de la historia, no sólo por el tiempo dedicado a estas funciones, sino también por desarrollar su labor en los primeros años de la recuperación democrática en la república argentina. Fuente: Entrevista a Susana M. Ruiz Cerutti (23/11/2017).

⁷⁰ Moncayo trabajó en la Comisión Primera hasta 1981; mientras que las labores en la Comisión Segunda fueron lideradas por Carlos Ortiz de Rosas; contó con la labor de Hortensia D. T. Gutierrez Posse hasta el Acta de Puerto Montt. Cabe señalar que durante 1983 también habían trabajado Enrique J. A. Candiotti y Marcelo Delpech. Fuente: Entrevista a Susana M. Ruiz Cerutti (23/11/2017).

eficientísima colaboradora en el arduo trabajo que me correspondió realizar. No sólo en esa oportunidad demostró toda su valía por su profunda versación en los temas jurídicos [...] En la Misión tuve el privilegio de contar con el siempre adecuado y oportuno consejo de Hortensia Gutierrez Posse, magistrada judicial prestada a la Cancillería, que por su competencia y buen juicio fue un elemento indispensable para hacer frente a las complejas alternativas del proceso mediador. Además, tuvo un feliz entendimiento con la ministra Cerutti: entre ambas desmenuzaban y analizaban al máximo todos los documentos pertinentes a la mediación.⁷¹

La labor que hemos desarrollado hasta el momento nos ha permitido establecer un criterio de perfil de aquellos diplomáticos pertenecientes a la Consejería Legal, quienes han desempeñado, sin duda, roles determinantes del proceso decisorio en la política exterior argentina. Por otra parte, también hemos adquirido una adecuada perspectiva político-institucional de la importancia que poseen algunos individuos y su formación personal —tanto anterior como durante y con posterioridad al egreso del isen—, y la manera en que su experiencia influye, formal e informalmente, en el futuro criterio de la Consejería Legal, y además, aunque de modo puntual, en las relaciones de poder y el esquema decisorio del Estado en materia de política exterior.

6. ESTUDIO DE CASO: EL ESQUEMA DECISORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DURANTE EL GOBIERNO DE ALFONSÍN

A fin de abordar el proceso decisorio propuesto, es necesario señalar que la política exterior argentina durante el periodo 1983-1989 estuvo signada, principalmente, por la influencia de tres elementos: la democratización en los países de América Latina,⁷² la apertura de los mercados internacionales y la deuda externa.⁷³ Asimismo, se han identificado condicionantes heredados por Alfonsín que obligaron a un acercamiento a Washington para la obtención de apoyo financiero.⁷⁴

⁷¹ Cfr. Ortiz de Rozas, Carlos, *Confidencias diplomáticas*, Buenos Aires, Aguilar, 2011, pp. 269-270.

⁷² Se trató de una estrategia cuyo correlato de búsqueda de mayor autonomía se hizo presente en otros estados de la región.

⁷³ En Latinoamérica, este problema no sólo afectaba a la Argentina, sino también a Brasil y México.

⁷⁴ Cfr. Simonoff, Alejandro C., *supra* nota 27, p. 53

En consecuencia, la administración alfonsinista debió establecer dos objetivos primordiales –y de carácter permanente– en materia de política exterior: la recuperación de la credibilidad del país y generar un cambio de percepción, caracterizado por una posición independiente que permitiese la construcción de un espacio de actuación para Argentina. Para lograr sus fines, el gobierno diseñó acciones concretas de corto y largo plazo bajo tres pilares centrales: 1) independencia política,⁷⁵ 2) paz y desarme,⁷⁶ y 3) desarrollo económico y social.⁷⁷

La breve referencia constituye, tal como lo justificáramos anteriormente, el contexto político –particularmente sensibilizado a partir de la culminación del gobierno militar y el cambio de régimen político que dispuso el retorno a la democracia– que enmarcó, sin dudas, el accionar de los diplomáticos

⁷⁵ Uno de los puntos centrales fue la deuda externa y la tensa relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Argentina cuestionó la deuda contraída por el gobierno militar para, posteriormente, avanzar en la renegociación de la deuda aceptando algunas exigencias del FMI. Asimismo, la Argentina marcó un camino en 1984 que luego fue seguido por otros Estados de Latinoamérica, e impulsó la conformación del Consenso de Cartagena. Cfr. Mc Adam, Andrew y otros, *Raúl Alfonsín, la democracia a pesar de todo*, Buenos Aires, Corregidor, 1999, pp. 89-90.

⁷⁶ Estuvo signada por la controversia del Beagle (Alfonsín entendió que debía cerrarse la disputa que estuvo cerca de iniciar un conflicto armado en 1978) y la Cuestión Malvinas. Este último tema era causa de unión nacional junto a la convicción de no claudicar en el esfuerzo por recuperar pacíficamente las islas. El radicalismo intentó retrotraer la cuestión a la situación anterior al 2 de abril de 1982 y fomentó las negociaciones bilaterales con el Reino Unido en forma amplia, pero sin permitir la exclusión expresa de la soberanía en las conversaciones, a fin de no generar una posible interpretación de renuncia a la misma. Asimismo, intentó convencer a la comunidad internacional sobre la renuencia del Reino Unido a negociar de buena fe según la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esencia, la prioridad era: 1) mantener el costo político para el Reino Unido mediante la condena internacional ante su actitud, 2) evitar la consolidación del *statu quo* intentado por el Reino Unido mediante la aceptación de hechos, sin reclamos ni costos; 3) iniciar negociaciones serias con el gobierno británico; 4) transmitir una imagen de racionalidad ante la comunidad internacional sin cesar en el reclamo de soberanía, y 5) unir a Latinoamérica para aumentar los costos del Reino Unido por su ilegítima ocupación.

⁷⁷ El primer objetivo consistente en la independencia política buscaba establecer alianzas con distintos países, especialmente con aquellos cuyos anhelos y deseos fuesen similares a la Argentina. Intentó claramente diferenciarse del periodo anterior, que consideraba la independencia política a través del aislamiento que desembocara en la “pérdida de soberanía” referida anteriormente. El segundo objetivo que persiguió la paz como fin poseía una faz positiva –basada en el compromiso activo y militante por la paz y el desarme– y una faz negativa –consistente en no generar conflictos–, que generaron una clara diferencia respecto a la política de años anteriores, especialmente desde el respeto al derecho internacional público. El tercer y último de ellos era el desarrollo económico y social del país a través de la vinculación con el exterior más allá de la simple expansión de la riqueza. Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia en todas sus formas era la bandera principal en la plataforma electoral alfonsinista. La democracia interna estaba atada a la democracia aplicada a las relaciones exteriores a través de ejercicio de la independencia nacional aumentando los márgenes de autonomía del país. En efecto, buscó darle una impronta de política exterior coherente en materia de derechos humanos empleando su voz en la defensa de estos principios fundamentales. En ese sentido, Caputo afirmó que la política exterior argentina no consistió en ser simplemente pragmática, sino “política realista, buscando obtener consecuencias prácticas que sirvan a nuestros propios intereses, pero sin hacer concesiones en materia de nuestras convicciones y de nuestros principios”. Cfr. Caputo, Dante M. A., *Línea conceptual y hechos fundamentales de la política exterior del radicalismo 1983-1989*, informe manuscrito disponible en la Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1989, p. 10.

y condicionó o potenció, según el tema, su influencia y accionar personal en el esquema decisorio y, en efecto, en la construcción de la política exterior.⁷⁸

A lo anterior es necesario agregar un elemento adicional: el contexto no sólo tuvo consecuencias en la política local y exterior del país, sino también en la re-configuración del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la revitalización de los partidos políticos —no sólo como instrumento clave de la democracia interna en las urnas, sino también en la Cancillería, donde muchos de sus diplomáticos de carrera tenían afiliaciones partidarias y cuyo número se incrementó por la reincorporación de aquellos miembros cesanteados durante el gobierno militar—, que sin duda contribuyó a modificar el esquema decisorio ultra-concentrado vigente hasta diciembre de 1983, y fomentó la adopción de un sistema basado en un procedimiento más amplio y democrático, al punto de crear instituciones internas a esos fines y facilitar su interacción.⁷⁹

Lo anterior presenta un elemento adicional clave en la designación de Dante M. A. Caputo como ministro de Relaciones Exteriores y Culto, ya que él fue, junto con el presidente Alfonsín, quien diseñó la nueva estructura democrática de la Cancillería, al promover y nombrar a los egresados de su instituto.⁸⁰ Sin embargo, tal como sostiene Héctor E. Gosende, Caputo concentró el poder decisorio en sí mismo, junto a un pequeño grupo de personas compuesto por expertos, amigos o miembros del partido radical.⁸¹

⁷⁸ Para análisis del período, véase Alconada Sempé, Raúl, 1983-1989: Democracia y política exterior, en Silvia Ruth Jalabe (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1996, pp. 345 ss.; Figari, Guillermo M., *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993; Fraga, Rosendo M., *La política exterior argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2003; Simonoff, Alejandro C., *La UCR y la política exterior. Análisis de cien años del discurso radical*, tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- Instituto de Relaciones Internacionales, 1996; Mazzei, Daniel, Reflexiones sobre la transición democrática argentina, *PolHis*, año 4, núm. 7, 2011, pp. 8-15; Masi Rius, Andrés A., El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989), *Historia Actual Online*, núm. 31, 2013, pp. 159-170; y Zurita, María D., La política exterior de Alfonsín (1983-1989), en Alejandro C. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentina desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010, pp. 333-358.

⁷⁹ El gobierno militar, al ocupar la Cancillería, aplicó el régimen de ascensos por camada, lo cual fue modificado por Caputo, quien decidió promover a algunos egresados del ISEN a cargos de director de área, desplazando a funcionarios vinculados con la gestión militar por funcionarios de carrera. Cfr. Gosende, Héctor E, *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, Buenos Aires, Libros de Tierra Firme, 2007, pp. 163-165.

⁸⁰ No es un dato menor que una de las primeras tareas de Caputo fue firmar el decreto que ordenó el arresto de los nueve comandantes militares integrantes de las tres juntas que habían asolado el país durante el proceso y disponer, en diciembre mismo de 1983, la reincorporación de diplomáticos indebidamente expulsados de la Cancillería por razones políticas. Un caso ejemplar de ello fue la reincorporación del embajador Leopoldo Tettamanti, quien luego fuera representante residente del PNUD. Fuente: Entrevista a Dante Mario Antonio Caputo (01/09/2009).

⁸¹ Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 164. Dalbosco afirma, por su parte, que en el período radical "el sistema de decisiones [...] se asentó en el Presidente, el Canciller, los ministros de Economía y Obras Públicas (mientras fue

Idéntico criterio adopta Dalbosco al interpretar que la diplomacia se vio afectada por los cambios introducidos como consecuencia del regreso de la democracia y por la reincorporación de diplomáticos separados durante la gestión de Alberto J. Vignes y por el gobierno militar, así como por las acciones necesarias y la conformación de una nueva estructura política dotada de burocracia estable, destinada a re-posicionar el papel de la Cancillería con el fin de superar los efectos de la particular organización de la gestión anterior.⁸²

Asimismo, el autor agrega elementos adicionales útiles al recordar que Caputo no provenía del núcleo duro de la UCR y que su designación sorprendió a los miembros del partido, a pesar de contar con un nutrido grupo de diplomáticos de alto rango como Elsa D. R. Kelly (quien formó parte de la Consejería Legal como integrante en épocas de José M. Ruda y luego fue también consejero legal), Hugo J. Gobbi, Oscar Tórres Ávalos, Fernando E. Petrella y Lucio A. S. García del Solar.⁸³ Ello incidió en la configuración decisoria del Ministerio, ya que:

ciertas decisiones de Caputo tendieron a proyectar hacia puestos de relevancia a diplomáticos de rangos menores, en una pretendida renovación respecto de aquellos que por su ubicación en la escala jerárquica habían prestado funciones en el país o en el exterior durante el gobierno de facto. El Canciller trató de potenciar a los niveles medios de la carrera y llegó a afirmar que prefería prescindir de los diplomáticos de carrera del rango Consejero para arriba... Las pugnas se debieron a conflictos personales (Caputo/Gobbi; Caputo/Kelly), al manejo centralizado por parte de Caputo y sus colaboradores inmediatos, ninguno de ellos diplomático, y al puenteo de jerarquías.⁸⁴

Roque Carranza) y pocos altos miembros de la cúpula partidaria, con algunas intervenciones puntuales de otros funcionarios con diálogo directo con el Presidente". Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 199.

⁸² *Ibidem*, pp. 69-70.

⁸³ García del Solar fue un diplomático atípico. Reconocido militante radical, ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en 1945 como agregado y vicecónsul para, luego, renunciar en 1946. Reincorporado en 1955 como secretario del canciller, en 1961 se desempeñó como jefe de gabinete hasta su designación como embajador ante la misión acreditada en la ONU (1962-1966). Renunció nuevamente en 1966, y tuvo una tercera etapa desde 1982, cuando fue designado embajador ante los Estados Unidos —cargo que mantuvo con Alfonsín— hasta 1986, año en el que asumió como director general y representante especial para la normalización de las relaciones con el Reino Unido; su labor culminó en 1989. *Ibidem*, p. 145.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 70-71. En este punto, cabe agregar que inicialmente Kelly y Gobbi formaban parte del esquema decisorio diseñado por Caputo pero que, a los pocos meses de su gestión, debió modificarlos por las partidas de estos a París (1985) y Madrid (1984), respectivamente; destinos dispuestos en parte por las diferencias que también existían entre ambos funcionarios. Fuente: Entrevistas a Susana M. Ruiz Cerutti (23/11/2017) y Enrique J. A. Candiotti (09/01/2018).

El último autor también afirma que el sistema de decisiones tenía a Alfonsín como concentrador de aquel, con la asistencia de Caputo como “diseñador y organizador” de las políticas indicadas por el Ejecutivo y con la sola participación de un reducido número de funcionarios y asesores, dejando a los diplomáticos de carrera la fase de implementación, observándose que:

la incidencia creciente del ‘grupo político’ sobre cuestiones económicas y sociales y la ‘desjerarquización’ de la plantilla de cargos en relación con la carrera, además de la reincorporación de los prescindidos, provocaron un cierto desplazamiento de la línea tradicional que se tradujo, entre otras cuestiones, en una merma de la influencia de la Consejería Legal y del enfoque predominantemente jurídico de la política exterior así como en una disminución de la participación en el diseño de las políticas de las estructuras estables de la Cancillería...⁸⁵

Sobre este punto, Russel agrega que:

Con el cambio de régimen, la estructura y el proceso de toma de decisiones y el ‘estilo’ diplomático fueron modificando de manera significativa. A diferencia de lo sucedido durante los años de la autocracia militar, la Cancillería recuperó su rol de actor central en el proceso de elaboración y puesta en práctica de la política exterior. En efecto, el proceso de toma de decisiones se concentró en la cúpula de esta agencia estatal, integrada esencialmente por funcionarios de origen político. Además, el presidente Alfonsín jugó un rol de primer orden formando parte de la estructura decisoria en las cuestiones externas de mayor importancia del periodo. Inclusive, adoptó personalmente iniciativas fundamentales, tal el caso de someter la cuestión del Beagle a una consulta popular no vinculante. En consecuencia [...] la Cancillería manejó todos los temas de la agenda político-diplomática y estratégico-militar, y compartió con las agencias económicas del Ejecutivo... la conducción de las cuestiones económico-financieras.⁸⁶

⁸⁵ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, p. 72.

⁸⁶ Cfr. Russell, Roberto, “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 255 ss.

Todo lo anterior se confirma en cuanto a las características del esquema decisorio alfonsinista, que comprendía, según Dalbosco, entre otras particularidades: 1) la conducción de una política exterior concentrada en el presidente, su canciller y un pequeño *staff* sin presencia significativa de diplomáticos de carrera; 2) la administración interna, incluyendo la agenda rutinaria, a cargo de miembros de carrera afines al “ala tradicional” y al partido gobernante; 3) el empleo de cuadros “intermedios” y personal de carrera reincorporado para el desempeño de cargos considerados sensibles; y 4) la designación, en la Cancillería, de diplomáticos de carrera como funcionarios políticos organizados de modo centralizado para la resolución de decisiones estratégicas.⁸⁷

Esta especie de “mesa chica” presentó un sistema de carácter difuso, aunque también variable de acuerdo con las circunstancias, pero que, sin dudas, contribuyó a la definición de la orientación de la política exterior del periodo 1983-1989. De ello se colige, necesariamente, la participación de la diplomacia profesional “antes y después de la toma de decisión”, con el fin de aportar “riqueza” a los rumbos trazados por el gobierno y contribuir a la generación de alianzas, logrando así que el conjunto de políticas exteriores revele el intenso rol de la Cancillería y los diplomáticos profesionales al punto de terminar de “dar forma a la decisión [del Poder Ejecutivo]” y ratificar que el grado de participación depende “de la personalidad del Canciller y del equipo con el que este diagrama sus preferencias den la política exterior”.⁸⁸

Lo anterior permite explicar, sin sorpresas en relación con el contexto de aquel entonces, el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y la influencia de diplomáticos de carrera en el diseño de la política internacional con el regreso de la democracia como sistema de gobierno. En ese sentido, podemos concluir preliminarmente que:

1. El ministerio de Relaciones Exteriores se centraba principalmente en la figura del presidente Alfonsín y el canciller Caputo, quien no provenía del riñón radical.⁸⁹

⁸⁷ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 73-74.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 175-179 y 206. Asimismo, el trabajo rutinario de la Cancillería permite un debate que respeta las especialidades y trayectorias personales, especialmente al momento de “sumar seguridades” y “cuando se perciben posibilidades de influir”. *Ibidem*, p. 180.

⁸⁹ Persello afirma que Caputo era afiliado a Renovación y Cambio desde 1972, y que en su nombramiento fue la estrecha colaboración prestada durante la campaña electoral. Cfr. Persello, Ana V., *Historia del radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa, 2007, p. 289.

2. Los cargos claves eran ocupados por personas ligadas al presidente y, si bien se restituyó el rol de la Cancillería al tiempo de reconocer la formación del ISEN “en los papeles”, el verdadero núcleo estructural de Caputo estaba conformado por notables de distintas procedencias, algunos diplomáticos y otros no, encabezados por Raúl Alconada Sempé y Lucio A. S. García del Solar, aunque también integraron aquel Jorge F. Sabato, Hugo J. Gobbi, Elsa D. R. Kelly, Alberto Ferrari Etcheverry, Jorge Romero, Adolfo Gass y Susana M. Ruiz Cerutti, como nombres más sobresalientes, incorporando a Leandro Despouy para tratar asuntos de derechos humanos.⁹⁰

La dinámica de la estructura decisoria en la gestión de Caputo se encontró signada por la desconfianza que generaban los funcionarios que, antiguamente, trabajaban para la administración militar traduciendo una visión del Ministerio de Relaciones Exteriores, en términos de “lealtad”, según afirmó Caputo, como un posible reducto de defensa de la dictadura militar, lo que ameritaba cautela al momento de diseñar un proceso decisorio.⁹¹ La descripción es completada por Gosende, para quien el Canciller maniobró para quedar como decisor principal, reemplazando a los diplomáticos radicales que presentaban diferencias con él por técnicos allegados a su persona y rearmando el grupo de actores principales.⁹²

Con el transcurso del tiempo y a partir de mediados de 1985, el proceso decisorio de la política exterior consolidó un esquema con Alfonsín como principal decisor, al tiempo que Caputo diseñaba y ejecutaba aquella en un proceso de permanente comunicación entre ellos. Con este sistema, el

⁹⁰ Gosende relata que, inicialmente, las decisiones eran adoptadas por el presidente Alfonsín, el canciller Caputo, la subsecretaría de Relaciones Internacionales Elsa Kelly y los embajadores Lucio García del Solar y Hugo J. Gobbi, junto a un pequeño número de funcionarios, el Partido Radical y grupos económicos ligados históricamente a la Cancillería. Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 164. Elsa D. R. Kelly, diplomática de carrera que obtuvo el rango de embajador en 1984, constituye un caso particular, ya que era la candidata de la UCR para ser el canciller de Alfonsín. Si bien ha aparecido al comienzo de la administración alfonsinista como parte de la “mesa chica”, especialmente por ocupar el cargo de viceministra de Relaciones Exteriores —tal como afirmó Ruiz Cerutti (fuente: entrevista personal el 23/11/2017)—, aunque su rol protagónico fue descartado por el canciller Caputo (fuente: entrevista personal el 01/09/2009), con quien tuvo discrepancias y, a partir de 1985 se radicó en el exterior para cumplir funciones como representante argentina ante la UNESCO. Ver también Persello, Ana V., *supra* nota 89, pp. 296-297. En las entrevistas también surgieron nombres como Albino Gómez y Marcelo E. R. Delpech, pero la presencia de este último fue limitada y su función consistió, principalmente, en distintas misiones de negociación. Idéntica situación fue referida por otros entrevistados respecto de Hugo J. Gobbi y sus diferencias con Elsa Kelly y Caputo, pero en la entrevista realizada al entonces canciller, el mismo optó por incluirlo en el grupo.

⁹¹ Fuente: Entrevista a Dante M. A. Caputo (01/09/2009).

⁹² Principalmente designando a los mismos como embajadores en el extranjero. Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 164. Aunque el autor no lo menciona, se refiere, sin dudas, a Elsa Kelly y Hugo Gobbi.

Canciller buscaba asesorarse con altos funcionarios de su ministerio y los diplomáticos de carrera no intervenían en el proceso decisorio inicial, aunque sí tenían un rol más relevante al momento de ejecutar la decisión del binomio Alfonsín-Caputo.⁹³

Sin embargo, la UCR también contribuía de modo informal en el proceso decisorio, ya que algunos de los miembros del partido eran consultados por el presidente Alfonsín. Héctor E. Gosende afirma que aquellos eran los senadores Adolfo Gass, Hipólito Solari Yrigoyen y algunos diputados radicales de “la coordinadora”, que actuaban como interlocutores entre el Poder Legislativo y el partido radical.⁹⁴ En razón de lo expuesto, si bien es posible afirmar la existencia de una relación “presidente-partido político”, por un lado, y una relación “partido político-senadores/diputados”, por el otro, no es posible concluir definitivamente que aquellas interviniesen sustancialmente e intentaran reemplazar a las burocracias del régimen militar previo a la administración alfonsinista y a modo de ordenar la política exterior argentina. No obstante, las decisiones políticas trascendentales en la materia que merecían un consenso con el arco político del Partido Justicialista (en adelante PJ), tal como la controversia del Beagle, la política de derechos humanos, las negociaciones sobre deuda externa y la paz en Centroamérica, debieron contar con la aquiescencia del peronismo renovador liderado por Bordón, Cafiero y Manzano, entre otros.⁹⁵

Por otra parte, se ha admitido la influencia de determinados grupos económicos, los sindicatos, la Iglesia y los proveedores del Estado, entre otros, que recurrieron a la intermediación para la promoción de sus intereses, aunque su acción no comprometía manifiestamente los lineamientos de la

⁹³ Fuente: Entrevista a Dante M. A. Caputo (01/09/2009).

⁹⁴ Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 163 ss. Si bien el autor afirma que el Canciller también efectuaba dichas consultas, este extremo no fue confirmado unánimemente por los entrevistados, razón por la cual es posible concluir que, de existir, dicha consulta fue realizada a título personal y, por ende, no partidaria. Sobre este punto, Persello relata sobre una actitud “contestataria” de un sector de la UCR frente a decisiones del presidente Alfonsín que llevaron a varios senadores a solicitar explicaciones e informes al canciller sobre temas de deuda externa para recomendarle el establecimiento de condiciones para el pago de intereses. Cfr. Persello, Ana V., *supra* nota 89, p. 296.

⁹⁵ El peronismo renovador buscaba mostrar la imagen de un justicialismo moderno y transformado. Fue creado por Cafiero durante 1985, luego de obtener más votos que Herminio Iglesias, convocando para la ocasión a un grupo de jóvenes dirigentes que proyectaban una buena imagen en el electorado por aquel entonces, como Carlos Grosso, José Luis Manzano, José Octavio Bordón y José Manuel de la Sota. Cfr. Fraga, Rosendo M., Cuando Menem derrotó al aparato del PJ, *Diario La Nación*, 10 de julio de 1998. En esta línea de pensamiento, Gosende afirma la presencia de miembros del PJ en puestos claves, pero que ello no obedecía a cuestiones de poder y negociación política, sino en los valores democráticos pregonados desde la Presidencia, y que en la Cancillería se evidenció con la restitución del personal despedido durante el gobierno militar por razones políticas, ya que más del 90% fue reincorporado sin importar el partido de afiliación.

política exterior, aspecto que fue ratificado por sus protagonistas. Este punto es confirmado por Héctor E. Gosende al señalar que Caputo, Romero, Sábato y otros miembros de su equipo diplomático no eran el típico grupo de diplomáticos y abogados pertenecientes a los estudios jurídicos que intermediaban con las empresas, ya que estos quedaron fuera del proceso decisorio en los primeros años.⁹⁶

El círculo se completa, indirectamente, con la participación independiente de Rodolfo H. Terragno y cuatro grupos de intelectuales que colaboraban con Alfonsín, algunos desde el inicio de su campaña presidencial, liderados por: 1) Dante M. A. Caputo, 2) Juan V. Sourrouille, 3) Carlos S. Nino y 4) un grupo de intelectuales que conformaban el denominado Grupo Esmeralda.⁹⁷

De esta forma, a manera de síntesis, la estructura decisoria inicial presenta una cúpula conformada por Alfonsín-Caputo y su “mesa chica”, para luego evidenciar un complejo subnivel en el que se presentaban otros órganos de consulta como la UCR, el Ministerio de Economía —por su nexo con los organismos multilaterales de crédito y rol destacado en la negociación de la deuda externa— y el Poder Legislativo, donde Federico T. M. Storani, Hipólito Solari Irigoyen y Adolfo Gass (el primero, en la Cámara de Diputados, y los restantes, en el Senado) desempeñaron su papel de interlocutores, con base en su experiencia para los asuntos internacionales.

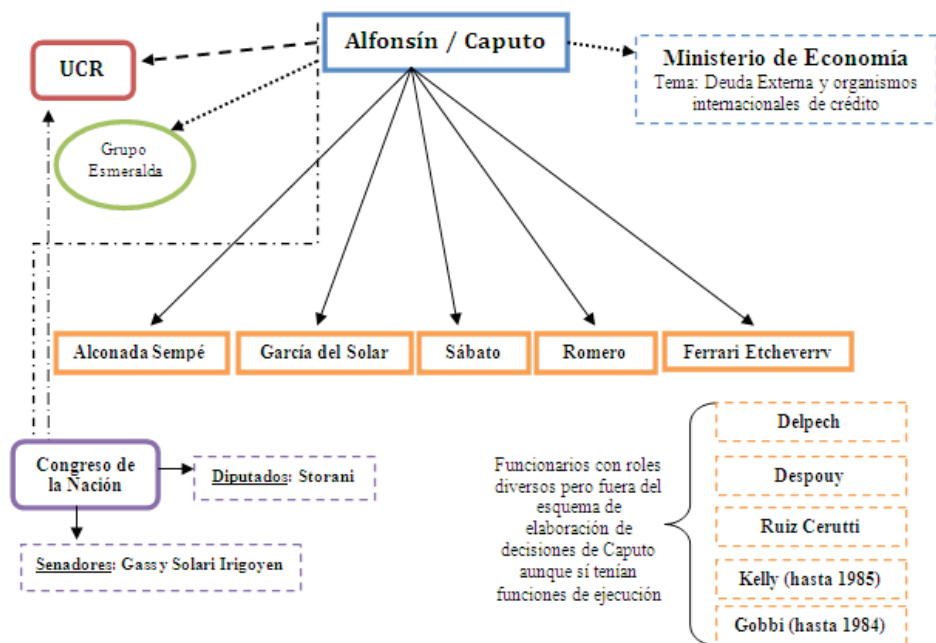
El esquema descripto funcionó, según Héctor E. Gosende, aproximadamente cuatro años,⁹⁸ y comenzó a exigir cambios a partir de las versiones que atentaban contra la persona y la administración de Alfonsín, luego de la visita del presidente a Moscú y La Habana,⁹⁹ aunque este extremo fue descartado tajantemente por los protagonistas entrevistados. En definitiva, es posible configurar el siguiente organigrama:

⁹⁶ Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 165.

⁹⁷ Integrado, entre otros, por Juan C. Portantiero, Fabián L. Bosoer, José M. Aricó y Emilio R. de Ipola, entre otros intelectuales y periodistas. Sobre este punto, véase Basombrio, Cristina, *Intelectuales y poder: la influencia de Carlos Nino en la presidencia de Alfonsín*, tesis de maestría en Historia, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2004; y *El grupo Esmeralda y Alfonsín*, tesis de Licenciatura en Historia, presentada ante la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002.

⁹⁸ Cfr. Gosende, Héctor E, *supra* nota 79, p. 166. No obstante, los entrevistados señalan los principales cambios con las designaciones de Gobbi y Kelly en el extranjero (en 1984, a Madrid; y en 1985, a París, respectivamente) y los nombramientos posteriores, como Susana Ruiz Cerutti en la Consejería Legal.

⁹⁹ El 13 y 18 de octubre de 1986, respectivamente. La hipótesis de un atentado surge cuando el senador radical Berhongaray alertó —informado por un brigadier— que “sectores militares aducían haber recibido luz verde de EEUU para un golpe institucional”, obligando al Gobierno a considerar seriamente el asunto ya que, a fin de cuentas “ya habían caído asesinados Olof Palme e Indira Gandhi, que sólo tenían en común su participación en el Grupo de los Seis, y una bomba había sido descubierta al paso de Alfonsín en Córdoba cinco meses antes”. Cfr. Mc Adam, Andrew y otros, *supra* nota 75, p. 158.



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior no puede, de manera alguna, representar un esquema decisorio permanente e inalterable ya que fue variando con el tiempo, tal como surge de la participación originaria de Kelly y Gobbi en la “mesa chica”. Según Susana M. Ruiz Cerutti, existía una jerarquía en el interior del proceso y que aquel era liderado por Jorge Romero y Lucio A. S. García del Solar, para luego aparecer Jorge F. Sábato —encargado, entre otros temas, de la deuda externa—, y en un tercer nivel actuaba Raúl Alconada Sempé, luego reemplazado por Alberto Ferrari Etcheverry.¹⁰⁰

La descripción que hemos realizado evidencia un fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con funcionarios que fueron consejeros legales con carácter de miembros o posteriores directores (como el diplomático de carrera Gobbi; Kelly, exconsejero legal y luego vicescanciller

¹⁰⁰ Fuente: Entrevista a Susana M. Ruiz Cerutti (23/11/2017). Oscar Muño recoge testimonios que refieren la importancia de Jorge Romero, quien era el “gran motor de Caputo [...] Él lo inventa a Caputo”. Cfr. Muño, Oscar, *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia*, Buenos Aires, Aguilar, 2013; en particular, véase la última parte del capítulo 16, titulado “Corazón con el Brasil”.

de Alfonsín; junto con Delpech, consejero legal entre 1983-1985; y Ruiz Cerutti como continuadora, luego canciller, que deja la Consejería Legal a Basabe),¹⁰¹ en comparación con la administración que culminara en diciembre de 1983, y aparece como un eslabón obligado a cualquier decisión de naturaleza política, económica o jurídica de relevancia internacional, incluso en aquellos asuntos decididos políticamente en la “mesa chica” a partir del dúo Alfonsín-Caputo.¹⁰²

Lo anterior se explica especialmente por la participación y formación de los diplomáticos especializados en Derecho internacional —como es el caso de Kelly, Ruiz Cerutti, García del Solar, Delpech y Despouy,¹⁰³ sólo entre los referidos por los entrevistados—, pues a partir de la actuación de la Consejería Legal las buenas relaciones político-jurídicas del Gobierno radical se materializaron con éxito “en el ámbito multilateral [...donde] suscribió numerosos tratados de derechos humanos [...] Promovió el G6 en la Comisión de Desarme de la ONU y planteó la estrategia de Malvinas centrada en la Asamblea General”, al tiempo que concluyó el diferendo del Canal del Beagle con Chile, asumió un rol de Estado mediano-viable, inclinado hacia la cooperación internacional y orientado al no alineamiento y al no aislamiento internacional.¹⁰⁴

7. CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente trabajo hemos contribuido a aclarar la importancia que poseen los diplomáticos en su labor diaria y, en particular, aquellos que poseen una formación jurídica. Asimismo, a partir de textos teóricos y testimonios de históricos protagonistas y profesionales de la política exterior, hemos delineado el rol y la importancia que posee la Consejería Legal junto a su director, que potencialmente orienta la formación de la política exterior a través de sus consejos a la autoridad, además de acreditar la existencia interna —dentro de la Cancillería— de una “doctrina del consejero legal”, que contribuye a la labor de los diplomáticos y asesores jurídicos que allí se desempeñan.

¹⁰¹ Al respecto, véase cuadro cronológico de los consejeros legales, anexo a este artículo.

¹⁰² En el supuesto de adoptarse un criterio más restrictivo que impida utilizar la palabra *fortalecimiento*, podría al menos reconocerse que la Cancillería retomó, durante esos años, las funciones y el poder que el Ministerio de Economía se había apropiado bajo la gestión de Martínez de Hoz.

¹⁰³ Según consigna en sus antecedentes, Despouy fue entre 1984 y 1987 profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Buenos Aires, y formó parte de la cátedra a cargo de Elsa D. Kelly. Fuente disponible en: <http://leandrodespouy.com/c-v.html>. Consultado el 13 de enero de 2018.

¹⁰⁴ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 66-69.

Asimismo, lo anterior se refuerza si consideramos a los diplomáticos de carrera como una élite en la administración pública que, gracias a su formación especializada, configura “(...) un actor político en el proceso de formulación de la política exterior argentina que refuerza la gobernabilidad [...] autosostenida y legitimada por el sistema político, particularmente luego de la restauración democrática iniciada en 1983”, traducéndose, en otras palabras, en necesarios partícipes de influencia variable pero sostenida en la elaboración de la política exterior argentina, aunque “su peso ha sido diferente según los periodos, más en sintonía con el poder delegado por el Presidente al Canciller de turno” y respecto al cual la conformación de una “mesa chica” adquiere importancia en asuntos de alta o estratégica sensibilidad.¹⁰⁵

En razón de lo señalado, resulta evidente que el proceso decisorio de la Cancillería argentina requiere, explícita o implícitamente, la participación de la Consejería Legal, especialmente a partir de la conformación del sistema de Naciones Unidas y la consolidación del Derecho internacional contemporáneo, que incrementó la observancia del sistema y, por ende, la participación, actuación e influencia del Consejero Legal, aunque ello no aparezca manifiesto para los propios funcionarios. En este último punto, aparece oportuna la afirmación de Henkin sobre el comportamiento gubernamental, que reviste carácter complejo y muchas veces oscuro, incluso para sus mismos protagonistas.¹⁰⁶ Sin embargo, estamos convencidos de que es posible identificar algunos factores y caminos formales que contribuyen —al menos teóricamente y con algún grado de certeza a partir de las manifestaciones de sus protagonistas— a la formulación de una política exterior y al rol del derecho internacional como un elemento cada vez más inseparable de la política exterior de los Estados,¹⁰⁷ razón que sitúa a la Consejería Legal en una posición privilegiada para el análisis y aplicación de aquella.

Por otra parte, lo anterior no significa que el esquema decisorio se encuentre conformado exclusivamente por el jefe de Estado y el ministro de

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 193-195.

¹⁰⁶ Cfr. Henkin, Louis, *supra* nota 2, pp. 23-24.

¹⁰⁷ Candiotti destaca el “valor legitimante del derecho internacional”. Fuente: Entrevistas a Enrique J. A. Candiotti (09/01/2018). Al respecto, Sanchis Muñoz afirma que “toda política externa está condicionada además por el ordenamiento jurídico internacional, o sea, el Derecho Internacional Público [...] la educación en todos sus niveles [...] la influencia de pensadores principistas y pacifistas (Drago, Calvo, Alberdi y otros), dieron lugar a una política exterior que se expresó en fórmulas universalistas o latinoamericanistas [...] de adhesión a los principios del derecho internacional”. Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *supra* nota 6, pp. 22-24. En sentido contrario, Molteni opinó que la política internacional no se vincula realmente por el Derecho internacional. Fuente: Entrevista a Atilio N. Molteni (22/12/2017).

Relaciones Exteriores “secundado” únicamente por el consejero legal, sino que el canciller recurrirá a su evidente “mesa chica” y que en ella aparecería, como miembro permanente de ésta o habitual funcionario de consulta, el consejero legal.

Allí es donde se fortalece su figura, en la práctica y de acuerdo con su formación, prestigio y condiciones personales, tal como lo refiriésemos anteriormente, aunque recordando el contexto político local e internacional en que cual se encuentra la administración de gobierno. Los entrevistados han destacado a distintos consejeros legales que reunían cualidades notables y que fueron “escuchados” durante el ejercicio de la dirección: Hugo Caminos, José M. Ruda, Julio A. Barberis, Ernesto L. E. de la Guardia, José I. García Ghirelli, Elsa D. R. Kelly, Julio Barboza, Horacio A. Basabe y Susana M. Ruiz Cerutti, por mencionar algunos que, sin duda, continuaron la labor de Isidoro Ruiz Moreno y que identificará sabiamente Enrique Peltzer, al afirmar que:

mucho más intensamente en el ámbito de las relaciones exteriores [...] otorgaron a las cátedras de Derecho Internacional Público de las Facultades de Derecho el carácter de núcleos casi únicos de reflexión e investigación de los temas vinculados con las relaciones políticas externas. Baste recordar que durante casi veinte años el doctor Isidoro Ruiz Moreno, titular de esa cátedra, fue simultáneamente [...] el muy influyente Consejero Legal de la Cancillería.

En esas condiciones, no era raro que la política exterior de todos aquellos gobiernos estuviera impregnada por el pensamiento jurídico de quienes entendían esa política como una sucesión de pleitos en los que las decisiones más importantes debían estar condicionadas por las exigencias del derecho y por los procedimientos habilidades y subterfugios de que se valen los abogados [...] Es más, muchos documentos públicos y muchas actitudes diplomáticas se adoptaron y se mantuvieron intangibles como si algún desconocido tribunal hubiera de resolver en definitiva sobre el caso. En consecuencia se cuidaban mucho los Cancilleres de dar pasos que pudieran ser utilizados algún día como antecedentes para dar un fallo en contra del país en un hipotético y nada probable juicio [...] Estos rasgos han sobrevivido durante mucho tiempo”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cfr. Peltzer, Enrique M., *Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca, 1936-1946, Primera Parte: La política de los gobiernos conservadores entre 1936 y 1939*, Buenos Aires, Ethos, 2002, pp. 87-89.

El mismo autor señala, con un acierto que contribuye a nuestra conclusión, que desde los tiempos del primer consejero legal este funcionario y quienes pasan por allí cumplen un papel muy importante y que “no es culpa suya [es decir, del consejero legal] que los Presidentes y los Cancilleres carezcan, a veces de criterios políticos y eludan la entidad política de los problemas para tratarlos como si fueran pleitos”.¹⁰⁹

Nuestra afirmación se refuerza a través del “espíritu de cuerpo” que poseen los diplomáticos de carrera, como señalamos también previamente, y que también se sostiene con elementos externos de apoyo provenientes, por ejemplo, del campo político o académico; en términos de influencia, la Consejería Legal:

por razones funcionales y de tradición organizativa, es un núcleo interno que atrae y proyecta a profesionales del derecho de manera decisiva para sus carreras [...] probablemente por herencia organizacional, constituyó una instancia de formación técnica exclusiva para abogados y pertenecer o haber pasado por ella es una indudable fuente de prestigio [...] Aunque con el tiempo ha mermado el carácter decisivo [...] la pertenencia a la Consejería Legal conserva cierta impronta distintiva, como un destino preferencial por la carga y la calidad del trabajo interno [...] que recompensa la pertenencia (y la solvencia técnica) con proyección para sus miembros.¹¹⁰

En definitiva, no existen dudas sobre el rol de los diplomáticos y su necesidad para la formación regular de las políticas exteriores, al tiempo que además pueden, a título personal e intermitentemente, participar en el segmento cumbre de las tomas de decisiones¹¹¹ y especialmente a partir de posiciones claves como la Consejería Legal, gravitando así, particularmente, en determinadas situaciones catalogables como “zonas grises”, que confirman la máxima que reza que “el derecho internacional es lo que los Estados desean que sea” y que los gobiernos o la conducción de un Estado sólo pueden ser persuadidos de comprometerse a un acuerdo si posteriormente prevalece la idea de cumplir con aquel.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 195.

¹¹⁰ Cfr. Sanchis Muñoz, José R., *supra* nota 6, p. 187.

¹¹¹ Cfr. Dalbosco, Hugo L., *supra* nota 12, pp. 214-215. Albino Gómez completa la idea al interpretar que los expertos diplomáticos “desempeñan un papel todavía importante y que gozan también de un poder real [...] Las verdades que estos expertos enuncian pueden ser desagradables, pero siguen siendo verdades. Paradójicamente, el rol principal de los diplomáticos parece ser ahora el ejercicio de la persuasión sobre sus superiores en su propio país, más bien que sobre los gobiernos ante los cuales están acreditados [...] Es también la justificación de la importancia que se asigna a sus informes políticos. Cfr. Gómez, Albino, *Rayuela diplomática*, Buenos Aires, Lumiere, 1998, pp. 105-106.

De este modo, entendemos que es posible verificar no sólo una contribución de la Consejería Legal desde el punto de vista profesional, sino también de una promoción y respeto del Derecho internacional en tiempos de paz, que consolida las relaciones internacionales y sirve de base para el desarrollo de un futuro estable y previsible.

ANEXO

Consejeros Legales del Ministerio de Relaciones Exteriores

Periodo	Consejeros Legales	Cancilleres	Jefes de Estado
1926-1942	Isidoro Ruiz Moreno Urquiza	Ángel Gallardo Antonio Sagarna (int.) Horacio B. Oyhanarte Ernesto M. Bosch Peña Adolfo Bioy Domecq Carlos Saavedra Lamas Leopoldo Melo (int.) Ramón S. Castillo (int.) José M. Cantilo Manuel R. Alvarado (int.) Julio A. P. Roca y Funes Guillermo Rothe (int.) Enrique Ruiz Guiñazú	Marcelo T. de Alvear Juan Hipólito S. C. J. Yrigoyen José F. B. Uriburu* Agustín P. Justo Roberto M. Ortiz Ramón S. Castillo
1943-1944	No se dispone información	Segundo Storni Alberto Glibert Benito S. Sueyro	Pedro P. Ramírez**
1944-1946	No se dispone información	Diego I. Mason Orlando L. Peluffo César Ameghino Amaro Ávalos (int.) Juan I. Cooke Héctor A. Vernengo Lima (int.) J. Hortensio Quijano (int.)	Edelmiro J. Farrell**
1946-1953	Carlos A. Pasini Costadoat	Juan A. Bramuglia Hipólito J. Paz Jerónimo Remorino Fidel L. Anadón (int.)	Juan D. Perón
1953-1955	Eduardo Laje	Ildefonso F. Cavagna Martínez	Juan D. Perón
1955		Mario O. Amadeo French	Eduardo E. Lonardi**
1956	Carlos M. Bollini Shaw	Luis A. Podestá Costa	Pedro E. Aramburu**

1956-1958	Isidoro Ruiz Moreno (h)	Luis A. Podestá Costa Alfonso de Laferrière Teodoro Hartung (int.) Alejandro Ceballos	Pedro E. Aramburu**
1958	Pablo Santos Muñoz	Carlos A. Florit Alfredo R. Vítolo (int.)	Arturo Frondizi
1958-1961	Luis M. de Pablo Pardo	Diógenes Taboada Adolfo Mugica Elizalde (h) Miguel Ángel Cárcano Roberto Etchepareborda	Arturo Frondizi
1961-1966	José M. Ruda	Roberto Etchepareborda. Mariano J. Drago Bonifacio del Carril Carlos M. Muñiz Juan C. Cordini Tiburcio Padilla (int.) Miguel A. Zavala Ortíz	José M. Guido Arturo U. Illia
1966-1969	Ernesto L. E. de la Guardia	Nicanor Costa Méndez	Juan C. Onganía**
1969-1973	Julio Barboza	Juan B. Martín Luis M. de Pablo Pardo Eduardo F. Mac Loughlin Juan C. Puig	Juan C. Onganía** Roberto M. Livingston** Alejandro A. Lanusse** Héctor J. Cámpora
1973-1976	Hugo Caminos	Alberto J. Vignes Ángel F. Robledo Manuel G. Arauz Castex Raúl A. J. Quijano Pedro Juan Arrindighi (int.)	Juan D. Perón María Estela Martínez de Perón
1976-1978	Julio A. Barberis	Antonio Vaňek (int.) César A. Guzzetti Oscar A. Montes Albano E. Hardindeguy (int.)	Jorge R. Videla**
1978-1981	Guillermo R. Moncayo	Carlos W. Pastor	Jorge R. Videla**
1981-1982	Elsa D. R. Kelly	Oscar H. Camilión Nicanor Costa Méndez	Roberto E. Viola** Leopoldo F. Galtieri**
1982-1983	Enrique J. A. Candiotti	Juan R. Aguirre Lanari	Reynaldo B. A. Bignone**
1983-1985	Marcelo E. Delpech	Dante M. A. Caputo	Raúl R. Alfonsín
1985-1987	Susana M. Ruiz Cerutti	Dante M. A. Caputo	Raúl R. Alfonsín
1987-1992	Horacio A. Basabe	Dante M. A. Caputo Susana M. Ruiz Cerutti Domingo F. Cavallo Guido J. M. Di Tella	Raúl R. Alfonsín Carlos S. Menem
1992-1996	Alberto L. Davèrède	Guido J. M. Di Tella	Carlos S. Menem

1996-1999	Orlando R. Rebagliatti	Guido J. M. Di Tella	Carlos S. Menem
1999	Federico Mirré	Guido J. M. Di Tella Adalberto Rodríguez Giavarini	Carlos S. Menem Fernando de la Rúa
2000-2001	Horacio A. Basabe	Adalberto Rodríguez Giavarini	Fernando de la Rúa F. Ramón Puerta
2001-2002	Alan C. Beraud	José M. Vernet	Adolfo Rodríguez Saa***
2002-2005	Eugenio M. Curia	Carlos F. Ruckauf Rafael Bielsa Jorge E. Taiana	Eduardo A. Duhalde Néstor C. Kirchner
2005-2016	Susana M. Ruiz Cerutti	Jorge E. Taiana Héctor M. Timerman Susana M. Malcorra	Néstor C. Kirchner Cristina E. Fernández de Kirchner Mauricio Macri
2016-Presente	Mario J. Oyarzábal	Susana M. Malcorra Jorge M. Faurie	Mauricio Macri

*Presidente del Gobierno provisional, asume después del primer golpe de Estado, el 8 de septiembre de 1930.

**Presidentes de facto.

*** Eduardo O. Caamaño no designó ministro de Relaciones Exteriores.

Fuente: Elaboración propia.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alconada Sempé, Raúl, 1983-1989: Democracia y política exterior, en Silvia Ruth Jalabe (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1996.
- Allison, Graham T., *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Arredondo, Ricardo, *Derecho Diplomático y Consular*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016.
- Barberis, Julio A., La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y la Constitución argentina, *Prudentia Iuris número*, núm. 17-18, 1985.
- Basombrío, Cristina, *El grupo Esmeralda y Alfonsín*, tesis de Licenciatura en Historia presentada ante la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002.
- Intelectuales y poder: la influencia de Carlos Nino en la presidencia de Alfonsín*, tesis de Maestría en Historia, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2004.
- Berasategui, Vicente E., *Malvinas. Diplomacia y Conflicto Armado*, Buenos Aires, Proa, 2011.
- Biangardi Delgado, Carlos A., *Cuestión Malvinas. A 30 años de la Guerra del Atlántico Sur*, Buenos Aires, Editorial Dunker, 2012.

- Bosoer, Fabián L, *Generales y embajadores*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 2005.
- Botana, Natalio, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.
- Caputo, Dante M. A., Línea conceptual y hechos fundamentales de la política exterior del radicalismo 1983-1989, Informe manuscrito disponible en la Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1989.
- Cisneros, Andrés & Escudé, Carlos et al., *Historia general de las relaciones exteriores de la república argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000.
- Colacrai de Trevisan, Miriam, Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina, en Roberto Russell (comp.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.
- Dalbosco, Hugo L., *Los diplomáticos profesionales y la formación de la política exterior 1983-2007*, Buenos Aires, Educa, 2017.
- De Imaz, José L., *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.
- DELEIS, Mónica; De Titto, Ricardo & Arguindeguy, Diego L., *El libro de los presidentes argentinos del siglo XX. La historia de los que dirigieron el país*, Buenos Aires, Aguilar, 2000.
- Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Madrid, Tecnos, 2013.
- Espeche Gil, Vicente, Reflexiones desde nuestra diplomacia, en Vicente Espeche Gil & Estanislao A. Zawels (eds.), *Fin de misión: entretelones de la diplomacia argentina*, Buenos Aires, APCPSN, 2015.
- Figari, Guillermo M., *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993.
- Fraga, Rosendo M., *La política exterior argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2003.
- Cuando Menem derrotó al aparato del PJ, *Diario La Nación*, 10 de julio de 1998.
- Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, 4ta. ed., tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2013.
- George, Alexander, *La decisión presidencial en política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Godio, Leopoldo M. A., La contribución de los métodos de solución pacífica de controversias a la estabilidad de las relaciones internacionales, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, núm. XXIII, 2014.
- La integridad territorial y la cuestión Malvinas en un caso de defensa del consumidor, *La Ley*, 16 de mayo de 2017, pp. 4-7.
- GÓMEZ, Albino, *Rayuela diplomática*, Buenos Aires, Lumiere, 1998.
- Gómez, Federico & Berj, Cristen, La política exterior del 'Proceso de Reorganización Nacional' (1976-1983), en Alejandro C. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentina desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010.

- González Napolitano, Silvia S. Las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno argentino, *Prudentia Iuris* número, núm. 37, 1995.
- Gosende, Héctor E., *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, Buenos Aires, Libros de Tierra Firme, 2007.
- Halperin Donghi, Tulio A., *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Buenos Aires, Ariel, 1995.
- Henkin, Louis, International Law and the Behavior of Nations, *Recueil des Cours*, vol. 114, 1965.
- Derecho y política exterior de las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Higgins, Rosalyn C., International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes, General Course on Public International Law, *Recueil des Cours*, The Hague, vol. 230, 1991.
- Jara Roncati, Eduardo, *La función diplomática*, Santiago de Chile, RiL Editores, 1999.
- Jiménez, Diego M., El proceso de toma de decisiones como eje de la política exterior autónoma: el caso de la Argentina, La Plata, Ediciones IRI, 2007.
- Kohen, Marcelo G. & Rodríguez, Facundo G., *Las Malvinas entre el Derecho y la Historia*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.
- Lafferriere, Augusto D., *El rol del parlamento en la política exterior nacional. Un análisis del rol institucional del Congreso Nacional y su participación como actor en la política exterior nacional, en interacción con el Poder Ejecutivo Nacional, durante el periodo 2002-2003*, Entre Ríos, Edición del Autor, 2008.
- Macdonald, Ronald St.J., The role of the legal adviser of ministries of foreign affairs, *Recueil des Cours*, The Hague, vol. 156, 1977.
- Masi Rius, Andrés A., El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989), *Historia Actual Online*, núm. 31, 2013.
- Mazzei, Daniel, Reflexiones sobre la transición democrática argentina, *PolHis*, año 4, núm. 7, 2011, pp. 8-15.
- Mc Adam, Andrew y otros, *Raúl Alfonsín, la democracia a pesar de todo*, Buenos Aires, Corregidor, 1999.
- Moncayo, Guillermo R.; Vinuesa, Raúl E. & Gutierrez Posse, Hortensia D. T., *Derecho Internacional Público*, tomo 1, 3ra. reimp., Buenos Aires, Zavallia, 1990.
- Muiño, Oscar, *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia*, Buenos Aires, Aguilar, 2013.
- Ortiz de Rozas, Carlos, *Confidencias diplomáticas*, Buenos Aires, Aguilar, 2011.
- Peiró, Claudia, En 1976 La Habana me dijo que había llegado a un acuerdo con la junta militar argentina para no denunciarnos en DDHH, *Infobae*, edición online del 3 de junio de 2017.

- Peltzer, Enrique M., *Diez años de conflicto entre la Casa Rosada y la Casa Blanca, 1936-1946, Primera Parte: la política de los gobiernos conservadores entre 1936 y 1939*, Buenos Aires, Ethos, 2002.
- Peña, Félix, La cumbre latinoamericana de Acapulco: transformación económica, democratización y cooperación internacional, *Estudios Internacionales*, año 21, núm. 81, 1988.
- Persello, Ana V., *Historia del radicalismo*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- Pucciarelli, Alfredo, *Los Años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Puig, Juan C., Política Internacional Argentina, en Rubén M. Perina & Roberto G. Russell (eds.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 19-45.
- Rapoport, Mario D., *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Rebagliati, Orlando R., La labor del consejero legal en la relación entre el derecho internacional y el orden jurídico interno: una perspectiva argentina, en United Nations, *Collection of Essays by Legal Advisers of States, Legal advisers of International Organizations and Practitioners in the Field of International Law*, New York, Office of Legal Affairs, 1999, pp. 235-238.
- Ruiz Moreno, Isidoro J., *La neutralidad argentina en la Segunda Guerra*, Emecé, Buenos Aires, 1997.
- Russell, Roberto G., Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas, en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp. 255-174.
- _____, Políticas exteriores: hacia una política común, en Mario D. Rapoport (comp.), *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, pp. 34-44.
- Russell, Roberto G. & TOKATLIAN, Juan G., *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Sábato, Jorge F., *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Sanchís Muñoz, José R., *Historia diplomática argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Simonoff, Alejandro C., *La UCR y la política exterior. Análisis de cien años del discurso radical*, tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Instituto de Relaciones Internacionales, 1996.
- _____, La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y los Estados Unidos, en Norberto Consani, Alberto Sepúlveda & Zidane Zeraoui (comp.), *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Santiago de Chile, RiL Editores, 2008.

- _____, La política exterior de Arturo Illia: el krausismo renovado”, en Alejandro C. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentina desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010.
- _____, Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013, en Anabella Busso (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Actores y temas de agenda*, Rosario, UNR Editora/ Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.
- Soibelzon, María Florencia & Crilchuk, Guido, El neoliberalismo y el realismo periférico (1989-1999), en Alejandro C. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentina desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010.
- Terragno, Rodolfo H., *Memorias del presente*, Buenos Aires, Legasa, 1988.
- United Nations, *Collection of Essays by Legal Advisers of States, Legal advisers of International Organizations and Practitioners in the Field of International Law*, New York, Office of Legal Affairs, 1999.
- Vilariño Pintos, Eduardo, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 3ra edición, Madrid, Tecnos, 2007.
- Zurita, María D., La política exterior de Alfonsín (1983-1989), en Alejandro C. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentina desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010.

Entrevistas directas:

- Ricardo Arredondo (17 de noviembre 2017 y 17 de enero 2018).
- Fabián Lautaro Bosoer (26 de agosto 2009).
- Enrique José Alejandro Candioti (9 de enero 2018).
- Dante Mario Antonio Caputo (1 de septiembre 2009).
- Lucio Alberto Saturnino García del Solar (2 de septiembre 2009).
- Elsa Rosa Diana Kelly (10 de enero 2018)
- Ariel Ricardo Mansi (21 de noviembre 2017).
- Atilio Norberto Molteni (22 de diciembre 2017).
- Fernando Enrique Petrella (2 de diciembre 2017).
- Susana Myrta Ruiz Cerutti (23 de noviembre 2017).
- José Ramón Sanchis Muñoz (22 de diciembre 2017).