

Julio / Diciembre 2016

124

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- El gobierno de Narendra Modi en India: distintos métodos, iguales metas** 3-25
Clarisa Giaccaglia
- Trayectorias disímiles en las relaciones vecinales Chile-Argentina y Chile-Bolivia: ¿Construcción de confianza vs desconfianza** 26-44
María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi
- La logística y la integración a las cadenas globales de valor** 45-60
Elsa Marinucci
- El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles** 61-69
Facundo Solanas
- ARTÍCULO DE OPINIÓN*
- Algunas pautas para interpretar el malestar europeo** 70-73
Lorenza Sebesta
- RESEÑA*
- LEÓN, Pablo; FAUNDES, Cristián; Gallardo, Marjorie (editores) (2015) La Punta del iceberg. La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile**, por Miryam Colacrai 74-76

Cómo citar

Autor (2016). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 124, julio-diciembre, disponible en www.cerir.com.ar

El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles*

Facundo Solanas**

Resumen

El proceso de politización vivido por la sociedad argentina en los últimos años contribuyó a la visibilización pública de determinados dispositivos de ascensos y promociones de la carrera diplomática que, si bien con diverso grado de institucionalización han existido desde los orígenes mismos de la profesión, adquirieron mayor notoriedad al ser reflejados por buena parte de la prensa escrita.

Teniendo en cuenta los dos niveles de juego descritos por Putnam, nos proponemos dar cuenta de una suerte de tercer nivel de juego o tercera negociación hacia dentro del propio cuerpo diplomático. Este nivel contribuye a definir destinos, ascensos y promociones de estos “servidores” de la política exterior y que sobrepasa el doble juego “putnamiano”, constituyendo un factor clave para determinar los ascensos hacia las más altas jerarquías profesionales.

Tomando distancia de la prensa escrita, demostramos que lejos de elemento neutral, la carrera diplomática se encuentra fuertemente atravesada por conflictos y tensiones de tipo político. La “partidización” del cuerpo diplomático puede agudizarse en momento de fuerte politización, pero no se encuentra exenta en momentos de baja politización, como parecerían mostrarlo los medios de comunicación.

Palabras claves: Diplomáticos – política – dispositivos – politización - profesión

The Argentine diplomatic corps: a career with professional mobility devices at three levels game

Abstract

The process of politicization experimented by Argentina society in recent years contributed to the public visibility of mobility and promotions devices of the diplomatic career, although with varying degrees of institutionalization have existed since the origins of the profession, they acquired more notoriety reflected by much of the press.

Taking into account the two levels game described by Putnam, we analyze a sort of third level game or third negotiation inward of the diplomatic corps itself. This level define destinations, mobility and promotions of these "servants" of foreign policy and exceeds the “putnamien” double level game and constitutes a key factor in determining promotions to the highest professional hierarchies.

Taking away from the press, we show that far from neutral element, the diplomatic career is strongly crossed by conflicts and tensions of a political nature. The "partisanship" of the diplomatic corps may be exacerbated in strong politicization times, but it's not exempt in low politicization ones, as would seem to show the media.

Key words: diplomats – policy – devices - politicization – profession

Trabajo enviado: 08/11/2016 **Trabajo aceptado:** 28/12/2016

* Una versión preliminar de este artículo ha sido presentada al VIII° Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo: ALAST, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) del 3 al 5 de agosto de 2016. El autor agradece las sugerencias y recomendaciones de uno de los pares evaluadores designados por la revista.

** Investigador adjunto del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Profesor adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

Introducción

En este artículo nos proponemos analizar uno de los principales actores de la política exterior argentina: los diplomáticos de carrera. A diferencia de otras profesiones, la carrera diplomática constituye un cuerpo estatal diferenciado y privilegiado dentro de la propia esfera estatal. Cuenta con ciertos márgenes de autonomía que le han permitido institucionalizar sus propios dispositivos de reclutamiento, formación, promoción, ascensos y retiros. Sin embargo, como la mayor parte de los empleos que forman parte de la administración pública, esta carrera se encuentra atravesada por las mismas tensiones derivadas de los enfrentamientos y conflictos políticos que inciden sobre estos actores de la política exterior argentina.

Partiendo de la base de determinadas fuentes primarias provenientes de un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave –en especial diplomáticos de carrera y ex diplomáticos–, así como de fuentes documentales y periodísticas, apoyándonos sobre la literatura teórica en materia de sociología de los grupos profesionales (Dubar, Tripier, 1998; Panaia, 2006), análisis de políticas públicas (Lagroye, 1993) y específica en materia de estudios sobre funcionarios (Suleiman, 1976; Dreyfus, 2006; Rouban, 2009) y cuerpos diplomáticos (Seydoux de Clausonne, 1980; Cantilo, 1993; Kingston de Leusse, 1998; Kessler, 2012; Rizzo, 2012), nos proponemos analizar en qué medida los dispositivos de ascenso y promoción del cuerpo diplomático argentino formal o informalmente han estado atravesados por este proceso de tensión y politización y en qué grado ello evidencia elementos de ruptura o de continuidad con la tradición profesional institucionalmente preestablecida. En este sentido y tomando el clásico texto de Putnam (1988) sobre los dos niveles de juego, donde el diplomático negocia hacia afuera como representante del Estado vis-à-vis representantes de otros Estados (nivel macro) y hacia adentro del mismo con diversos actores locales (nivel meso), donde ambas negociaciones resultan cruciales para el desempeño profesional, nos proponemos dar cuenta de una suerte de tercer nivel de juego o tercera negociación hacia dentro del mismo cuerpo diplomático (nivel micro), con los propios pares o colegas que contribuyen a definir sus destinos, ascensos y promociones y que sobrepasa el doble juego “putnamiano”, constituyendo un factor clave para determinar los ascensos hacia las más altas jerarquías profesionales. De esta forma, pretendemos demostrar la existencia de un juego a tres niveles que determina las trayectorias profesionales exitosas, independientemente del contexto de politización de las diversas coyunturas. En otras palabras, partimos de la siguiente hipótesis: si el juego a tres niveles resulta crucial en la definición de los dispositivos de ascenso y promoción hacia la cumbre de la pirámide profesional, ello trasciende las diversas tensiones generadas por los mayores o menores niveles de politización del cuerpo que lo que hace es evidenciar en mayor medida estos dispositivos informales de ascensión, que son determinantes de las posibilidades de consolidar una trayectoria profesional exitosa y que perduran con independencia y más allá de los cambios políticos. Es decir, que si el juego a dos niveles constituye una prueba de aptitud diplomática y, por consiguiente, el desempeño de ambas negociaciones constituyen antecedentes muy valorados por las jerarquías profesionales para decidir los méritos de los distintos funcionarios para ser promovidos hacia funciones con mayores responsabilidades o ascendidos en la pirámide jerárquica del cuerpo, el tercer nivel implica poner en valor las capacidades del diplomático para trazar o consolidar sus redes de pertenencia de tipo informal, que constituyen los que, en definitiva, permitirán su ascenso hacia la cumbre de esa pirámide profesional.

Para ello nuestro trabajo se divide en tres partes. En la primera introducimos algunos elementos que permiten dar cuenta de la percepción de diversos actores políticos de un momento de fuerte politización que impregna a la sociedad argentina en general y al cuerpo diplomático en particular. En la segunda parte, abordamos los vínculos entre el poder político y la carrera diplomática. En la tercera, las diversas interacciones y negociaciones entre los miembros del cuerpo diplomático entre sí y con otros actores que constituyen los tres niveles de juego para, finalmente, concluir con algunas reflexiones.

1. Tiempos de politización y el papel de los medios

El proceso de politización vivido por la sociedad argentina en los últimos años contribuyó a la visibilización pública de determinados dispositivos de ascensos y promociones de la carrera diplomática que, si bien con diverso grado de institucionalización han existido desde los orígenes mismos de la profesión, adquirieron mayor notoriedad al ser reflejados por buena parte de la prensa escrita.

Si la carrera diplomática en Argentina aparecía como un área privilegiada de la administración pública y principal excepción al régimen de empleo del Estado nacional, donde convencionalmente privaban las lógicas meritocráticas en los dispositivos de reclutamiento, formación y profesionalización, a partir del proceso de politización de los últimos años, y, sobre todo, la forma en que ello se ha visto reflejado en algunos medios de comunicación hasta finales de 2015, parecerían consolidar la imagen de que estas lógicas habían dejado paso a los criterios más informales y generalizados que priman sobre la mayor parte de los Estados nacional, provincial o municipal.

Siguiendo a Lagroye (2003:361), entendemos por politización una “recalificación de las actividades sociales más diversas, recalificación que resulta de un acuerdo práctico entre los agentes sociales inclinados, por múltiples razones, a transgredir o a cuestionar la diferenciación de los espacios de actividades”. En otras palabras, si los seres humanos en función de su origen social y familiar, su profesión, sus relaciones y su posición se encuentran más o menos predisuestos a comportarse en un orden de actividades determinado y son impulsados políticamente a pasar de uno a otro. La recalificación lleva a “tomar partido por” y en la medida en que las opciones se presentan como antagónicas como en el caso argentino de la última década, la polarización incentiva la politización y a definirse igualmente en función de “tomar partido contra”. Presentada la recalificación del escenario político en función de una polarización fuertemente antagónica, los diversos ámbitos sociales aparecen afectados, a lo cual han contribuido en gran –sino en principal- medida los grandes medios de comunicación.

El impacto mediático que han generado las últimas promociones y ascensos de algunos diplomáticos de carrera al puesto de embajador o a la cabeza de determinadas embajadas, juzgados como sumamente arbitrarios, sobre el final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2015, según quedó cristalizado por buena parte del periodismo, contribuyó a poner en mayor evidencia esta tensión, traducida en politización y en nombramientos inmerecidos en favor de algunos funcionarios. Aunque esta percepción de la politización de este sector privilegiado de la administración hasta ese momento percibido por diversos actores como “no contaminado” por la política, ha sido fundamentalmente alimentado por la información difundida por los grandes medios, que han tendido a generar reacciones fuertemente críticas.

Si hacia fines de 2015 ello puede haber quedado en mayor evidencia, es a partir del año 2012 que los cronistas de los principales diarios argentinos, Clarín y La Nación, comenzaron a seleccionar y difundir información en una docena y una decena de artículos respectivamente durante esos cuatro años, donde mostraban un avance de la política sobre la profesión diplomática. A modo de ejemplo citamos dos de estas notas de cada diario:

“[Guillermo] Moreno [secretario de Comercio Interior] y [Axel] Kicillof [viceministro de Economía] ya controlan sectores clave de la Cancillería”, titulaba Clarín (Niebieskikwiat, 2012 a) la noticia donde entre otras cosas se afirmaba que “los diplomáticos de carrera tienen espacio casi nulo en la dirección de la política exterior nacional, y menos tendrán en el futuro”. Y unos meses más tarde titulaba Clarín (Niebieskikwiat, 2012b): “Denuncian intento oficial de desprofesionalizar Cancillería”, donde sostenía, “lo que es más grave aún, es que en sus planes de ‘desprofesionalizar’ el servicio exterior de la Nación, las autoridades políticas que coparon la Cancillería, entre ellos numerosos militantes de la Cámpora, preparan un plan para reemplazar los puestos de embajadores por el de Consejeros, y Ministros, a los que no les ofrecen siquiera los mismos beneficios. Es decir, sin que les paguen las casas, ni la mudanza”.

Estos contenidos denotan una interpretación acompañada de pronósticos –no necesariamente acertados- donde la política ocupa “indebidamente” el lugar de los técnicos, y donde esas ambiciones políticas planificadas y desmesuradas apuntan a desplazar completamente a los diplomáticos. No pone en cuestión el menor papel que debido a diversos factores como el peso de la globalización, la mayor difusión y acceso a la información, entre otros, han venido socavando el margen de maniobra y negociaciones con que en otros tiempos contaban los diplomáticos profesionales. Asimismo, la posibilidad de cubrir cargos vacantes con candidatos de menor jerarquía, que no es la primera vez que se hace, también podrían ser leídos en clave de ajuste fiscal y las necesidades de “reducir gastos” por parte del Estado, en sintonía con algunos de los cuestionamientos económicos que se le venían realizando al gobierno nacional.

Por su parte, desde La Nación (Dinatale, 2014), titulaban: “En reserva, la Cámpora busca ampliar su poder en la Cancillería”, donde se afirmaba entre otras cosas: “El sueño de La Cámpora de avanzar hacia una “Cancillería Nacional & Popular”, como la llaman, está intacto. En forma sigilosa, los jóvenes kirchneristas analizan varias alternativas tendientes a concretar una amplia reforma en el actual Servicio Exterior de la Nación (SEN) con la idea de restarles el máximo de poder a “los diplos”, como denominan despectivamente a los funcionarios de la carrera diplomática”. Y (Dinatale, 2015), “Los diplomáticos denuncian que los quieren reemplazar por camporistas”, donde señala: “Una nueva batalla entre el Gobierno y los diplomáticos de carrera de la Argentina acaba de estallar. La Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APSEN) envió ayer una dura carta al canciller Héctor Timerman en la que denunció una “invasión en lo funcional” y una violación legal del Palacio San Martín en el llamado a concurso para ocupar 351 cargos vacantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Los cambios que se anunciaban desde estos medios tenían que ver con los principales dispositivos que aseguran la autonomía relativa del cuerpo diplomático, si bien se buscan exaltar las rivalidades y conflictos que pueden existir entre el poder político y estos servidores de Estado. A pesar de que resulta evidente que estas tensiones existen y, en particular, entre los diplomáticos que se encontraban ideológica y políticamente en las antípodas del gobierno anterior y los representantes del Poder Ejecutivo en el ministerio, los medios, como toda empresa, buscan que sus noticias sean leídas por su público, que cuanto más vasto pueda ser será mejor para la economía del medio, para lo cual movilizan sus recursos -materiales y simbólicos- (Champagne, 1990), como en este caso la recurrencia a la exaltación y el uso del lenguaje orientado hacia la exageración de determinada información y al juego –no sin ciertos riesgos- con esta tensión.

Ahora bien, contrariamente a lo que podría desprenderse de la mayor parte de la información seleccionada por estos medios, la política no se ha introducido en “la casa” (como denominan los diplomáticos de carrera al Ministerio de Relaciones Exteriores), ella siempre estuvo allí. Como veremos, la actividad diplomática constituye por excelencia una actividad claramente política, al menos en los tres niveles que analizaremos: política en el plano internacional, política en el plano nacional y política en el plano interno. En este sentido, la politización podría interpretarse como un fenómeno que viene a “interferir” con la percepción del normal funcionamiento de los estándares de “politización” hasta ese momento aceptados por las mayores jerarquías de “la casa”. Esos estándares aceptados se vinculan a los distintos dispositivos a los que hemos hecho mención, en especial, a los relacionados con ascensos y traslados, que tienden a distinguir a este cuerpo profesional del resto de la administración pública y que constituyen un factor clave de su distinción.

2. La política y la carrera diplomática

Debido a las características intrínsecas de la carrera diplomática, estos profesionales se encuentran permanentemente imbricados por determinados niveles de politización, contrariamente a otros agentes de la administración pública y a otras profesiones.

Retomando un análisis realizado recientemente (Solanas, 2015), allí se sostenía que existen al menos tres elementos que permiten constatar los estrechos vínculos existentes entre la profesión diplomática y la política: las relativamente estrechas relaciones con el poder político, los intereses de los diplomáticos frente a la política y el papel de los “embajadores políticos”.

En primer lugar, la mayoría de los diplomáticos están constantemente interactuando con el poder político, en función de su especialidad. Este cuerpo constituye un instrumento del gobierno para implementar la política exterior. Poco a poco, a medida que se asciende de categoría, las responsabilidades del diplomático se vuelven más importantes y, por lo tanto, también su grado de cercanía con el poder político es mayor. Al mismo tiempo, este grado de cercanía se convierte en un factor clave en términos de acelerador de carrera (Loriol, 2009) o de acelerador hacia la jubilación.

En segundo lugar, la profesión diplomática implica estar constantemente informados sobre política nacional e internacional, por lo tanto, “por naturaleza”, los diplomáticos son personas que se encuentran constantemente interesados en la política y, al mismo tiempo, la gestión de esta información los convierte en actores políticos.

En tercer lugar, si la creación de los sistemas de contratación y formación han contribuido a reducir la arbitrariedad política en el cuerpo, hay otra forma en que la política ha logrado “infiltrarse” en el cuerpo: a través de la figura del “Embajador político”. El artículo 5 de la Ley del Servicio Exterior de la Nación (SEN) prevé la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda designar “excepcionalmente” por decreto a personalidades relevantes como embajadores extraordinarios y plenipotenciarios. A pesar de que esta figura de “embajador político” no se incluye en la carrera diplomática y en teoría el nombramiento no se extiende más allá de la duración del mandato del presidente que lo nombró en carácter “excepcional”, cuando no está definido con precisión puede llegar a convertirse en la norma. Como consecuencia de esto y de las presiones de la Asociación de los diplomáticos: el APSEN, en 1995 se ha fijado el límite máximo de 25 para estos nombramientos “políticos” (Solanas, 2015, 2016).

Como señala Lagroye (2003:365), la mayoría de las relaciones sociales continuas y de las actividades humanas “escapan a la política” o “no derivan de la política”, en tanto que sus objetivos y su orientación efectiva (tal como emerge de las prácticas y su justificación por los actores) no parecen inscribirse legítimamente en las finalidades, reglas y maneras de hacer del orden político especializado. Entonces, la intrusión de preocupaciones y objetivos relevantes de la política, es decir que habitualmente son llevados por organizaciones y actores políticos especializados, es percibida como un peligro para la correcta realización de estas actividades económicas, religiosas, sindicales, caritativas, culturales u otras. Esto suscita la inquietud, la indignación y el rechazo. En el caso de buena parte del cuerpo diplomático argentino y de las formas en que ello es retomado por los medios de comunicación citados precedentemente, la percepción de este rechazo es considerable, aunque la neutralidad política del cuerpo tampoco resulta un argumento válido al momento de sostener esta posición.

Son diversos los testimonios recogidos, donde los diplomáticos de carrera dan cuenta de las distintas formas donde la política no sólo se encuentra presente en las diferentes escalas de la profesión, sino de lo estratégico que resulta para la misma la construcción de redes y de vínculos políticos, los que no hay que descuidar al ser trasladado a algún destino. Para ello es preciso destacarse y construir una reputación, lo que no se encuentra exento de ciertos méritos profesionales. En palabras de uno de nuestros entrevistados:¹

“Después lo otro que hay para armar la carrera y todo es que en Buenos Aires, también te tenés que matar trabajando. O sea, esta es una carrera donde uno convive y compite. Bueno, como en todos los órdenes de la vida, hasta los curas compiten. Entonces uno tiene que ir trabajando y viendo. Mientras uno trabaja con jefes más poderosos, más posibilidades tiene de hacer las cosas. Y para trabajar con jefes poderosos son con los que más tenés que trabajar. Es todo un círculo...virtuoso, uno donde más trabaja más chances tiene, normalmente, no siempre se da

¹ Cabe aclarar que, por expresa solicitud de los Embajadores entrevistados, se ha optado por reservar su nombre. Frente a esto, las entrevistas son identificadas a lo largo del trabajo de forma numérica.

así, de ir afuera. También posibilidades de cometer errores y sonar su carrera. Pero básicamente es eso” (Entrevista 1, 7 de diciembre de 2011).

Como señala Loriol (2009), para ser llamado o solicitado hay que construirse una buena reputación, lo que implica una constante inversión frente a todos los funcionarios que no se encuentran en las mismas condiciones. Aunque la reputación también depende de elementos que el funcionario no necesariamente maneja. La construcción de esa reputación es colectiva e individual. Aunque los dispositivos que rigen la carrera tienden a privilegiar los criterios meritocráticos, ello no siempre constituye la regla. Parte del “malestar” aludido por los medios y algunos diplomáticos se vincula con el hecho de que las jerarquías profesionales no siempre se respetan y en ocasiones se dan situaciones en donde determinados embajadores se encuentran supeditados a la voluntad de consejeros o ministros con mayor acceso y proximidad al ministro. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

“siempre ha habido una situación [donde] la gente de más cargo (ministros de Primera y embajadores), estaban a cargo de las direcciones y de las subsecretarías. En la medida que se pone a gente intermedia, de los rangos intermedios (consejeros y ministros de segunda), es muy difícil ubicar a los de mayor rango. Se han hecho algunos injertos y algunos procesos ad hoc, que se lo pone en la dirección un poco al costado. Entonces de repente el director de una dirección es ministro de segunda y hay un embajador trabajando ahí pero no puede estar dependiendo de él jerárquicamente” (Entrevista 2, 21 de mayo de 2012).

Asimismo, gran parte de nuestros entrevistados destacan el hecho de que los criterios meritocráticos se valoran, pero también se ganan. Si algunos destinos pueden constituir una de las elecciones preferidas de buena parte del cuerpo diplomático, ello no asegura una buena carrera, es más, para comenzar sería hasta algo desaconsejado, como destaca uno de nuestros entrevistados:

“Hay un tema importante, en las embajadas grandes, estas que son de vitrina, hay muchos funcionarios porque tienen trabajo muy intenso y un funcionario junior puede hacer muy poco porque hay muchos funcionarios. Entonces hay como secciones en la embajada: la económica, la sección política, etc. Ese funcionario junior, nivel secretario de embajada, primer destino, segundo destino, cuando va a una embajada pequeña, que también coinciden con las de África y las de Asia lo que puede hacer profesionalmente es mucho más. Porque probablemente esté el embajador y el funcionario o el embajador y dos funcionarios, no el embajador y 10 ó 12 funcionarios. Entonces va a tener mucho más desarrollo profesional, muchas más posibilidades de ejercer su práctica profesional porque va a hacer lo cultural, lo político, lo económico, un poco de todo digamos” (Entrevista 1, 7 de diciembre de 2011).

Por lo tanto, si bien los vínculos con el poder político constituyen un factor sumamente importante en la construcción profesional, ello por sí solo no asegura el éxito en términos de carrera. Esto hace que el funcionario deba estar atento a los distintos frentes que se le presentan, lo que da lugar a tres niveles distintos que abordaremos a continuación.

3. El juego a tres niveles

En el célebre artículo de la lógica del juego a dos niveles, a fin de entender las interacciones entre la diplomacia y la política nacional, Putnam (1988), muestra por un lado cómo en el nivel nacional, los grupos locales persiguiendo sus propios intereses presionan al gobierno para adoptar políticas que los favorezcan, a la vez que los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre estos grupos. Por otro lado, en el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer las presiones locales, mientras minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos exteriores. Ninguno de ambos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones centrales, siempre y cuando sus países permanezcan interdependientes y soberanos. Por lo tanto, cada líder político nacional aparece en ambos juegos de cada lado de la mesa. En la mesa internacional (nivel macro) se sientan las contrapartes extranjeras y codo a codo se sientan los diplomáticos y asesores internacionales. Alrededor de la mesa nacional (nivel meso), detrás de él, se sientan los partidos, las figuras parlamentarias, los voceros de las agencias nacionales, los representantes de grupos

de interés clave y los propios asesores políticos del líder. La inusual complejidad de estos dos niveles de juego hace que cada movida que es vista como racional para un jugador en un tablero, puede ser poco política para el mismo jugador en el otro tablero. Sin embargo, hay poderosos incentivos para que ambos juegos sean consistentes. Cualquier jugador clave en la mesa internacional que se encuentra insatisfecho con algún resultado puede alterar el tablero de juego, y a la inversa, cualquier líder que falla en satisfacer sus compañeros de juego en la mesa nacional se arriesga a ser desalojado de esa silla (Putnam, 1988:434).

A estos dos niveles de juego, se agregaría una tercera lógica que se vincula a las posibilidades de ascenso o promoción en la pirámide jerárquica del diplomático (véase Gráfico 1) que se encuentra a cargo de esas negociaciones (nivel micro). El desarrollo del doble juego putnamiano será crucial para avizorar las posibilidades de crecimiento profesional pero, al mismo tiempo, el diplomático que se proponga “hacer cumbre” sabe que no debe descuidar la construcción de su propia red personal, basada en vínculos formales e informales, que constituirá el catalizador adecuado para garantizar ese pasaje a la cima. En este tercer juego, se ponen sobre la mesa la experiencia adquirida, el mérito y la “pertenencia” ya sea a un grupo, a una línea política, a un partido, en definitiva a una red, así como las propias habilidades para saber mostrar lo que se ha hecho bien, tratar de ocultar los errores -siempre que no hayan sido importantes- y cumplir en los momentos donde las jerarquías superiores lo demanden.



Fuente: Ley del SEN, N° 20.957

El tercer nivel de juego se pone en mayor evidencia especial, aunque no exclusivamente, en los cargos netamente políticos: los ministros, los embajadores políticos, los funcionarios políticos en puestos operativos, entre otros. Los diplomáticos de carrera que apuntan a llegar a embajadores, en su recorrido profesional van aprendiendo los límites, riesgos pero a la vez lo fundamental que constituye participar políticamente de determinada red. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

“Ahora qué pasa si una persona tuvo un puesto destacado en Naciones Unidas. Si estuvo un funcionario en Naciones Unidas tuvo capacidad de ver al Canciller unas cuantas veces o a funcionarios destacados. Si le salió mal, el Canciller quiere que lo fusilen, a veces, y no quiere ascenderlo. Pero generalmente el funcionario hace bien sus tareas, generalmente empieza a ver

cosas positivas. Yo le diría que sí, hay lugares, el estar en un lugar llamativo por donde pasa la autoridad ayuda. Por ejemplo, hay gente que a veces logran apoyos, no solamente de gente de Cancillería sino de gente de fuera de Cancillería que mandan sus cartitas o hacen sus llamadas al Canciller de turno. Eso depende del Canciller, qué tan institucional es y cuánto quiere favorecer a terceros. Y acá es una consideración fuerte que le voy a hacer. El canciller de turno puede aceptar su rol que le da el presidente, cumplir su rol solamente pensando en política exterior. Pero eso es casi imposible, él piensa en política exterior y piensa también en qué va a ser de su vida después que deje el ministerio. Lo que diferencia a unos cancilleres y a otros es el porcentaje que le asignan a esto. Hay algunos que son muy institucionales, respetan la institución, otros usan plenamente su paso por Cancillería para capitalizarse para su periodo post cancillería. Entonces le van a pagar favores a cuanto gobernador, senador, empresario poderoso que se vincule con ellos porque van a querer cobrar el retorno. Es una posición bastante difícil” (Entrevista 2, 21 de mayo de 2012).

Entonces el juego en el tercer nivel implica la posibilidad y capacidad del diplomático para moverse “hábilmente”, de forma tal de construir redes de pertenencia y obtener apoyos en las altas jerarquías político-profesionales, que pongan en valor en el momento adecuado los distintos logros profesionales obtenidos en las negociaciones de los niveles uno y dos. En este tercer nivel, adquiere un importante peso relativo la capacidad del funcionario para mostrar y hacer visible los posibles logros de su trayectoria. De esta manera, lejos de elemento neutral, la carrera diplomática se encuentra fuertemente atravesada por conflictos y tensiones de tipo político, cuya “partidización” puede agudizarse en momentos de fuerte politización, pero no se encuentra exenta en momentos de baja politización, como parecerían mostrarlo los medios de comunicación.

Reflexiones finales

El juego a tres niveles de la carrera diplomática se pone en mayor evidencia en periodos de fuerte politización y polarización como el vivido por la sociedad argentina en los últimos años. En momentos donde los principales medios de comunicación se posicionan de forma tal de seleccionar y difundir las distintas tensiones y conflictos que se producen entre el poder político y los profesionales de carrera –que bajo ningún gobierno han permanecido exentos de chispazos-, este tercer nivel de juego se hace más evidente. Pero independientemente de los grados de politización por los que atraviesan los diferentes periodos históricos, los diplomáticos constituyen actores políticos que, por las características de su profesión, se encuentran permanentemente obligados a “hacer política”, ya sea más o menos sutilmente, pero en definitiva toman decisiones políticas, interactúan con el poder político, manejan información política y se suman o adhieren a un grupo o construyen su propia red política. Por lo tanto, al estudiar y analizar las diferentes trayectorias de estos profesionales de la política exterior argentina, el analista se encuentra obligado a dar cuenta de estos tres niveles de juego y de cómo se van desarrollando durante ese proceso de permanente ascensión del diplomático de carrera.

Referencias Bibliográficas

- CANTILO, J. M. (1993), *La Profesionalidad del diplomático*, GEL, Buenos Aires.
- CHAMPAGNE P. (1990), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Les Éditions de minuit, Paris.
- DINATALE, M., En reserva, la Cámpora busca ampliar su poder en la Cancillería, *La Nación*, 19 de mayo de 2014, Argentina.
- DINATALE, M., Los diplomáticos denuncian que los quieren reemplazar por camporistas, *La Nación*, 15 de octubre de 2015, Argentina.
- DREYFUS, F. (2006), Servir l'Etat, un idéal encore moderne?, en *Pouvoirs* (117).
- DUBAR, C. ; TRIPIER, P. (1998), *Sociologie des professions*, Armand Colin, Paris.
- KESSLER, M. C. (2012), *Les Ambassadeurs*, Presses de Sciences Po, Paris.

- KINGSTON DE LEUSSE, M. (1998). *Diplomate : une sociologie des ambassadeurs*, Paris, L'Harmattan.
- LAGROYE, J. (1993), *Sociología política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LAGROYE, J. (2003), Les processus de politisation, en LAGROYE, J., *La politisation*, Belin, Paris.
- LORIOU, M. (2009), La carrière des diplomates français: entre parcours individuel et structuration collective, en *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 02 juin, consulté le 25 avril 2012. URL : <http://sociologies.revues.org/2936>
- LORIOU, M. (2009), La carrière des diplomates français: entre parcours individuel et structuration collective, en *SociologieS*, Théories et recherches. Disponible en <http://sociologies.revues.org/2936>. Consulta : 25 de abril de 2012
- NIEBIESKIKWIAT, N. (a), Moreno y Kicillof ya controlan sectores clave de la Cancillería, *Clarín*, 19 de junio de 2012, Argentina.
- NIEBIESKIKWIAT, N. (b), Denuncian intento oficial de desprofesionalizar Cancillería, *Clarín*, 11 de noviembre de 2012, Argentina.
- PANAIA, M. (2006), *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*, Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires,
- PUTNAM, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, en *International Organization*, 42 (3), Summer.
- RIZZO, N. (2012), Los Profesionales de Estado en Argentina: El Caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), en *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (107), CERIR, Rosario, enero-marzo.
- ROUBAN, L. (2009), La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État, en *Télescope*, hiver, 15 (1).
- SEYDOUX DE CLAUSONNE, F. (1980), *Le Métier de diplomate*, Éditions France-Empire, Paris.
- SOLANAS, F. (2015), ¿Hacia la politización del cuerpo diplomático argentino? Análisis de un instrumento de gestión bajo tensión política, XI Jornadas de Sociología de la UBA *Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes*, 13 al 17 de julio, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- SOLANAS, F. (2016), De la logique collective des dispositifs de recrutement et de formation, à la logique individuelle des belles trajectoires: Le cas du corps diplomatique argentin, en BERNARD, S. Méda, D., Tallard, M. (dir.), *Orienter les parcours professionnels. Quand les dispositifs se mettent en action*, Ed. Peter Lang, Bruselas.
- SULEIMAN, E. (1976), *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil, Paris.

Entrevistas

Entrevista 1, 7 de diciembre de 2011.

Entrevista 2, 21 de mayo de 2012.