

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**NECESIDAD DE REFORMA DE LA LEY 1444 PARA LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES
EXTERIORES EN EL MARCO DE LA NUEVA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**
(Tesis para optar el grado licenciatura en derecho)

POSTULANTE : ARIEL CARRIÓN MENDOZA

TUTOR : DR. EMERSON CALDERÓN GUZMÁN

La Paz – Bolivia
2011

DEDICATORIA

This thesis is dedicated to my grandmother Rita Belinda.
I will remember your kindness and sweetness till the end of my days.

AGRADECIMIENTOS

By this work I would like to thank to all the people who always have been there supporting me emotionally and economically.

RESUMEN ABSTRACT

Uno de los principales problemas que se ha venido manifestando en nuestro Servicio de Relaciones Exteriores es la influencia política, acompañada, de la improvisación, la falta de motivación hacia nuestros funcionarios públicos y el desinterés en el Servicio Exterior. Dado que tradicionalmente embajadas y consulados son distribuidos a través del conocido mecanismo de las cuotas de poder; llegado a ocupar dichos cargos funcionarios carentes de experiencia y conocimiento de lo que significa el manejo de la Política Exterior de un país..

No hace falta enfatizar con argumentos sino solo ver la realidad que se presenta en nuestro Servicio Consular por ejemplo; ya que en el mismo, se reflejan dichas falencias en la falta de atención legal y oportuna a los emigrantes bolivianos de parte de los consulados que tiene Bolivia en el exterior dando como resultado un desmantelamiento institucional del Servicio de Relaciones Exteriores.

En el presente trabajo hemos analizado los escasos intentos de gobiernos anteriores que buscaron dotar de una ley que institucionalice el Servicio Exterior, asimismo el trabajo de investigación analizó La Ley 1444 Ley del Servicio de Relaciones Exteriores y sus respectivos reglamentos resaltando las insuficiencias en la profesionalización del servicio de carrera, los dogmas políticos arrastrados del pasado y representados en determinados artículos de esta ley para finalmente analizar las contradicciones normativas y de principios que reclaman una solución. Dado que desde la promulgación de esta Ley paradójicamente aun la salida de personas que representan a nuestro país en la distintas embajadas, consulados y misiones permanentes que tiene Bolivia en el mundo no cuentan con los estudios ni la experiencia que se necesita en estos cargos dejando de lado y en el olvido la idea de que solo puedan acceder a estos cargos personas que hayan sido evaluadas a partir de concursos de méritos y exámenes de competencia para acceder a cargos en nuestro Servicio de Relaciones Exteriores y pasando por alto el principio institucional que establece que nadie ascenderá por ascender, sino tendrá que demostrar que tienen capacidad y profesionalismo.

Finalmente para resaltar los problemas que viene afrontando nuestro Servicio Exterior, el trabajo de investigación recurrió al estudio de derecho comparado, señalado la evolución normativa de un grupo determinado de legislación que se encuentran en proceso de adecuar su normativa a los cambios presentados en el ámbito internacional en pro de institucionalizar sus respectivos servicios de relaciones exteriores y adaptarlos a la política internacional del siglo XXI.

**NECESIDAD DE REFORMA DE LA LEY 1444 PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL
SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES EN EL MARCO DE LA NUEVA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

I N D I C E

PORTADA	I
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
RESUMEN “ABSTRACT”	IV
I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	1
ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS	1
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	1
PROBLEMATIZACIÓN	2
DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	3
FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DEL TEMA	4
OBJETIVOS DE LA TESIS	5
MARCO DE REFERENCIA	6
MARCO JURÍDICO	7
HIPÓTESIS DE TRABAJO	10
VARIABLES	10
MÉTODOS Y TÉCNICAS UTILIZADOS EN LA TESIS	11
TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA TESIS	12
DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA	13
II. INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO PRIMERO	15
MARCO HISTÓRICO	15
1.1 ANTECEDENTES PRELIMINARES.-	15
1.2.-ETIMOLOGÍA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TÉRMINO	

DIPLOMACIA.-	15
1.3.-DEFINICIÓN CONTEMPORÁNEA DEL TERMINO DIPLOMACIA.-	17
1.4.-PRIMEROS INICIOS DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA.-	18
1.5.-FORMACION CONTEMPORÁNEA DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA.-	19
1.6.-HISTORIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EUROPA.-	21
1.7.- HISTORIA DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN BOLIVIA	25
 CAPITULO SEGUNDO	
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	32
2.1.-FUNDAMENTO TEÓRICO DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.-	32
2.2.-LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.-	33
2.2.1. -TEORÍA DUALISTA.-	34
2.2.2 -TEORÍA MONISTA.-	34
2.2.2.1.- TEORÍAS MONISTAS CONSTITUCIONALISTAS.-	35
2.2.2.2.- TEORÍAS MONISTAS INTERNACIONALISTAS.-	35
2.3.- LA SOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LA POSICIÓN QUE ADOPTA NUESTRA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA JERARQUÍA DE LA NORMA.-	36
2.4.- MARCO CONCEPTUAL.-	41
2.4.1. CONCEPTO DE DIPLOMACIA.-	41
2.4.2.- POLÍTICA EXTERIOR.-	43

2.4.2.1.- EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.-	44
2.4.3.- SERVICIO EXTERIOR.-	45
2.4.4.- INSTITUCIONALIZACIÓN.	48
CAPITULO TERCERO	50
MARCO JURÍDICO	
3.1.- ANTECEDENTES.-	50
3.2.- CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA.-	51
3.3.- LEY 1444 (LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-	62
3.4.-DECRETO SUPREMO No. 24037 DE 27 DE JUNIO DE 1995 (REGLAMENTOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-	64
3.4.1.- REGLAMENTO ORGÁNICO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES.-	65
3.4.2.-REGLAMENTO DEL ESCALAFON DIPLOMÁTICO NACIONAL.-	68
3.4.3.-REGLAMENTO DE LA JUNTA EVALUADORA Y CALIFICADORA DE MERITOS	70
3.5.- DECRETO SUPREMO N° 29894 DE 7 DE FEBRERO DE 2009 (ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO).-	72
3.6.- DECRETO SUPREMO N° 0054 DE 25 DE MARZO DE 2009 (REGULACIÓN DE FUNCIONES DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-	73
CAPITULO CUARTO	75
MARCO COMPARATIVO	75
4.1.- CUESTIONES GENERALES.-	
4.2.-ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZOLANA.-	76
4.2.1.- PRIMEROS AVANCES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL	

PERSONAL DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-	76
4.2.2.-PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-	79
4.2.3.-ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-	81
4.3.-ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-	83
4.3.1.- PRIMEROS AVANCES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-	83
4.3.2 PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA CANCELLERÍA CHILENA.-	84
4.3.3.- ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-	87
4.4.- ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.-	90
4.4.1.- PRIMEROS INICIOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS.-	90
4.4.2.-FUNDACIÓN DE LA SECRETARIA DE ASUNTOS EXTERIORES	

(FOUNDATION OF FOREIGN AFFAIRS).-	91
4.4.3.- DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS.-	97
4.4.4.-ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS.-	100
4.5.- ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA.-	106
4.6.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES DE VENEZUELA, CHILE, ESTADOS UNIDOS Y BOLIVIA EN EL MARCO DE SU DERECHO INTERNO	109
CAPITULO QUINTO	114
PROPUESTA DE REFORMA	114
5.1.-PROPUESTA DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY 1444.-	114
5.2.-PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA JUNTA CALIFICADORA Y EVALUADORA DE MÉRITOS	118
5.3.-PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN UN ORGANISMO INSTITUCIONALIZADO	121
III.- CONCLUSIONES.	124
IV.- RECOMENDACIONES	125
V.- ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL	

SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES

127

VI.- BIBLIOGRAFÍA

136

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS

NECESIDAD DE REFORMA DE LA LEY 1444 PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES EN EL MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Nuestro Servicio de Relaciones Exteriores viene afrontando una lucha estéril contra, el favoritismo político, el tráfico de influencias y la falta de mecanismos que garanticen que se pueda cumplir con nuestra política exterior. A pesar de que esta institución cuenta con una normativa dirigida a garantizar su institucionalización, esta medida tiende a pecar de insuficiente, dado que la mayor parte de nuestras representaciones en el exterior viene siendo manejadas por embajadores y cónsules designados por la estigmatizada relación entre el partido de gobierno y la oposición, y que gracias a estas designaciones, nuestro Servicio Exterior no ha podido desarrollarse y adecuarse a los nuevos mecanismos internacionales.

El desarrollo institucional que han venido atravesando varios países de la región es un claro ejemplo de la necesidad a la cual está obligado nuestro Estado de buscar mecanismos enfocados a erradicar los vicios que se postran en las espaldas de nuestro Servicio Exterior, pues es evidente que los

mecanismos que fueron tomados en el pasado y que se mantienen hasta nuestros días como un dogma sagrado, se han venido destacado por sus infructuosos resultados. Es evidente el hecho de que con simples frases o promesas presidenciales no se resuelve nada, que sólo la existencia de una normativa que se dirija a corregir los daños causados por los vetustos ideales políticos que han tratado de mantener en un estado de apoplejía a nuestras instituciones pueda ser la solución de este problema.

PROBLEMATIZACIÓN

- 1.- ¿Por qué nuestra actual Constitución mantiene entre las prerrogativas y facultades del presidente la designación de agentes diplomáticos, y consulares que no pertenecen al Escalafón Diplomático nacional?
- 2.- ¿Cuáles son las razones para que gobiernos anteriores no hayan promulgado una ley que institucionalice el Servicio Exterior?
- 3.- ¿Cuáles son las ventajas o desventajas que existen, entre aquellos países que decidieron institucionalizar su Servicio Exterior y aquellos que no?
- 4.- ¿Será una solución a los problemas que afronta nuestro Servicio de Relaciones Exteriores, la reforma de nuestro texto Constitucional y la modificación de nuestra Ley 1444 Ley del Servicio Exterior?
5. ¿Será posible recobrar la confianza de la ciudadanía boliviana en su Servicio de Relaciones Exteriores si este Órgano del Estado llegara a institucionalizarse?

6. ¿Será que los embajadores de carrera tienen mejores resultados, en lo que se refiere al manejo de la política exterior, la negociación y la representación de un estado de aquellos embajadores que fueron designado por consigna política?

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

- **DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

La investigación fue enfocada desde el punto de vista de la Temática Normativa de Derecho comparado Internacional dirigida al ámbito del Servicio de Relaciones Exteriores , tomando como base la normativa vigente , proyectos de ley , doctrina y el derecho comparado.

- **DELIMITACIÓN TEMPORAL**

El presente trabajo de investigación se circunscribió a los años 90 tomando como parámetro el año 1993; año en el cual se promulgó la Ley 1444 Ley del Servicio Exterior hasta el 7 de febrero del 2009 fecha en la cual se promulga la actual Constitución Política Del Estado.

Cabe señalar que dado el estudio que se realizo de derecho comparado fue necesario ampliar la delimitación temporal de este trabajo hasta mediados del año 2010.

- **DELIMITACIÓN ESPACIAL**

El espacio geográfico donde se desarrolló la investigación fue la ciudad de La Paz; ya que esta viene a ser la sede de gobierno y el lugar donde se concentran las distintas representaciones diplomáticas y consulares, cabe también mencionar que dado el contexto de la investigación con referente al ámbito internacional, se estudió el derecho comparado de las legislaciones de Venezuela, Chile y Estados Unidos.

FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DEL TEMA

En las últimas décadas los avances que ha ido mostrando nuestra Política Exterior se ha visto empañada por la tensión entre una serie de propósitos políticos y una serie de obstáculos de carácter internacional , obstáculos que se presentan en forma de evolución de la relaciones internacionales , traducidas estas en globalización , libre competitividad de mercado y la conformación de organismos interestatales . Frente a estos procesos de cambio económico y social, nuestro Servicio de Relaciones Exteriores se ha caracterizado por la deficiente capacidad de nuestros jefes de misión, recayendo la causa en la falta de conocimientos y experiencia en el manejo del servicio exterior.

En efecto, a partir de estas consideraciones comienza a tomar importancia la necesidad de adecuar nuestras instituciones públicas a los procesos de cambio que está viviendo el mundo, a importar las nuevas doctrinas y políticas que están siendo adoptadas por muchos países del continente, en razón de fortalecer con recursos económicos y humanos sus distintos organismos estatales y en especial sus representaciones en el exterior , ya

que estas al ser la imagen del estado , representan el nivel económico y social en el que se posiciona dicho estado.

Bolivia no puede quedarse al margen de estos cambios , es necesario insertar a nuestro país en las nuevas corrientes económicas que se están presentando en el mundo , pero este proceso de inserción no puede ser posible si nuestra institución encargada del manejo de nuestras relaciones internacionales continua siendo manejada por el manoseo político y la improvisación.

OBJETIVOS DE LA TESIS

OBJETIVOS GENERALES

- Analizar la normativa jurídica vigente que regula el Servicio Exterior del Estado plurinacional de Bolivia.
- Demostrar que la normativa vigente que regula el Servicio Exterior no garantiza la institucionalización del mismo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las causa del porque aun en la actualidad ningún gobierno ha tenido como agenda o programa político la institucionalización plena del Servicio de Relaciones Exteriores.
- Analizar si hay o no diferencia entre los Estados que han institucionalizado sus Servicios de Relaciones Exteriores y los Estados que no, y establecer cuáles son las ventajas y desventajas de estos.

MARCO DE REFERENCIA

▪ MARCO TEÓRICO

Los Estados que conforman la Comunidad Internacional no pueden vivir aislados requieren, necesariamente establecer vínculos entre ellos, es en este punto donde cobra importancia la Diplomacia y su institucionalización ya que esta es conceptualizada como el medio tradicional y normal a través del cual los Estados se relacionan entre sí, ya sea directamente o mediante las Organizaciones Internacionales, en cuanto a vincularse con el resto de la Comunidad Internacional.

Naciones Unidas ha consolidado el principio de que "todo Estado tiene el deber de conducir sus relaciones con otros Estados de acuerdo con el Derecho Internacional y con el principio de que la soberanía de cada Estado está sujeta a la supremacía del Derecho Internacional.

▪ MARCO CONCEPTUAL

- **Diplomacia.**- Es la "aplicación de la inteligencia y el tacto en la conducción de relaciones oficiales entre gobiernos independientes" o la "conducción de negocios entre Estados por medios pacíficos", según lo señala Ernest Satow.

Otra definición de este término nos da la Enciclopedia Británica para la cual persuadir y disuadir constituye, según clásica definición, la esencia de la diplomacia.

Por último, de acuerdo a Marteen's Diplomacia es la ciencia y el arte de la negociación. En un sentido lato, incluye la técnica y los procedimientos con que se conducen las relaciones interestatales.

- **Derecho Diplomático** .- Es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre los distintos órganos de los sujetos de Derecho Internacional, encargados temporal o permanentemente de sus relaciones exteriores; según lo establece Philippe Cahier.

- **Política Exterior**.- Es entendida como la proyección al mundo y la defensa de los intereses nacionales: intereses que son múltiples y diversos, pero que se conjugan en la defensa de la soberanía en su expresión más amplia, política, económica, social y cultural.; según definición de la mexicana Rosario Green.

- **Servicio Exterior**.- Es el conjunto de funcionarios, agregados, empleados y técnicos que han sido nombrados por un gobierno para que presten sus servicios en las misiones diplomáticas y consulares que tienen en el extranjero y en las delegaciones ante organismos internacionales.

▪ **MARCO JURÍDICO**

▪ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

- ❖ **Artículo 172**.- Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley; numeral 5) Dirigir la política exterior, suscribir tratados

internacionales, nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general.

▪ **LEY 1444 (LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES)**

- ❖ **Artículo 11.-** EL Presidente de la República , de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto , puede delegar Representación Plenipotenciaria y con rango de Embajador Extraordinario a cualquier Ministro de Estado , parlamentario o personalidad nacional , para Misiones Especiales públicas o confidenciales de carácter temporal .

- ❖ **Artículo 21.-** Los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores, están al servicio del Estado con entera independencia de personas, grupos o partidos políticos. Su lealtad y obediencia se deben únicamente a él y a su gobierno, conforme a la Constitución Política del Estado, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones legales.

- ❖ **Artículo 22.-** El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto elaborará el cuadro anual de promociones y traslados, programará las designaciones de los funcionarios diplomáticos en la Cancillería de la República y en las misiones en el exterior, según los requerimientos del servicio y de acuerdo a las calificaciones del Escalafón Diplomático nacional y los Reglamentos de la presente Ley.

- **DECRETO SUPREMO No. 24037 DE 27 DE JUNIO DE 1995 (REGLAMENTOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES)**

- **A) REGLAMENTO ORGÁNICO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES**

- ❖ **Artículo 4.-** El Servicio de Relaciones Exteriores contará con funcionarios especializados en las diferentes áreas que requiere la política exterior. La carrera diplomática está garantizada y reglamentada por el Escalafón Diplomático Nacional. La carrera del personal administrativo estará reglamentada mediante un Escalafón Administrativo.

- ❖ **Artículo 26.-** El Embajador es el representante del Presidente de la República en el Estado receptor, depende el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y de los Secretarios Nacionales.

- ❖ **Artículo 29.-** Los Representantes Permanentes de Bolivia ante organismos internacionales que así lo requieran, tendrán el rango de Embajador y serán nombrados por el Presidente de la República. El representante y el personal diplomático de su dependencia, sujetara sus actos y funciones a la Ley No1444 y sus reglamentos.

- ❖ **Artículo 73.-** En cumplimiento específico de los artículos 1, 2, 3, 4,18(2) ,22 y 23 de La Ley 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores, los cargos diplomáticos de Bolivia en el exterior hasta la categoría de Ministros y los equivalentes Consulares, deberán ser cubiertos por

funcionarios de carrera pertenecientes al Escalafón Diplomático Nacional.

- **B) REGLAMENTO DEL ESCALAFÓN DIPLOMÁTICO NACIONAL**

- ❖ **Artículo 7.-** Asimismo de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 inciso 4 de la Ley 1444 excepcionalmente y siempre que existan vacancias, a invitación del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto podrán ser admitidas, al nivel que se requiera, personalidades de reconocido prestigio profesional, las mismas que solo gozaran de su inscripción en el Escalafón Diplomático Nacional y a la carrera diplomática.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

“La normativa jurídica vigente que regula el Servicio Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia no garantiza la institucionalización del citado Servicio”.

VARIABLES

- **VARIABLES INDEPENDIENTES.**

La falta de una norma que institucionalice el Servicio de Relaciones Exteriores.

- **VARIABLES DEPENDIENTES**

La desprotección jurídica e institucional de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores.

El manejo del Servicio de Relaciones Exteriores por funcionarios no capacitados en el manejo de la Política Exterior de un país.

MÉTODOS Y TÉCNICAS UTILIZADOS EN LA TESIS

- **MÉTODOS GENERALES**

- **MÉTODO INDUCTIVO.**- Este método nos ayudó a partir de hechos singulares que relacionan a nuestro Servicio Exterior, para pasar a proposiciones generales. Mediante este método se pudo precisar nuestro tema de investigación.
- **MÉTODO HISTÓRICO.**- Aplicamos este método de acuerdo a las distintas etapas de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores, en su sucesión cronológica; con el objeto de conocer la evolución de nuestro objeto de investigación.

- **MÉTODOS ESPECÍFICOS**

- **MÉTODO EXEGÉTICO.**-Este método nos ayudó a responder las contradicciones que existe en nuestra normativa desde el punto de

vista de la voluntad del legislador; ya que para la promulgación de la Ley 1444 y sus reglamentos se los realizó en dos gobiernos distintos.

- **MÉTODO COMPARATIVO.**-Este método nos ayudó a ver las similitudes y diferencias que existe entre nuestra legislación actual y la legislación de los estados de Chile, Venezuela y Estados Unidos.
- **MÉTODO NORMATIVO.**- Con este método se pudo analizar la existencia de unidad, coherencia y respeto a la jerarquía de la norma, desde la constitución hasta los reglamentos de La Ley 1444.

TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA TESIS

- **INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA.**- Se realizó la revisión de Textos especializados en el tema, artículos de periódicos y la revisión de páginas web.
- **EXPOSICIÓN DE CASOS.**- Se expusieron casos suscitados en nuestras embajadas y consulados en el exterior, como también de los países tomados como objeto de investigación, para fortalecer nuestro objetivo de investigación.

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS

I. INTRODUCCIÓN

En estos últimos tiempos Bolivia viene afrontando una serie de cambios jurídicos, políticos, económicos y sociales. Claro ejemplo es la reciente aprobación de nuestro texto constitucional mediante referéndum, el paso de un Estado Centralizado a un Estado Autonómico y los exiguos intentos de combatir la corrupción a través de la fiscalización e institucionalización de nuestras entidades públicas.

En el presente trabajo de investigación se pretende resaltar los problemas fundamentales que viene atravesando nuestro Servicio de Relaciones Exteriores tales como el favoritismo político, el nepotismo y la improvisación factores que dificultan que nuestra Política Exterior pueda alcanzar los fines propuestos.

Si bien es cierto que en gobiernos anteriores se viene intentando institucionalizar el Servicio de Relaciones Exteriores , estos esfuerzos han desembocado en mezquinos resultados , basta con señalar que nuestra actual Ley 1444 garantiza la carrera diplomática a través del Escalafón Diplomático y faculta a la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos para que tome a su cargo la evaluación de los ascensos de categoría en los distintos niveles jerárquicos de nuestro Servicio Diplomático y Consular excepto y esto viene a ser el talón de Aquiles en lo que respecta a la designación de embajadores y cónsules , cuya prerrogativa recae en el

Presidente del Estado Plurinacional , es por esta razón que hoy en día más del noventa por ciento de nuestros jefes de misión en el extranjero son personas ajenas al Servicio Exterior y me refiero con estas palabras al hecho de que estas personas no han realizado estudios afines al servicio exterior y que no gozan de ninguna experiencia, relacionada con la negociación y la representación , entendidos estos términos como el concepto básico de lo que se entiende por Diplomacia.

Por esta razón nuestro trabajo se halla circunscrito a aportar salidas que nos ayuden a erradicar de raíz el manejo político de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores , mediante el planteamiento de una reforma a nuestra actual ley 1444 Ley del Servicio de Relaciones Exteriores y sus respectivos reglamentos.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO

1.1 ANTECEDENTES PRELIMINARES.-

A lo largo de la historia, la comunidad internacional se ha empeñado en fortalecer y reglamentar las prácticas diplomáticas y consulares codificando los usos consuetudinarios hasta llegar a la creación de las convenciones mundiales sobre relaciones diplomáticas y relaciones consulares.

Esos aspectos prácticos, sin embargo, deben entenderse enmarcados en los principios establecidos por la costumbre internacional y por los tratados internacionales que se negociaron fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX y que dan adecuado sustento a las actividades diplomáticas.

1.2.- ETIMOLOGÍA Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TÉRMINO DIPLOMACIA.-

La palabra diplomacia proviene del francés diplomatie y del inglés diplomatics, que a su vez derivan del latín diploma y éste del griego δίπλωμα (diploma). El término δίπλωμα se compone del vocablo δίπλο (diplo), que

significa doblado en dos, y del sufijo $\mu\alpha$ (ma), que hace referencia a un objeto.¹

Un diploma era un documento oficial, “una carta de recomendación que otorgaba una licencia o privilegio.”² Esta era remitida por la autoridad suprema de una entidad política soberana a las autoridades de otra para informarles que el poseedor desempeñaba funciones de representación oficial y para solicitarles ciertos privilegios para el funcionario en la jurisdicción del destinatario.

Dicho documento se caracterizaba por estar doblado y en algunas ocasiones cosido en razón de que el contenido era una comunicación privada entre el remitente y el destinatario. El documento se entregaba doblado, y contenía una recomendación oficial con ciertos poderes para aquellos funcionarios que se dirigían a otro país o provincia de un Imperio por consiguiente el portador del “pliego o diploma” era ipso facto un diplomático.

En su proceso evolutivo, al pasar por el latín, la palabra diploma fue adquiriendo distintos significados, entre los que se pueden destacar, “carta doblada en dos partes, documento emitido por un magistrado, asegurando al poseedor algún favor o privilegio, y carta de recomendación emitida por el Estado, otorgada a personas que viajaban a las provincias”³.

Siglos más tarde, en su tránsito por el francés y el inglés, el término diplomacia amplió su alcance a otras actividades que guardaban relación con el manejo de documentos oficiales entre soberanos.

¹ Ver *Encyclopedia Britannica*: 2006

² Ver *Oxford Dictionary of English Etymology*: 2006. Editada por g. w. s. Friedrichsen y, R. W. Burchfield . Oxford-Inglaterra .2004

³ Ver *Oxford Dictionary of English Etymology*; obra citada

En Francia, “la diplomatie” hacía referencia a todos los documentos solemnes emitidos por las cancillerías, especialmente aquellos que contenían acuerdos entre soberanos.⁴

El término inglés “diplomats” se utilizó específicamente en lo relativo a la ciencia de la autenticación de documentos antiguos y a la conservación de archivos: el oficio de tratar con archivos y diplomas fue conocido entre los gobiernos europeos como res diplomática o asuntos diplomáticos, un elemento que según Harold Nicholson, “es aún vital para el funcionamiento de cualquier Servicio Exterior eficiente.”⁵

Hacia finales del siglo XVIII, comenzaron a utilizarse los vocablos “diplomatie, en Francia, y diplomacy, diplomat y diplomatisi”⁶ en el Reino Unido, en referencia al manejo de las relaciones y negociaciones entre naciones a través de oficiales del gobierno. Desde entonces, en palabras de algunos autores, un diplomático es una persona autorizada a negociar en nombre de un Estado.

1.3.- DEFINICIÓN CONTEMPORÁNEA DEL TERMINO DIPLOMACIA.-

Como muy bien señala Harold Nicholson en su obra *La Diplomacia*, en el lenguaje corriente se usa la expresión “diplomacia” para designar cosas y conceptos muy diferentes. Se habla como “sinónimo de política exterior”, como “negociación”, como procesos o mecanismos vinculados con una

⁴ Ver Enciclopedia Británica: Obra citada

⁵ Texto extraído de la obra: *Diplomacy: a Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs*.p.107.1939/Edited by Justin Howkards/ Harold Nicholson

⁶ Ver.: Dictionary of Diplomacy. Pearson Education Inc.2003/NY 10606

negociación, como Servicio Exterior, o por ejemplo diciendo “mi hijo trabaja en la diplomacia”.

Hay quienes caracterizan a los diplomáticos como personajes frívolos que se pasean de recepción en recepción, con vasos de whisky en sus manos, deslizándose en lujosos automóviles, acompañados por sus elegantes esposas, cubiertas por pieles que provocan la indignación de los ecologistas. Esa caricatura no corresponde en ningún caso a la realidad. Por lo menos, no corresponde a la realidad actual.⁷

Procurando avanzar en el ámbito de las definiciones, cabe tener presentes otras opiniones sobre el particular.

Como es señalado por Ernest Satow, en “Satow's Guide to Diplomatic Practice” “La diplomacia es la aplicación de la inteligencia y el tacto en la conducción de relaciones oficiales entre gobiernos independientes o la conducción de negocios entre Estados por medios pacíficos.”

Por último tenemos a Luis Santiago Sanz internacionalista argentino quien señala que “Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o el arte del diplomático.”⁸

De cualquier forma en que se la defina, la diplomacia lleva envuelta la idea de un mecanismo de vinculación entre los Estados y la comunidad

⁷ Ejemplo extraído de lecciones de Derecho Diplomático. Cancillería de Chile

⁸ Concepto extraído de La cuestión de Misiones: Ensayo de su historia diplomática. pág87. Buenos Aires.2007/Sanz, Luis Santiago.

internacional, la idea de la negociación y orientación de los Estados en la vida de relación con otros gobiernos.

1.4.-PRIMEROS INICIOS DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA.-

Al igual que casi todas las actividades humanas, la diplomacia surgió de la interacción de los pueblos y su actividad promovió vocacionalmente a ciertos individuos, cuyas condiciones de destreza intelectual y sagacidad política les predisponía para la actividad diplomática.

A partir de ello la diplomacia fue evolucionando y transformándose, llegando a seguir el mismo proceso de las otras profesiones, distinguiéndose tal vez, en la marcada estrictez de sus exigencias.

1.5.-FORMACIÓN CONTEMPORÁNEA DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA.-

Hacia finales del siglo pasado, las universidades no producían "diplomáticos". Se estudiaban asignaturas o cursos que "servían" a los diplomáticos. Si la vocación del alumno era muy fuerte, se producían, a fuerza en estudios personales, expertos en asuntos mundiales, peritos en Derecho de Gentes, economistas internacionales, juristas del derecho comparado, conocedores de historia diplomática o de relaciones entre los

pueblos⁹. Los tratados internacionales eran un capítulo del estudio histórico. La carrera diplomática como tal no existía.

La preparación académica del diplomático no se remonta más allá de la primera mitad del siglo XIX y es antes de esa fecha precisamente, como lo menciona Philippe Cahier "...cuando la Diplomacia ha alcanzado ya su madurez, ha logrado sus mejores triunfos, ha exhibido sus nombres más destacados, ha definido sus normas y su estilo, ha creado su código formal y ha irrumpido en la sociedad humana como una de las actividades más exigentes, pero al mismo tiempo, más prestigiosas de cuantas puedan atraer la curiosidad intelectual del hombre"¹⁰.

En síntesis se puede afirmar que la formación diplomática profesional es casi contemporánea; en primer lugar aparece la necesidad social de la actividad, ella es la representación exterior, herramienta indispensable de las relaciones entre los pueblos. La necesidad de que "uno hable por todos." Luego aparece la aptitud. Es decir, la vocación orientada de ciertos individuos a esta disciplina, estimulada por requisitos físicos e intelectuales que la condicionan.

Y por último, el tiempo y la perseverancia en su ejercicio, únicos métodos de adquirir la experiencia, sin la cual toda profesión permanece en la juventud.¹¹

En este sentido, la diplomacia es una profesión tan exigente que sólo puede comparársela con la milicia o el sacerdocio; a decir de Ernest Satow este la

⁹ Datos extraídos de Lecciones de Derecho Diplomático. Pagina web de la Cancillería de Chile

¹⁰ Fragmento extraído textualmente de "Derecho Diplomático contemporáneo. Capitulo Segundo-Evolución Del Derecho Diplomático p.45". Madrid: Rialp, 1965 / Philippe Cahier.

¹¹ Ver Evolución de la Diplomacia. Pagina web de la Cancillería de Chile

ha llamado "el estado humano del Servicio Exterior."¹² Porque no sólo toca a su intelecto y a su necesidad, sino que pide su entrega integral.

Es por eso que la diplomacia exige del hombre todas las habilidades que este pueda tener tales como: su presencia física, su inteligencia, su simpatía, su ingenio, su idioma, su vida privada, sus familiares, su moral, su sagacidad, su lealtad, su sensibilidad, sus pasiones, su tenacidad y sus costumbres cotidianas. Y sobre todo, exige su estudio continuo y perseverante.

Recordemos que Diplomacia es, básicamente, negociar. Para negociar hay que saber y mantenerse actualizado constantemente.

1.6.- HISTORIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EUROPA.-

En esta parte del capítulo nos ocuparemos de los hechos históricos que trascendieron en Europa desde la edad media hasta el siglo XX con relación a los grandes personajes que nutrieron la ciencia de la diplomacia, algunos tratados internacionales que demarcaron los parámetros del actual derecho diplomático y los primeros inicios en la institucionalización de la carrera diplomática en los estados de Italia e Inglaterra siendo estos estados los precursores de la profesionalización de esta disciplina.

Según Harold Nicholson en su obra *La Diplomacia*. El lapso que va entre Maquiavelo y el Codex Jus Gentium Diplomaticus, de Leibnitz y, el que va

¹² Fragmento extraído textualmente de: *The Diaries and Letters of Sir Ernest Mason Satow (1843-1929), a Scholar-Diplomat in East Asia* p.48. *Booksources.com*

entre la paz de Westfalia (1648) y el Congreso de Viena (1815) son ciclos experimentales”¹³.

Si bien las realizaciones de la Diplomacia mundial tuvieron plena madurez en cuanto a su estrategia, a su mecánica de negociación y aún a la representación exterior de cada gobierno, siempre nos vemos obligados a unirlos al brillo personal de las grandes figuras.

Existe, de hecho, una constante de política internacional de cada país, y junto a ella, hombres notables que la hacen posible y que la llevan a cabo con éxito. Pero no hay aún una carrera diplomática que excede lo meramente vocacional.

Se sabe de expertos que conocen bien el arte de negociar y el de representar a su rey; escriben obras clásicas del derecho diplomático; estudian constantemente la jurisprudencia internacional. Muchos de ellos Tour le Pin, Nasselrode, Rincón, Pole, Laski y cien más son asesores indispensables de cualquier embajador y han consagrado su vida a esta actividad. Pero no hay "carrera", los hombres no se alistan en una profesión organizada, ni existe un sistema administrativo que la proteja y la regule¹⁴.

Sin embargo, no es posible ni imaginar el actual estado de desarrollo de la Diplomacia profesional sin la montaña de experiencias acumuladas durante este período como lo menciona Philippe Cahier: "La tradición diplomática, como la militar, indican a las generaciones futuras que la mejor estrategia

¹³ Este fragmento fue extraído de la página web oficial de la Cancillería Chilena; Lecciones De Derecho Diplomático-, Aspectos generales de la diplomacia,2009

¹⁴ Datos extraídos de Evolución de la Carrera Diplomática. Cancillería de Chile

consiste siempre en saber cómo se comportaron los antepasados, en igual circunstancia y con los mismos elementos."¹⁵

Quedan precedentes que hoy nos asombran. Kissinger ¹⁶ ha hecho un paralelo admirable entre el Congreso de Viena de 1815 y el mundo de post-guerra de 1946. Enfatizando el invariable comportamiento humano que se repite con rara pertinacia cada cierto tiempo de acuerdo a este diplomático las mismas circunstancias vuelven a nacer. Cada época produce un gran líder, una idea contagiosa una revolución que altera el orden establecido, una guerra que ataca o restablece ciertos valores; y los hombres vuelven a reunirse y a discutir; y surgen otra vez los mismos tratados que todos estimen definitivos y que la generación siguiente condenará por añejos.¹⁷

Retomando, el primer concepto de este trabajo. La experiencia proyectada en el tiempo y conservada como jurisprudencia, exige un ordenamiento administrativo que la preserve y la estudie, esa es la carrera diplomática.

Como ultima parte de este epígrafe y siguiendo el orden cronológico anteriormente establecido corresponde citar a los primeros avances en la profesionalización de la carrera diplomática.

¹⁵ Fragmento extraído textualmente de "Derecho Diplomático contemporáneo. Capítulo Tercero-La Misión de la Diplomacia p.89". Madrid: Rialp, 1965 / Philippe Cahier

¹⁶ Político estadounidense de origen alemán, secretario de Estado desde 1973 hasta 1977, durante las presidencias de Richard Milhous Nixon (1969-1974) y Gerald Ford. Tras cursar estudios superiores en la Universidad de Harvard, sirvió en la Marina de Estados Unidos desde 1943 hasta 1946. En su primera obra, *Armas nucleares y política exterior* (1957), considerada una de las fuentes inspiradoras de la posterior política exterior estadounidense, defendió la posibilidad de que Estados Unidos realizara intervenciones militares en otros países.

¹⁷ Ver *Armas nucleares y política exterior*. (1957) Kissinger

La primera escuela diplomática de servicio público que se origino fue en Italia, aunque no siempre orientada hacia lo diplomático como lo menciona Philippe Cahier.

Esta primera escuela tuvo su epicentro más precisamente en Venecia. La segunda es la de Roma. Esta última fue fundada por Clemente XI, en 1701, con el fin de preparar a los servidores administrativos de la Santa Sede. Se le llamó Academia de servicio. Pío VI modificó su reglamento en 1775. León XIII le dio el nombre de Academia Eclesiástica Pontificia y en 1879 separó la educación propiamente doméstica de la internacional. En 1939, Pío XI la convirtió en una de las más modernas y mejores Escuelas de Diplomacia, rango que preserva hasta el día de hoy.

Según Ernest Satow, Inglaterra, más que cualquier otro país, comprendió que su supervivencia estaba ligada a dos recursos vitales: su Marina y su Diplomacia profesional.

En 1856, Lord Claredon dicta la primera Ley de Servicio Exterior. Dicha normativa regulaba la escuela diplomática, el ingreso a la carrera diplomática y establecía las condiciones personales que necesitaba un ciudadano para ser "diplomático" y para ser "Cónsul". Considerando el carácter de la política exterior británica, las exigencias para postular a la segunda carrera eran superiores a las de la primera.

Posteriormente la Edén Act de 28 de enero de 1943 creó los escalafones, los exámenes de ingreso, las jubilaciones y todos los detalles administrativos.

En sucesivas disposiciones legales de 20 de abril de 1944 y de 7 de enero de 1947, se completó el cuerpo legal que da forma actual a la diplomacia inglesa.

1.7.- HISTORIA DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN BOLIVIA.-

La historia de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores está emparentada desde el nacimiento de nuestra república, como ya se conoce por los libros de historia y en especial el que presenta Carlos D. Mesa Gisbert¹⁸; en el cual se señala que tres meses después al 6 de agosto de 1825 fecha en que se proclama la independencia de la República de Bolivia, el 3 de octubre para ser exactos, la Asamblea deliberante resolvió constituir enviados especiales (representantes diplomáticos) en las repúblicas de Argentina, Perú y Colombia para que presenten a los respectivos gobiernos la expresión de gratitud del nuevo Estado.

Luego en La Constitución Política del Estado de 1826 se creó tres ministerios: uno, denominado del Interior y Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y el tercero de Guerra y Marina, cabe mencionar que el primer ministro del Interior y Relaciones Exteriores fue el Teniente Coronel español, don Facundo Infante, designado el 13 de enero de 1826; el segundo, el doctor Mariano Enrique Calvo, nombrado por el presidente Sucre el 2 de

¹⁸ Ex presidente de Bolivia. Vivió en su juventud en la ciudad española de Madrid, en cuya Universidad Complutense comenzó, en 1971, estudios superiores de Ciencias Políticas. Tres años después, regresó a La Paz, donde, en 1978, se licenció en Literatura por la Universidad Mayor de San Andrés. Escribió varios libros entre ellos se destacan: Historia de Bolivia (cuya autoría la comparte con sus padres José de Mesa y Teresa Gisbert) y entre Urnas y Fusiles este último recibió un galardón por el gobierno Español.

agosto de 1828 ; el tercero fue don Casimiro Olañeta, posesionado el 11 de octubre de 1828.

La historia de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores comienza a tomar importancia como lo señala Jorge Escobari... " a partir del 1º de mayo de 1844, cuando se reglamento el servicio consular de la república." ¹⁹

Varios años después 1886 en la presidencia del doctor Gregorio Pacheco se creó un ministerio de Relaciones Exteriores separado del Interior que era con el que se había fundado la República, dos años después por ley de 20 de noviembre de 1886 se determinaron algunas normas para el Servicio Diplomático.²⁰

Las atribuciones fundamentales del ramo de Relaciones Exteriores en nuestro país en ese entonces se hallaron determinadas por la Ley de Organización Política y Administrativa de 3 de diciembre de 1888²¹ y por el reglamento de organización política y administrativa consignado en decreto de 10 de Enero de 1903.²²

En el primer decenio del siglo XX por decreto de 6 de agosto de 1910, fue definido el "Reglamento Diplomático" y se reconoció la calidad de "Carrera Especial "al servicio diplomático de la República, para el que fueron señaladas las siguientes categorías, concordantes con las existentes en ese

¹⁹ Fragmento extraído textualmente de" Derecho Diplomático Boliviano" capítulo primero. Pag.44.La Paz Bolivia 1976/Jorge Escobari.

²⁰ Ver Jorge Escobari. Obra citada

²¹ El artículo 11 de la ley 1888; establecía la plena potestad de este ramo: 1º negociar y concluir los tratados con las naciones extranjeras, canjearlos y ratificarlos, previa aprobación del congreso; 2º nombrar Cónsules, Agentes Consulares y Ministros Diplomáticos; 3º admitir y reconocer Cónsules y Ministros extranjeros; 4º intervenir en la legalización de los instrumentos públicos que deben hacer fe en el extranjero.

²² El artículo 11 del reglamento de 1903 reitera las atribuciones mencionadas por la ley de 1888 y agrega las siguientes; el mantenimiento de las relaciones con los gobiernos extranjeros y el Cuerpo Diplomático y Consular; la atención de convenciones especiales, Conferencias y Congresos internacionales y la extradición conforme a los tratados y leyes vigentes.

entonces en las relaciones exteriores: Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios; Ministros Residentes; Encargados de Negocios; Primeros Secretarios; Segundos Secretarios y Adjuntos o agregados.

Esa disposición señalo, además los deberes y obligaciones de los mencionados funcionarios; los requisitos para el ingreso a la carrera diplomática; y formalidades para los nombramientos y promociones; el Registro Diplomático, las licencias, la disponibilidad, la jubilación, la correspondencia, los sueldos y los gastos y, el uso de los uniformes²³.

Casi dos años más tarde o sea el 25 de junio de 1912, se aprobó el "Ceremonial Diplomático" en el que se consigno los siguientes capítulos: Jerarquía Diplomática; Toma de posición de un ministro de Relaciones Exteriores; audiencia del Ministro de Relaciones Exteriores; llegada a Bolivia de un diplomático extranjero; recepción oficial de Internuncios y Ministros y recepción de Encargados de Negocios.

El Estatuto Orgánico del Servicio de Relaciones exteriores, de 28 de diciembre de 1939, asigno al Ministerio la siguiente composición determinada en reparticiones, departamentos y servicios: asesoría general, dirección de protocolo, cuatro departamentos especiales, ocho departamentos ordinarios, Secretaría del Ministro. Los departamentos especiales eran: Político y Diplomático, Consular, Jurídico, y Político económico. Y los departamentos ordinarios: Límites, Tratados y Congresos, Cooperación Intelectual, Propaganda y Publicidad. Administrativo y Contabilidad, Turismo, y Archivo Correspondencia y Traducción.²⁴

²³ Datos extraídos de Derecho Diplomático Boliviano. Jorge Escobari

²⁴ Ver Jorge Escobari. Obra citada

El decreto de 29 de abril de 1954, derogó el estatuto de 28 de diciembre de 1939, y dispuso nuevas prescripciones para el servicio de Relaciones Exteriores del país, otorgando al Ministerio una estructura en base a un criterio de carácter "geográfico" y no por la naturaleza de los "asuntos" cuál era el sistema hasta entonces vigente en la Cancillería. De esta manera, desaparecieron los departamentos político y diplomático y político económico, las restantes fueron asimilados a un nuevo esquema de atribuciones y funciones; instituyéndose en cambio, Direcciones Generales encargadas de la atención de cuestiones referentes a determinadas áreas geográficas, y otras, de la tramitación de gestiones relativas a los diversos asuntos en particular. En consecuencia, a demás de la subsecretaría y asesoría general, el Ministerio fue organizado con seis Direcciones Generales sub. Divididas en departamentos y secciones; nueve departamentos especiales; y un Instituto de Estudios Internacionales²⁵.

Por decreto supremo de 11 de julio de 1979, fue creada en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección General de Derecho Boliviano al Mar. Según el Estatuto del Servicio de Relaciones Exteriores de la República de Bolivia, aprobado por Decreto de 25 de julio de 1979, corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto las siguientes funciones principales: el mantenimiento de las relaciones diplomáticas y consulares con otros Estados, así como las relaciones con los organismos internacionales; la defensa político - diplomática de la soberanía e integridad territorial de la República ; la negociación , elaboración y suscripción de tratados , convenios con otros instrumentos internacionales.

²⁵ Ver Jorge Escobari. Obra citada

Es importante mencionar que El Estatuto del Servicio de Relaciones Exteriores aprobado el 25 de julio de 1979, como lo señala Jorge Escobari se dispone que los aspirantes al ingreso de la carrera diplomática y consular deberán reunir los siguientes requisitos: ser boliviano de nacimiento; presentar documentos que acrediten haber cumplido el servicio militar obligatorio; gozar de buena salud comprobada por certificado médico; y en la última parte que es la más importante se establece que podrán ingresar a la carrera diplomática los graduados en diplomacia en universidades nacionales o extranjeras o Instituto Diplomático reconocido por el Estado boliviano previo examen de ingreso y aprobación de la Junta Calificadora; ese ingreso esta, además establecido para los graduados de la Academia Diplomática dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores²⁶, cabe mencionar que es a partir de este estatuto que se empieza a dar los primeros pasos en la búsqueda de la profesionalización de nuestros diplomáticos ya que anteriormente el ingreso a la servicio exterior no exigía estudios en diplomacia.

En los últimos 20 años se han dado importantes avances con respecto a la institucionalización de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores se puede mencionar entre ellos el reglamento establecido en la presidencia de Jaime Paz Zamora, ya que en dicho instrumento legal , se reglamenta el Estatuto de Relaciones Exteriores ²⁷, junto a este decreto supremo se establece el Reglamento General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del Servicio Diplomático de Bolivia²⁸.

²⁶ Jorge Escobari, obra citada. Pag.55

²⁷ Decreto Supremo N° 22242 del 14 de julio de 1989

²⁸ Decreto Supremo N° 22243 del 14 de julio de 1989

Mediante estos instrumentos jurídicos se pretende institucionalizar el Servicio Exterior.

Estos reglamentos solo llegan a tener tres años de vigencia porque, el 9 de marzo de 1993, se promulga la Ley 1444 "Ley del Servicio Exterior", que se considera un avance legislativo muy importante para la institucionalización del Servicio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Esta Ley establece, y también sus respectivos reglamentos, la vigencia de un Escalafón Diplomático. Lamentablemente en los últimos nueve años no se cumplió con este requisito que fue aprobado a principios de 1997, meses antes que culmine el primer gobierno del Presidente Sánchez de Lozada porque la administración del ex presidente Hugo Banzer decidió postergar por cuatro años su vigencia.

Finalizando la historia de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores podemos mencionar que hubo posteriores intentos de dotar de una ley que ponga fin al manoseo político y logre establecer un nuevo Servicio de Relaciones Exteriores con miras al siglo XXI en orden a los nuevos parámetros establecidos internacionalmente , entre estos podemos mencionar el que se dio en la administración Banzer el año 2001 en el que se decidió aprobar el escalafón diplomático pero que no se puso en ejecución debido a que los funcionarios de la Carrera Diplomática realizaron 60 impugnaciones al reglamento , en la misma administración pero esta vez a cargo del ex presidente Jorge Quiroga se dejó un proyecto de decreto que resume las sugerencias que institucionalizan El Servicio Exterior, pero que dicho proyecto no llegó a tener vida , ya que el gobierno de Sánchez de Lozada decidió no promulgar este decreto. Por último tenemos la actual Constitución

Política Del Estado²⁹ en la cual se sigue manteniendo como prerrogativa del presidente la designación de agentes diplomáticos como se señala en el Artículo 172.³⁰

²⁹ Aprobada en el referéndum de 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009 durante la presidencia de Evo Morales Ayma.

³⁰ Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: 5) Dirigir la política exterior, suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1.- FUNDAMENTO TEÓRICO DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.-

Se entiende por fundamento del Derecho Internacional Público la base o soporte racional y jurídico en que descansa el Derecho Internacional y que justifica su vigencia o le da razón de ser ha dicho Derecho.³¹

Para fundamentar al Derecho Internacional Público, los tratadistas han expuesto una serie de teorías, así como también se ha hecho referencia a algunas escuelas jurídicas con el mismo propósito.

Estas escuelas jurídicas han pretendido fundamentar al Derecho Internacional en forma personal y excluyente debido a que en ciertos momentos el Derecho Internacional se ha nutrido intensamente de las doctrinas de una determinada escuela y por eso se ha creído ver en ella el verdadero fundamento de este Derecho.

³¹ Concepto extraído de Derecho Internacional Público pág. 32. Caracas 1999 / (Guerra Iñiguez, Daniel,

2.2.- LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.-

Determinar las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno de los Estados es de gran interés. Es conveniente mencionar que las posibles soluciones al problema de las relaciones entre estos Derechos, se hallan condicionadas por la posición que se adopte sobre el fundamento del Derecho de Gentes.

El Derecho interno se caracteriza porque sus normas, con carácter general, emanan de instituciones determinadas y se imponen a los destinatarios, siendo posible la aplicación coactiva. Por el contrario, el Derecho internacional surge de la coordinación y acuerdo entre los diversos sujetos y no existe un mecanismo consolidado de aplicación coactiva del Derecho.³²

La concepción voluntaria, es decir la que hace referencia a que el Derecho Internacional es responsable sobre el consentimiento de los Estados, conduce al dualismo mientras que la concepción objetivista, se inclina a buscar el origen del ordenamiento jurídico mas allá de la voluntad humana, es decir que implica adhesión al monismo. De modo que existen dos posibles soluciones para el antes mencionado problema y por ello Se ha tratado de explicar la relación entre normas de uno y otro tipo a través de diversas teorías y modelos; entre estas tenemos:

³² Este concepto de aplicación de la “norma coactiva”, viene a ser la base sobre la cual se diferencia el Derecho Interno del Derecho Internacional, según lo expresa Henry Kissinger. (1999)

2.2.1.-TEORÍA DUALISTA.-

La teoría dualista fue formulada por el profesor alemán Carl Heinrich Triepel y establece que: “el Derecho Interno y el Derecho Internacional son dos ordenamientos jurídicos absolutamente distintos, por que proceden de fuentes diferentes y tienen distintos destinatarios³³, pues en el derecho interno procede de la voluntad unilateral del estado, rigiendo las relaciones entre los individuos o entre estos y el Estado, mientras que en el Derecho Internacional nace de la voluntad común de varios Estados, regulando por lo tanto las relaciones entre los estados”. Ahora bien, para que una norma de Derecho Internacional obligue a los individuos esta tiene que transformarse en Derecho Interno, y como consecuencia, por originarse sus normas y por depender su validez de la voluntad de los Estados, prácticamente el Derecho Interno prima sobre el Derecho Internacional. Por ejemplo según Charles Rosseau: un tratado es obligatorio solamente cuando los Estados signatarios lo ratifican.³⁴

2.2.2.-TEORÍA MONISTA.-

La posición monista admite que el Derecho Internacional y el Derecho Interno constituyen un conjunto único e independiente en virtud del carácter unitario del Derecho. Es decir que ambos ordenamientos son ramas de un mismo sistema jurídico al cual todos los otros están ligados en una relación derivada de legitimación³⁵.

³³ Ver Jiménez de Aréchaga, Eduardo (1989). *Derecho Internacional Público. Tomo I*

³⁴ Ver Rosseau, Charles (1966). *Derecho internacional público*. Barcelona

³⁵ Es decir que de acuerdo con ésta, el derecho interno y el derecho internacional conforman un sistema único: defienden la unidad esencial de los ordenamientos jurídicos. Las teorías monistas implican un principio de subordinación, y en función del mismo se distinguen dos variantes Teorías monistas internas o constitucionalistas y Teorías monistas internacionalistas

La teoría monista está dividida en dos tendencias antagónicas y en función del mismo se distinguen dos variantes.

2.2.2.1.- TEORÍAS MONISTAS CONSTITUCIONALISTAS.-

En esta teoría se formula el principio de que al Derecho Interno corresponde la primacía sobre el Derecho Internacional Público. Este principio ha sido generalmente abandonado por considerarlo idóneo para desplegar el asunto del monismo, es decir de la unidad del ordenamiento jurídico y por ser sustancialmente negador de la comunidad internacional y por lo tanto del Derecho Internacional.³⁶

2.2.2.2.- TEORÍAS MONISTAS INTERNACIONALISTAS.-

Esta teoría afirma que el Derecho Internacional Público por tener más jerarquía jurídica tiene prioridad sobre el Derecho Interno. Se ha manifestado que la primacía del Derecho Internacional Público se sustenta en que no sólo por el hecho de que los Estados como entidades originarias o soberanas por sus respectivos ordenamientos impongan la propia legitimación de la norma del Derecho Internacional, sino por el poder normativo de cada Estado en el ámbito de la respectiva esfera de competencia.³⁷

³⁶ Concepto extraído de Pastor Ridruejo, José A. (2003). Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales. Madrid: Tecnos

³⁷ Según esta concepción la norma internacional se sitúa en una posición de jerarquía sobre la norma interna. Hans Kelsen, en una segunda etapa, defendió esta teoría, y también lo hizo su discípulo Verdross

2.3.- LA SOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LA POSICIÓN QUE ADOPTA NUESTRA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA JERARQUÍA DE LA NORMA.-

El orden jurídico internacional regula la solución aplicable en caso de conflicto entre una de sus normas y una norma de derecho interno de un Estado. La Declaración de derechos y deberes de los Estados, en su artículo 13, dispone: Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de Derecho internacional, y no puede invocar disposiciones de su propia Constitución o de sus leyes como excusa para dejar de cumplir ese deber.³⁸

Además, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 prevé, en su artículo 27, que una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

En nuestro ordenamiento jurídico debido al proceso de cambios en nuestra legislación hay una mayor tendencia a aceptar la concepción monista, es decir se admite que el Derecho Internacional y el Derecho interno constituyen dos ramas que pertenecen a un mismo orden jurídico. Pero la aceptación de esta teoría trae un problema y es el siguiente, que si ambos ordenamientos jurídicos el interno y el externo no constituyen sistemas aislados sino que se relacionan, cual tiene primacía sobre el otro, es decir que pueden haber conflictos entre una norma de Derecho Internacional y una de

³⁸ Ver Declaración de derechos y deberes de los Estados. Organización de Naciones Unidas. 1998

Derecho Interno, en algunos artículos de nuestra constitución³⁹ está resuelto este problema porque se le da primacía a la norma de Derecho internacional como por ejemplo en el artículo 256 que establece lo siguiente: Los tratados e instrumentos internacionales relativos a derechos humanos⁴⁰ que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado que declaren derechos más favorables a los contenidos en esta constitución, se aplicaran de manera preferente sobre esta.

Es importante también hacer mención que nuestra actual constitución a diferencia de la anterior, establece el rango jerárquico que ocupan los tratados internacionales⁴¹ y así lo podemos ver en el artículo 257 en donde se establece que: los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico con rango de ley , en este sentido cabe establecer que dentro del ordenamiento jurídico interno, estos tratados deberán ser sometidos al procedimiento legislativo establecido por la propia legislación. Algunos de estos instrumentos, sin embargo, requerirán aprobación mediante referéndum popular⁴² vinculante previo a la ratificación: los que

³⁹ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia .2009

⁴⁰ Se reconoce los derechos humanos mediante una resolución adoptada por unanimidad en diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El objetivo de esta declaración, compuesta por 30 artículos, es promover y potenciar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Dicha declaración proclama los derechos personales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del hombre

⁴¹ Para entender este parte es necesario establecer lo que se entiende por Tratado de acuerdo a la doctrina general. Tratado en Derecho internacional, es considerado como un acuerdo escrito concluido por dos naciones soberanas o por una nación y una organización internacional (por ejemplo, la Unión Europea). La facultad de concertar tratados es un atributo esencial de la soberanía. El principio de que los tratados concluidos de forma correcta son obligatorios para los signatarios, que deben adherirse a los mismos de buena fe, es una regla cardinal del Derecho internacional.

⁴² práctica de someter un asunto al voto popular. La propuesta o la cuestión misma puede recibir el nombre de referéndum. En el Gobierno, el referéndum por petición parte de los electores y posibilita que una ley propuesta sea sometida al voto popular antes de que entre en vigor. Por regla general se exige que un porcentaje determinado de los votantes firme la solicitud que permita un referéndum. El referéndum como opción se origina cuando un organismo legislativo desea pedir a una mayoría específica del electorado que acepte una medida antes que se haga oficial.

impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco del proceso de integración.

El antiguo problema de las relaciones entre las normas de los tratados internacionales con respecto al resto de las normas de origen interno adquiere una relevancia enorme. Y preguntas tales como si una norma legislativa interna posterior a la entrada en vigor de un tratado internacional puede derogar las disposiciones del tratado se convierten en problema real, máxime porque muchos de los tratados relevantes regulan materias que, desde el punto de vista de competencia legislativa interna, son de competencia local, con lo cual la posibilidad de contradicciones entre la legislación y los tratados relevantes se multiplican en razón directa al número de tratados y de entidades integrantes de la federación con autonomía legislativa. Ello sin olvidar el añejo problema de si es constitucionalmente posible la celebración de tratados internacionales con respecto a materias que, a nivel legislativo interno, son de competencia local, tema aún no resuelto en nuestra doctrina, y sin contar los múltiples problemas que pueden plantear las discrepancias entre algunas de las disposiciones de algunos tratados internacionales y la Constitución.

La recepción del derecho internacional por los ordenamientos internos implica que el Estado no puede desconocer internamente las normas que ha generado exteriormente. El asunto, trasladado al ámbito interno del ordenamiento jurídico, se torna inicialmente en un problema de jerarquía de normas y, en consecuencia, de fuentes del derecho. Es decir, el problema esencial en materia de aplicación de tratados al interior de un Estado consiste en:

a) La adaptación de las normas de derecho interno a las normas internacionales o el reemplazo de las normas aplicables al caso cuando se encuentre dentro del ámbito de un tratado (las normas de fuente interna son reemplazadas para el caso en cuestión por las normas de fuente internacional)

b) La determinación del lugar que el derecho interno le asigna a las normas de fuente internacional.

El procedimiento de incorporación ya mencionado da al tratado o al convenio, desde la perspectiva formal, jerarquía de ley de la República. Claro está que la Constitución será siempre la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, conforme al Art. 228 de la anterior CPE,⁴³ por lo que los tratados no pueden contradecir las normas constitucionales. Conforme este artículo, ésta es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales y jueces la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Hecha esta salvedad acerca de la supremacía de la Constitución Política del Estado, no existe pues, al parecer, problema alguno con respecto a que un tratado o un convenio se convierta en legislación nacional, puesto que el Presidente de la República, a nombre del Ejecutivo, tiene la atribución de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, canjearlos previa aprobación del Legislativo.

Ahora bien, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿están los tratados internacionales suscritos y ratificados por Bolivia en el mismo nivel

⁴³ Constitución Política del Estado .La Paz: Edición Popular, 2003

jerárquico que las leyes? En principio, y atendiendo al procedimiento de incorporación, podría responderse afirmativamente. Ello no es así porque el tratado internacional, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica es, ante todo, un acuerdo entre sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, no puede, unilateralmente, dejarse sin efecto por una de las partes que concurre con su voluntad a obligarse por sus normas. Está claro, entonces, que las disposiciones de un tratado internacional solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio tratado o de conformidad a la preceptiva de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴⁴, no porque el tratado internacional tenga una mayor jerarquía que la ley, sino, simplemente, en razón de que es un acuerdo entre partes, que no puede ser invalidado sino en los casos y con sujeción al procedimiento en él previsto, o de acuerdo a las reglas de la citada Convención, que codifica el derecho internacional consuetudinario (fuente principal del derecho internacional conforme al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 38).

Al respecto, cabe mencionar el Art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que se refiere al derecho interno y la observancia de

⁴⁴ Las reglas del Derecho internacional sobre celebración, validez, efectos, interpretación, modificación, suspensión y término de vigencia de los tratados internacionales fueron codificadas en la Convención de Viena de 1969, en una conferencia que tuvo lugar por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. Participaron representantes de ciento diez naciones, entre las que se encontraban la mayor parte de los miembros de las Naciones Unidas, así como alguna nación que no era miembro en aquel momento, como Suiza. La Comisión de Derecho Internacional preparó el acuerdo, y la Convención entró en vigor en enero de 1980, con la ratificación de 35 naciones.

los tratados. Este artículo dice textualmente en su parte medular: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Asimismo, y desde el punto de vista constitucional boliviano, el tratado es un acto complejo, en cuya firma, aprobación y ratificación intervienen dos Poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que no puede uno de los Poderes modificar o dejar sin efecto por sí solo este acto ínter orgánico, porque ello representaría un avance inconstitucional de un Poder sobre el otro.

De todo lo anterior podemos inferir que los tratados y convenios internacionales sobre derecho internacional, suscritos y ratificados por Bolivia, son parte de la legislación nacional y que prevalecen por encima de la ley.

.2.4.- MARCO CONCEPTUAL.-

2.4.1. CONCEPTO DE DIPLOMACIA.-

El concepto de diplomacia reviste distintas acepciones de acuerdo al mayor o menor grado de inclusión de objetivos y prácticas que a través de ella se desarrollan. De este modo, y de acuerdo con autores referentes en la materia, podemos definirla como el manejo profesional de las relaciones entre soberanos⁴⁵ o como el conjunto de reglas y métodos que permiten a un Estado instrumentar sus relaciones con otros sujetos del derecho internacional, con el doble objeto de promover la paz y cultivar una

⁴⁵ Texto extraído de *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid 2003 / Pastor Ridruejo, José A

mentalidad universal fomentando la cooperación con dichos sujetos en los más diversos campos⁴⁶.

De acuerdo a sus acepciones griega y romana, el concepto de diplomacia estaba enmarcado en la idea de documento público doblado, que acreditaba a un funcionario de un estado, llamado enviado diplomático, por contar en su poder con dicho documento o diploma, como representante de su Estado ante otro. Fue muy usada por los pueblos antiguos, entre egipcios, hindúes, chinos, griegos y romanos.

En estos últimos años el concepto de diplomacia ha adquirido una nueva denominación la cual se establece como: “Ciencia que tiene por objeto de estudio las relaciones internacionales entre estados.”⁴⁷

La diplomacia es una institución que cobró gran importancia con el surgimiento de los Estados modernos, para resolver los conflictos entre Estados de manera pacífica. La diplomacia utiliza como elementos de solución, el diálogo y la negociación, aplicándose por extensión la palabra diplomacia para todo asunto particular que se resuelve de esa manera. Así se dice: Juan es muy diplomático, cuando no agrede con sus comentarios, trata bien a sus interlocutores, con respeto y prudencia, llegando a acuerdo y transacciones.

⁴⁶ Ver Henry Kissinger. *Diplomacy* (1999)

⁴⁷ Concepto extraído de *Derecho Internacional Público. Tomo I*. Montevideo 1989 / Jiménez de Aréchaga, Eduardo

2.4.2.- POLÍTICA EXTERIOR.-

Se define como las decisiones públicas que el gobierno de un Estado toma, en función de los intereses nacionales, y en relación a los demás actores del sistema internacional⁴⁸. En este sentido la política exterior es manejada libremente por cada país de la forma que crea más conveniente y que le brinde mejores resultados.

En el caso de los países latinoamericanos, la acción de la política exterior se encuentra enfocada en los objetivos y capacidades que tienen estos países frente al entorno internacional.

Además, la política exterior se basa en la capacidad de responder a las coyunturas suscitadas en el ámbito internacional y que no hagan parte de los objetivos básicos de acción del país frente a la comunidad internacional, lo que hace que la política exterior se convierta en un juego en el que el más poderoso puede, en muchos casos, controlar las acciones de los países más débiles a la hora de competir en aspectos de carácter internacional y mundial.

Hay ciertos puntos básicos que se han de seguir a la hora de diseñar y aplicar las políticas exteriores de un país para lograr buenos resultados, estos son.⁴⁹

48 Esta definición corresponde a Edward Clarke, este autor plantea este concepto como la base en el cual se asienta el accionar del estado. para más información ver el texto 'The Foreign Policy System: A Framework for Analysis', in M. Clarke and B1989

49 En esta parte solo mencionamos los puntos que nos parecieron de mayor relevancia para nuestro trabajo de investigación, para mayor referencia ver Edward Clarke. The Foreign Policy System:

- Los objetivos básicos de la política exterior que se maneje deben estar siempre basados en el interés nacional, sin olvidar que éstos deben estar siempre respaldados.
- Las posiciones siempre se deben fundamentar en el grado de capacidad de respuesta de otros países; es decir, "antes de atacar se debe constatar si el enemigo no es más fuerte".
- Un Estado siempre debe estar dispuesto a negociar con otro, así el tema no sea de vital importancia, ya que se deben cuidar las relaciones entre los dos países; además, nunca se sabe cuándo ese tema pueda tornarse vital para el país.

2.4.2.1.- EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.-

El análisis de la política exterior implica el estudio del cómo el estado *hace* política exterior. Desde esta perspectiva el estado es considerado como el actor principal y básico de las relaciones internacionales. Aún así, dada la cantidad y diversidad de los actores que interactúan en el sistema internacional en la actualidad, este análisis no puede excluir aquellas acciones que están dirigidas a otro tipo de actores. El papel de los Estados en los organismos internacionales, la relación con las Organizaciones No Gubernamentales y las acciones contra el crimen organizado o los grupos terroristas, por ejemplo, también forman parte de la agenda y construcción de la política exterior de los Estados.⁵⁰

⁵⁰ Este concepto fue extractado de Explaining Foreign Policy pág. 45. virginia1982 / Prentice Hall

Debido a que el análisis de la política exterior implica tanto el estudio de la política internacional como de los asuntos domésticos, la disciplina académica se localiza e incide en la intersección entre la teoría de las relaciones internacionales y la política pública. La política exterior se nutre de disciplinas como el estudio de la diplomacia, de la guerra (o del conflicto), de las organizaciones intergubernamentales, y de las sanciones económicas, cada una de las cuales cobran una importancia capital por la cual el estado puede llevar a cabo su política exterior.

Académicamente hablando, el análisis de la política exterior se encuentra más comúnmente estudiado dentro de la ciencia política y las relaciones internacionales.

2.4.3.- SERVICIO EXTERIOR.-

Según lo define la Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales de las Naciones Unidas, se entiende como Servicio Exterior todo tipo de representación de instituciones gubernamentales. Especialmente se utiliza este término para designar el servicio diplomático y la misión consular estatal en el extranjero.

Siendo parte importante del Servicio Exterior y para entender el concepto de este es necesario desarrollar el término de misión diplomática.

La misión diplomática ⁵¹ es llamada, usualmente, embajada y quien encabeza la misión se le conoce como embajador. Las misiones en las

51 Para mayor ilustración de este concepto tomamos el de Pérez de Cuéllar quien , señala que la "Misión Diplomática es la agencia o el establecimiento que un Estado instala en otro Estado, con su consentimiento, para mantener con él relaciones diplomáticas

Naciones Unidas son conocidas sencillamente como misiones permanentes y el director de ésta es tanto representante permanente como embajador. Algunos países dan nombres más distintivos a sus misiones y al personal de éstas: una misión del Vaticano es encabezada por el nuncio apostólico (o nuncio papal) y se le llama, consecuentemente, nunciatura apostólica; mientras tanto, las misiones libias son llamadas agencias populares y los jefes de misión, secretarios.

En el pasado, una misión diplomática encabezada por un oficial de rango secundario por ejemplo un enviado o ministro residente era conocida como legación. Hasta principios del siglo XX, lo usual era que los países considerados como potencias fueran los únicos que se enviaban entre sí embajadores, mientras que a los demás países enviaban tres tipos de jefes de misión: enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes y encargados de negocios con cartas de gabinete.

Los países que no eran considerados como potencias tampoco nombraban un embajador, los jefes de misión que acreditaban tenían también el rango de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, de ministro residente o de encargado de negocios⁵². La representación diplomática entre potencias tenía por consiguiente el rango de embajada, mientras que entre los demás países, o entre una potencia y un país que no lo era tenían la categoría de legación. A lo largo de la primera mitad del siglo XX esa distinción fue desapareciendo, y muchos países que tradicionalmente no habían sido

52 Hemos visto que en la Convención de Viena se establece la figura de los Encargados de Negocios que se acreditan ante los Ministros de Relaciones Exteriores y que se encuentran en la categoría de Jefes de Misión.

considerados como potencia empezaron a nombrar embajadores y a dar a sus legaciones el rango de embajadas.

Sin embargo, esa vieja distinción se conserva en el texto de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas suscrita en 1961, que establece en su artículo 14: numeral 1). Los jefes de misión se dividen en tres clases: embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente, enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado y encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

Como las categorías de ministros plenipotenciarios y ministros residentes ya no se usan, también el nombre de legación es obsoleto y ya no se usa para referirse a las actuales representaciones diplomáticas más que de modo figurado. La figura de los encargados de negocios con cartas de gabinete como jefes de misión sí sobrevive, pero su oficina recibe el nombre habitual de embajada y no de legación.

El consulado es también una oficina diplomática, pero su ámbito de acción es diferente pues se ocupa de proteger a los nacionales de su país, hacer poderes, documentación al día y otros asuntos de interés de los nacionales de su país como lo define la Convención de Viena sobre las relaciones consulares de 1963.

Técnicamente, el término "embajada" se refiere al personal que trabaja en la misión, mientras que la oficina se conoce como "cancillería", aunque tal distinción rara vez se usa públicamente para evitar confusiones.

2.4.4.-INSTITUCIONALIZACIÓN.-

La institucionalización, es entendida como el proceso por el cual la organización adquiere identidad y vida propia a través de la legalización de esta por parte del estado. Algunos autores prefieren llamar a este proceso el estado de legitimación.⁵³

La institucionalización comprende por lo tanto varias formas de mecanismos de legitimación social que incluyen no sólo cambios en las agendas económicas y políticas, o cambios conceptuales donde se modifica en determinados casos la constitución y las leyes. Para que se establezcan cambios de mentalidades y prioridades sociales⁵⁴.

Institucionalización en este contexto, quiere decir:

- Fortalecer el Debido proceso de la ley.
- Impulsar todo proceso de supervisión desde el Estado para exigir el cumplimiento de las normas e impedir que personas o sectores rompan en su favor la ley,
- Establecer los procedimientos de evaluación ética y moral de todo servidor público, a fin de que sus servicios de calidad se expresen en resultados de gestión.

53 Obtenido de la Enciclopedia virtual wikipedia.

54 Concepto extraído de. La institucionalización – El precio de crecer. Jorge Washington Barrientos

- Impedir que en nombre de la gobernabilidad los administradores de la Cosa Pública, establezcan normas que le favorezcan a ellos, a sus parientes o allegados, empleando la corrupción y el abuso de poder.

La institucionalización entonces, tiene requisitos asociados que son mensurables, algunos pueden ser legales, sociales, políticos y de legitimación. De cualquier forma el sentido hacia el cual está dirigido este concepto, constituye la base de la organización en la administración pública de un estado.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1.- ANTECEDENTES.-

El Servicio de Relaciones Exteriores al ser un importante Órgano del Estado se caracteriza por su carácter “sui generis” esto significa que está dotado de una ley exclusiva para su funcionamiento y su personal tiene características propias que lo diferencia del resto de la Administración Pública.

El Servicio Exterior se encuentra regulado por la Ley 1444 y sus respectivos reglamentos, además que nuestra Constitución actual⁵⁵ menciona los parámetros y lineamientos a los cuales debe ajustarse esta institución.

Por otra parte cabe mencionar que el Órgano Ejecutivo⁵⁶ tiene, en la organización política del Estado boliviano, una preeminencia frente a los otros dos órganos del Estado⁵⁷ y en especial frente a la conducción de nuestras relaciones exteriores

55 Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia aprobada en el Referéndum de 25 de Enero de 2009 y Promulgada el 7 de febrero de 2009

56 También conocido como poder ejecutivo, este concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas, representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las Fuerzas Armadas y en ocasiones aconseja con respecto a la legislación

57 una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (junto con la legislativa y la judicial) consistente en hacer cumplir las leyes y que suele ejercer el gobierno o el propio jefe del Estado. Se distingue del poder legislativo, ejercido generalmente por el Parlamento, que promulga o revoca leyes, y del poder judicial, que interpreta, hace respetar o invalida las mismas

El mandato constitucional que tiene el Órgano Ejecutivo para conducir las relaciones externas del Estado boliviano no escapa a este contexto. Sólo en los aspectos formales parecen cumplirse los preceptos constitucionales relativos a la política exterior. En lo sustantivo, el Parlamento constituye una especie de orfeón⁵⁸ del Ejecutivo, ya que no sólo tiene muy poca iniciativa en la materia, sino que tampoco se atreve, como cuerpo, a observar la política exterior del Poder Ejecutivo cuando así lo requiere el más mínimo sentido común.

3.2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Según nuestro texto constitucional el Órgano Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, conjuntamente los ministros. Entre las atribuciones del Presidente están las de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras y canjearlos previa aprobación del Órgano Legislativo, asimismo, conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares y admitir a los funcionarios extranjeros en general. En otras palabras, la cabeza del Órgano Ejecutivo, el Presidente de la República, con la participación del Vicepresidente, es el encargado, a nombre del Estado boliviano, de la política exterior del país.

De acuerdo al objeto de estudio de nuestra investigación es importante mencionar los artículos de nuestra Constitución que hacen referencia a la designación de funcionarios diplomáticos y consulares, tal es el caso del Artículo 172 numeral 5; el cual establece como atribuciones del Presidente del Estado, el nombramiento de servidores públicos diplomáticos

58 Sociedad de cantantes en coro, sin instrumentos que los acompañen

y consulares. Por otra parte tenemos el artículo 160. Este artículo menciona las atribuciones del Vicepresidente del Estado, de las cuales en el numeral 5, establece como una de ellas la de participar conjuntamente con el Presidente del Estado en la formulación de la política exterior, así como el de desempeñar funciones diplomáticas.

En lo que toca a la Política Exterior del país y en general a sus relaciones internacionales como otras funciones del Órgano Ejecutivo, este tiene limitaciones constitucionales en su ejercicio. Está en algunos casos, sujeta al escrutinio del Órgano Legislativo y en otros a la iniciativa y por último para ciertas acciones de política exterior está fuera de su ámbito de acción.

La praxis de la política exterior boliviana contemporánea y también en el pasado, como lo menciona Salazar Paredes⁵⁹ no se apega al mandato de la Constitución. Parecería que el ejercicio omnímodo de la política exterior por parte del Órgano Ejecutivo, en realidad, descansa en la ineficiencia del Órgano Legislativo, que no cumple a cabalidad sus funciones supeditándose, generalmente por motivos político partidista⁶⁰, al Ejecutivo. Así, una serie de actos de política exterior contrarios a la Constitución Política del Estado han sido, en diferentes tiempos, avalados por la mayoría parlamentaria afín al Órgano Ejecutivo.⁶¹

59 Abogado internacionalista, ha sido Ministro de Estado, Diputado Nacional, Embajador de la República y Representante de Naciones Unidas en varios países. Tiene más de una docena de libros escritos sobre temas internacionales. Actualmente es Miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de La Haya.

60 Si bien es cierto que el senado tiene la facultad de aprobar o rechazar las designaciones de funcionarios diplomáticos, estos siempre han aprobado las designaciones hechas por el órgano ejecutivo ya que estos, ya sea por la mayoría parlamentaria del partido de gobierno o por acuerdos políticos generalmente responden a intereses partidistas que degeneran la concepción de la división de poderes.

61 Fragmento extraído de *A Closer Look: Bolivia's New Constitution (Spanish)* International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)2010

Conforme el Art. 85 de la anterior CPE, y el Art. 165 de la nCPE, el Poder u Órgano Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República y se evidencia, en la práctica, un claro dominio del Poder Ejecutivo en las labores del Estado. Es por ello que decimos que tenemos un régimen preponderantemente presidencialista.

La responsabilidad del Estado de celebrar tratados y actos internacionales con otros Estados, conducir las relaciones exteriores, designar agentes diplomáticos y realizar otras funciones afines, de un modo general, descansa en el Órgano Ejecutivo, y más concretamente en el Presidente de la República. En otras palabras, el Presidente de la República es, por mandato constitucional, el conductor de la política internacional del Estado boliviano, con las limitaciones que le impone la propia Constitución. La actual Constitución como se mencionó anteriormente concede al Presidente de la República la atribución de dirigir la política exterior, suscribir tratados internacionales, nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a ley y admitir a los funcionarios extranjeros en general. Paralelamente, el Art.174 numeral 5 establece dentro las atribuciones del Vicepresidente, que éste participa “conjuntamente con la Presidenta o el Presidente del Estado en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas”. Indudablemente que la autoridad suprema en la conducción de la política exterior del Estado era el Presidente de la República. Ahora sigue así, pero esta atribución es compartida por el Vicepresidente, lo que constituye una innovación en la conducción del accionar externo del Estado. Dentro de las funciones de gobierno y administración que ejerce el Órgano Ejecutivo, la conducción de las relaciones exteriores debe entenderse como el estudio, la orientación la formulación, la planificación, la centralización, la coordinación, el desarrollo

y la ejecución de la política exterior boliviana. Alipio Valencia Vega citado por Salazar paredes⁶² llama a esta atribución la “regencia de la política exterior.”⁶³

Uno de los medios para la conducción de las relaciones exteriores es la suscripción de tratados. Es necesario en esta parte establecer la definición que la Comisión de Derecho Internacional de la ONU sugiere para un tratado: “Es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”. Un tratado es, por tanto, una manifestación de la voluntad emanada de dos o más Estados. Esa “voluntad” del Estado se expresa por medio de un individuo que actúa en su capacidad de órgano del Estado. La anterior CPE y la nCPE otorgan al Presidente de la República esa facultad de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras.

Clive Parry manifiesta que la atribución clásica de *ius representationis omnimodae* del Jefe de Estado es aún reconocida, hasta tal punto que al que concurre personalmente para negociar o firmar un tratado, no se le exige que justifique en forma alguna su capacidad en cuanto a plenos poderes (formalidad que los plenipotenciarios corrientes, como indica su denominación, deben cumplir)⁶⁴

Pero como se sabe, para que un tratado entre en vigencia, no basta que éste sea suscrito. El propio precepto constitucional, tanto en la anterior CPE como en la nCPE, se refiere al canje, previa ratificación del Congreso. En

⁶² Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Título VIII de la CPE (IDEA/Análisis de la nueva Constitución) 2010 *Fernando Salazar Paredes*

⁶³ Texto extraído de *Manual de Derecho Constitucional.1989.* Valencia Alipio Vega

⁶⁴“Derecho de los Tratados” en Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público.1968.* Parry Clive

rigor de estrictez jurídica, acá el precepto constitucional en ambos textos comete un error. El Congreso no ratifica los tratados. El Órgano Ejecutivo negocia y concluye los tratados, el Órgano Legislativo los aprueba mediante ley y, nuevamente, el Órgano Ejecutivo los ratifica, y sólo entonces procede el canje⁶⁵. El error en la nCPE está consignado en la atribución 14 de la Asamblea Legislativa Plurinacional⁶⁶ que, a la letra, dice: “*Ratificar* los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución”. El error se arrastra del Art. 96, inciso segundo, de la anterior CPE: “Son atribuciones del Presidente de la República: 2. negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos previa *ratificación* del Congreso”.

La anterior CPE, sin embargo, no hacía referencia alguna a la denuncia de los tratados. La nCPE, en el Art. 260 establece que la denuncia de los tratados internacionales seguirá los procedimientos establecidos en el propio tratado, las normas generales del derecho internacional y los procedimientos establecidos en la Constitución para su ratificación. Otra atribución presidencial en la anterior CPE era la siguiente: “[Atribución 11.] Prestar a las Cámaras mediante los ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse”. En la nCPE, una de las atribuciones de los Ministros de Estado es “Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los informes que les soliciten”, concordante con la atribución 18 de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que establece: Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o Ministros de Estado, individual o

⁶⁵ Ver Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Título VIII de la CPE (IDEA/Análisis de la nueva Constitución) 2010 Fernando Salazar Paredes

⁶⁶ Nueva denominación que se da al órgano legislativo y que es acuñada por la nueva Constitución a la reunión de las cámaras de Senadores y Diputados

colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras, la censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro (Art. 158).

Esta atribución, a la que Valencia Vega⁶⁷ denomina responsabilidad parlamentaria, consiste en que los ministros, ya sea individualmente, o algunos de ellos, o todo el gabinete en pleno, responden ante el parlamento por la política seguida por el poder ejecutivo en orden al ramo del ministro individual de que se trate, o de la política del conjunto del gabinete. La responsabilidad parlamentaria se hace efectiva mediante el recurso de los representantes nacionales de la interpelación, la cual, después del debate consiguiente en la cámara legislativa respectiva, tiene que concluir porque la interpelación pase a la orden del día pura y simple, que significa la conformidad de la cámara en la que se realizó la interpelación con la política del poder ejecutivo explicada por el ministro o los ministerios interpelados; o que pase a la orden del día motivada, en cuyo caso se tiene que votar la confianza o la censura a los interpelados.⁶⁸

En cuanto a la defensa de la seguridad exterior, la anterior CPE expresaba como atribución del Presidente del Estado: “Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la constitución” (Art. 96). El precepto del la nCPE es: “Preservar la seguridad y la defensa del Estado” (Art. 172). Una de las reglas más importantes del derecho internacional es el respeto a la soberanía territorial de los Estados, entendiéndose ésta como la autoridad total y exclusiva que un Estado ejerce

⁶⁷ Ver Manual de Derecho Constitucional.1989 Valencia Vega, Alipio

⁶⁸ Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Título VIII de la CPE (IDEA/Análisis de la nueva Constitución) 2010 *Fernando Salazar Paredes*

sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio.⁶⁹ Hans Kelsen⁷⁰, sin embargo, sostiene que: el territorio de un Estado es una expresión figurada que designa cierta calidad de derecho nacional su esfera territorial de validez- no una relación entre los individuos dentro del derecho. El territorio de un Estado no es una cosa, en especial no es la tierra, ni un pedazo de tierra, es un área determinada por el derecho internacional.⁷¹

Entre los objetivos de auto conservación que busca la política exterior de un Estado está, obviamente, la de conservar y defender la seguridad exterior. La seguridad nacional no es un objeto físico, sino una situación de hecho, en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sensibles. También se la puede describir como una sensación que existe en los habitantes de un país para sentirse libres del temor.

Por consiguiente, el objetivo de la conservación y la defensa de la seguridad exterior de un país pueden ser plasmados por la vía pacífica o por la guerra, y ¿quién es el encargado, entonces, de garantizar la seguridad del Estado? Obviamente el Presidente de la República, según la anterior CPE y la nCPE, tiene, como lo veremos, esta atribución, con algunas limitaciones.

⁶⁹ Texto extraído de *Manual de Derecho Constitucional*. 1989. Valencia Alipio Vega

⁷⁰ La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un 'deber ser'. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la *Grundnorm* o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una constitución, cuya fuerza normativa procede de la *Grundnorm*. De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior.

⁷¹ *Principles of international law* [Principios del derecho internacional] (New York:Reinhardt and Winston, 1996) Hans Kelsen.

Se presume que el Estado agotará todas las instancias pacíficas para lograr este objetivo. Sin embargo, habrá ocasiones en que, pese a la vocación o voluntad pacifista de un Estado, se tendrá que obrar en forma distinta. Por eso es que el Art. 111 de la anterior CPE dispone que “en los casos de grave peligro por causa de guerra internacional, el Jefe del Poder Ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuese necesario” y, conforme al Art. 112, “el Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las fuerzas armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias”.

La nCPE, después de declarar taxativamente que Bolivia rechaza toda guerra de agresión, pero que se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia e integridad del Estado (Art. 9), también le otorga al Presidente del Estado la atribución de declarar el estado de excepción.

La anterior CPE limitaba la movilidad hacia el exterior del país del Presidente de la República cuando, en su Art. 95, señala que el “Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional por más de cinco días sin el permiso del Congreso. A su retorno rendirá informe al Congreso”. La nCPE extiende el plazo, califica el viaje como misión oficial y omite el informe al Congreso de la siguiente manera: “Art. 173. La Presidenta o el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano por misión oficial, sin autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, hasta un máximo de diez días”.

En lo que se refiere, el Órgano Legislativo, que en Bolivia reside en la Asamblea Legislativa Plurinacional (antes, Congreso Nacional)⁷² compuesto de dos Cámaras, podrá tener funciones legislativas y también de control y fiscalización. Sin embargo, la Constitución pareciera otorgar una función principalmente de control de parte del Órgano Legislativo sobre la política exterior que ejercita el Órgano Ejecutivo. Esto se debe a que la iniciativa en política exterior, como lo hemos visto, generalmente está fuera de ámbito del legislativo. Sin embargo, la intervención del Órgano Legislativo, en varios aspectos de la política exterior, da a ésta validez y vigencia. En otros casos, el Legislativo podrá ejercitar influencia para que el Ejecutivo inicie acciones o gestiones de acuerdo a las conveniencias del país.

Las atribuciones del Órgano Legislativo sobre política exterior están distribuidas, primero, en el Órgano Legislativo como tal, luego en cada cámara por separado y, finalmente, en ambas cámaras reunidas en Asamblea.

Entre las atribuciones pertinentes del Poder Legislativo, enumeradas en el Art. 59 de la anterior CPE ⁷³, casi todas ellas consecuencia de la acción previa del Ejecutivo, están las siguientes: [12] Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales; [13] Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo; [14] Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz; [15] Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio

⁷² La anterior Constitución Política del Estado denominaba la reunión de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados Congreso Nacional. Con la actual reforma al texto constitucional se cambia el nombre de Congreso Nacional al de Asamblea Legislativa Plurinacional.

⁷³ Ver constitución de 1967 con reformas de ley 1704 de 2 de agosto de 1996 y D.S 28429 de 1 de noviembre de 20057 “Redistribución de escaños parlamentarios”

de la República determinando el tiempo de su permanencia y [16] Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.

En la nCPE, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional están las siguientes: (14) Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo, en las formas establecidas por esta Constitución; (21) Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia; (22) Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de las fuerzas militares extranjeras, determinando el tiempo y motivo de permanencia.

El poder que tiene un Estado está determinado por diversos factores. Entre ellos están los factores políticos que comprenden la estabilidad política, la cohesión interna, la capacidad diplomática y, por último, la capacidad militar. Esta capacidad militar, con el avance de la tecnología tiene la misma significación que antes ya que debe estar estrechamente relacionada con los equipos con que la fuerza militar cuenta, su grado de preparación, organización, logística y capacidad de despliegue⁷⁴.

Corresponde, específicamente, a la Cámara de Diputados la iniciativa de aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz, y a la Asamblea permitir el ingreso de tropas extranjeras al territorio y autorizar la ausencia del país de tropas nacionales.

¿Por qué se consigna estas aprobaciones? Obviamente no se trata de poner piedras en el camino del Ejecutivo para obstaculizar su accionar. Esta

⁷⁴ Ver Hacia una nueva política exterior. La Paz:2000 Salazar, Fernando,

atribución se encuentra consignada en los textos constitucionales, casi en forma permanente, desde nuestra primera Constitución de 1826⁷⁵. El espíritu del precepto constitucional está dirigido a que todo ingreso de tropa extranjera al territorio de la República debe contar, en cada caso, con la autorización del Legislativo porque, de cualquier manera, ese ingreso o tránsito tiene consecuencias que atañen a la política internacional del país, y pueden, por otra parte, tener connotaciones relativas al derecho bélico⁷⁶.

Tanto la anterior CPE como la nCPE señalan, con idénticos términos, como atribución de la Cámara de Senadores la de “Aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado”. Si bien no ha sido posible ubicar el caso cuando el Senado aprobó un Ministro plenipotenciario, los nombramientos de Embajadores siempre han pasado por el tamiz, la mayor parte de las veces que pasaron por el Senado.

La práctica adoptada por el Senado, a partir de 1982, de aprobar los nombramientos de representantes ante los organismos internacionales es algo discutible, ya que si bien ellos tienen el rango de embajadores, no son representantes de Estado a Estado *in strictu sensu* plenipotenciarios⁷⁷.

Por lo tanto, los jefes de misión ante la ONU, UNESCO, OEA, organismos internacionales en Ginebra o Viena, por ejemplo, no deberían necesariamente requerir de una aprobación del Senado. Otros países no lo hacen.

⁷⁵ Ver Memorando sobre Política Exterior Boliviana .1967 Fellmann, José

⁷⁶ Fragmento extraído de Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación marítima Título VIII de la CPE (IDEA/Análisis de la nueva Constitución) 2010 *Fernando Salazar Paredes*

⁷⁷ Ver Manual de política internacional contemporánea.1983 Laviña, Félix,

En todo caso, esta aprobación por parte del Senado del nombramiento de Embajadores tiene su fundamento en que el Embajador representa no sólo al Órgano Ejecutivo, sino al Estado como tal⁷⁸.

3.3.- LEY 1444 (LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-

Mediante la Ley 1444⁷⁹ se organiza el Servicio de Relaciones Exteriores. Este cuerpo normativo es el instrumento destinado a la ejecución de la Política Exterior del Estado, la conducción de las relaciones exteriores, las atribuciones del ministro, la organización de los funcionarios del Ministerio y la estructura diplomática. Pero este cuerpo normativo al igual que sus reglamentos con lleva entre sus artículos contradicciones, que de alguna forma dificultan su función.

En principio haremos mención de los artículos que establecen la organización y estructura de servicio exterior, para luego mencionar los artículos que entran en contradicción y que se constituyen en la base de este trabajo.

El artículo 8 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es el órgano central del Servicio de Relaciones Exteriores, que bajo la conducción constitucional del Presidente de la República está encargado de estudiar, planificar, centralizar, coordinar, desarrollar, ejecutar y evaluar la Política Exterior del Estado boliviano. En orden de cumplir con estas

⁷⁸ Está concepción es la que prevalece en el derecho internacional en contra posición a la teoría que se manejaba en la edad media la cual establecía que los diplomáticos eran representantes del monarca.

⁷⁹ Ley Del Servicio de Relaciones Exteriores promulgada el 15 de febrero de 1993.

funciones encomendadas por la ley este artículo entra en concordancia con el artículo 12 el cual señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto contara con un Consejo Consultivo Permanente que será su principal Organismo Asesor en materia de Política Exterior.

En cuanto a las funciones de los integrantes del Servicio de Relaciones Exteriores tenemos el artículo 16 el cual establece las siguientes: Representar al Estado en el desempeño de su cargo o misión en el exterior, Promover y defender los intereses del Estado en la Comunidad Internacional conforme a las normas del Derecho Nacional e Internacional. Velar por el prestigio del país y fomentar sus relaciones políticas, económicas y sociales y difundir su cultura con arreglo a las orientaciones y directivas emanadas del Gobierno de la Nación y Cumplir funciones consulares de conformidad con el Reglamento Consular y el Derecho Internacional-

Por último cabe hacer un análisis de los artículos de esta ley que entran en contradicción. Por ejemplo el Artículo 4 establece que el Servicio de Relaciones Exteriores, deberá contar con funcionarios especializados en las diferentes áreas que requiere la Política Exterior del país, además garantiza la carrera diplomática y el escalafón diplomático nacional. Pero de acuerdo con el Artículo 11 el Presidente de la República, puede delegar Representación Plenipotenciaria y con rango de Embajador Extraordinario a cualquier Ministro de Estado, parlamentario o personalidad nacional, para Misiones Especiales públicas o confidenciales⁸⁰.

Otro artículo que entra en contradicción es el artículo 21, mediante el cual se establece que los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores, están al

⁸⁰ Mediante este artículo el presidente ejerce la facultad constitucional establecida en el artículo 172 numeral 5, el cual establece la libre designación de funcionarios diplomáticos.

servicio del Estado con entera independencia de personas, grupos o partidos políticos. Su lealtad y obediencia se deben únicamente a él y a su gobierno, conforme a la Constitución Política del Estado, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones legales⁸¹. Pero de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento Orgánico el Embajador es el representante del Presidente de la República en el Estado receptor.

Finalmente es necesario mencionar el Artículo 22 , el cual establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto elaborará el cuadro anual de promociones y traslados, programará las designaciones de los funcionarios diplomáticos en la Cancillería de la República y en las misiones en el exterior, según los requerimientos del servicio y de acuerdo a las calificaciones del Escalafón Diplomático nacional y los Reglamentos de la presente Ley, pero de acuerdo al [artículo 11] de esta ley, [172 de la constitucion] y el [artículo 73] del Reglamento Organico, queda establecido que determinados funcionarios diplomáticos especialmente embajadores y consules, no son parte del cuadro anual de promociones y traslados.

3.4.-DECRETO SUPREMO No. 24037 DE 27 DE JUNIO DE 1995 (REGLAMENTOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-

Mediantes este decreto se establecen los reglamentos destinados a normar las estructuras y las diferentes funciones especializadas de este servicio, así

⁸¹ Este artículo responde a las nuevas teorías del Derecho internacional, en las cuales SE establece la supremacía de los intereses del Estado sobre los intereses del presidente.

como su desenvolvimiento general en cuanto constituye el servicio diplomático⁸².

3.4.1.- REGLAMENTO ORGÁNICO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES.-

El Servicio de Relaciones Exteriores es el organismo encargado y responsable de la atención de las relaciones internacionales de Bolivia. Su misión es preservar y resguardar la soberanía, dignidad e intereses de Bolivia ante la comunidad internacional, además de estudiar, planificar, coordinar, centralizar, desarrollar, ejecutar y evaluar la política exterior de la república.

Mediante este reglamento se posibilita el desarrollo de los objetivos anteriormente mencionados, ya que este se encarga de organizar la estructura interna del Servicio Exterior.

Es importante mencionar las atribuciones y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentran establecidas en el artículo 8 y entre las cuales tenemos: Velar por la preservación de los intereses de la Nación ante la comunidad internacional y contribuir a la formulación de las líneas básicas de acción exterior del Estado, ejecutar la política exterior mediante la acción de sus propios órganos y de las Misiones Diplomáticas, Misiones Especiales y Consulares de Bolivia en el exterior, mantener, dar prioridad, y efectuar cuanto esfuerzo y acción sean necesarios al logro del derecho inalienable boliviano a su reintegración marítima, mantener e incrementar

⁸² Cabe señalar que este decreto fue promulgado en la presidencia de Sánchez de Lozada ya que no pudo ser promulgado por el presidente Jaime Paz Zamora quien promulgó la ley 1444.

las relaciones de amistad y cooperación de Bolivia con los demás Estados y desarrollar una participación activa en Organismos Internacionales, dirigir los estudios, negociaciones y elaboración de tratados, convenios e instrumentos internacionales en los que Bolivia intervenga, y llevar el registro y la custodia de los mismos y atender y proteger mediante las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, los intereses de la Nación y de los ciudadanos bolivianos en el extranjero.

En cuanto al encargado de cumplir con estas funciones como se mencionó anteriormente es el Ministro de Relaciones Exteriores⁸³ y así está establecido en el artículo 9 el cual hace referencia a que este es la autoridad jerárquica superior del Ministerio y es el responsable de la ejecución y desarrollo de la Política Exterior de la República y es el encargado de asegurar la efectividad y coherencia de la Política Exterior del Estado y en orden de cumplir con estas funciones este basa su accionar de acuerdo a lo establecido por el artículo 10 en el cual se encuentran sus atribuciones principales las cuales son: colaborar al Presidente de la República en la conducción de las Relaciones Exteriores y en la negociación y conclusión de instrumentos internacionales, representar y defender los intereses de la República en los asuntos internacionales y en los que se refieren a la integridad y soberanía, dar prioridad y efectuar cuanto esfuerzo y acción sean necesarios al logro del derecho inalienable boliviano a su reintegración marítima, participar en la negociación y suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, bilaterales, multilaterales y con organismos internacionales en los que Bolivia sea parte interesada, representar a la República en las organizaciones, reuniones y eventos internacionales, salvo en los casos en que el Presidente de la República encargare la representación a otro

⁸³ A esta autoridad también se la denomina Canciller y en el sistema anglosajón recibe el nombre de Secretario de Estado.

Ministro o funcionario público y en aquellos otros casos en que la representación de la República esté definida por convenios internacionales, así como en aquellos otros casos en que la representación de la República esté definida por decretos supremos u otras disposiciones legales, difundir y promocionar la imagen de la República en el Exterior, diseñar y aplicar medidas dirigidas a lograr una mejor inserción económica del país en el exterior, así como a mejorar las relaciones comerciales con países amigos o grupos de países.

Por último cabe hacer mención que al igual que en la ley este reglamento lleva consigo contradicciones en sus artículos como por ejemplo el Artículo 4 de este reglamento establece que el Servicio de Relaciones Exteriores deberá contar con funcionarios especializados en las diferentes áreas que requiera la política exterior. Además establece que la carrera diplomática está garantizada y reglamentada por el Escalafón Diplomático Nacional. Sin embargo el artículo 73 no garantiza los cargos de los embajadores y consules ya que en cumplimiento específico de los artículos 1, 2, 3, 4, 18(2), 22 y 23 de La Ley 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores, señala que solo los cargos diplomáticos de Bolivia en el exterior hasta la categoría de Ministro de primera y los equivalentes Consulares, deberán ser cubiertos por funcionarios de carrera pertenecientes al Escalafón Diplomático Nacional, dejando en total desamparo a los embajadores y consules generales.

De la misma forma el artículo 29 no garantiza la carrera diplomática ya que establece que los Representantes Permanentes⁸⁴ de Bolivia ante organismos internacionales serán nombrados por el Presidente de la República.

⁸⁴ Cabe hacer mención para mejor comprensión que nuestra normativa reconoce tres tipos de representantes entre estos están: a) los Embajadores extraordinarios y plenipotenciarios acreditados ante Jefes de Estado o ante Organismos Internacionales. b) los Encargados de

3.4.2.-REGLAMENTO DEL ESCALAFÓN DIPLOMÁTICO NACIONAL.-

El Escalafón Diplomático Nacional es el Registro Oficial de la Carrera Diplomática en el cual se inscribe y categoriza a los funcionarios diplomáticos de Bolivia, de acuerdo con su capacidad, títulos profesionales , idoneidad personal , rendimiento, experiencia, meritos generales y antigüedad, según los requisitos que se establecen en la Ley 1444.

De acuerdo al artículo 25 el rango correspondiente a la categoría de cada funcionario de carrera del Servicio Exterior, con las responsabilidades, obligaciones y derechos inherentes al mismo , será certificado mediante Título Diplomático⁸⁵ del cual no podrá ser desposeído su titular, sino únicamente por su separación del Ministerio de Relaciones Exteriores

En base al artículo mencionado anteriormente el artículo 26 señala que los certificados de Título Diplomático desde Tercer Secretario hasta Ministro de Primera serán expedidos por el Ministro de Relaciones Exteriores y refrendados por el Secretario General Nacional y el Presidente de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos, pero el artículo 27 establece que el certificado de Título de Embajador será expedido por el Presidente de la República, ya que como se mencionó, el presidente tiene facultades constitucionales de designar embajadores y consules; a la vez que estos

Negocios con cartas de gabinete acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores. Y c) Encargados de Negocios interinos acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

⁸⁵ Es El rango correspondiente a la categoría de cada funcionario de carrera del Servicio de Relaciones Exteriores, con las responsabilidades, representatividad, obligaciones y derechos inherentes al mismo

tienen derecho a ser inscritos en el escalafón diplomático sin haber seguido la carrera diplomática.

Por lo mencionado anteriormente es necesario establecer lo que se entiende por título diplomático y para ello recurrimos al mismo reglamento el cual en el artículo 25 señala que el rango correspondiente a la categoría de cada funcionario de carrera del Servicio de Relaciones Exteriores, con las responsabilidades, representatividad, obligaciones y derechos inherentes al mismo, será certificado mediante Título Diplomático del cual no podrá ser desposeído de su titular, sino únicamente por su separación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto mediante proceso seguido por la Junta de Procesos Administrativos.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente cabe destacar que todos los funcionarios de carrera deben cumplir con una serie de requisitos indispensables para el ascenso o promoción de categoría a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios designados por consigna política⁸⁶, entre estos requisitos podemos mencionar los que establece el artículo 28 entre los cuales están:

a) Que el funcionario postulante al ascenso haya cumplido con los requisitos generales que para el efecto establece el presente Reglamento.

⁸⁶ Cabe mencionar que Siete de los 33 embajadores que tiene Bolivia en el exterior tienen carrera diplomática, según un relevamiento de las hojas de vida de los servidores externos. La Cancillería sostiene que se dio una mayor participación a las organizaciones sociales que antes no tenían presencia en la administración diplomática.

Así, por ejemplo, Jorge Mansilla (Coco Manto), el poeta y periodista que fue exiliado por la dictadura de Hugo Banzer Suárez, es el embajador de Bolivia en México; la cantante Luzmila Carpio fue designada embajadora en Francia, país en el que desarrolló su trayectoria musical; Saúl Chávez Orosco, dirigente campesino del trópico cochabambino y concejal del municipio de Chimoré, es representante en Cuba, y Eugenio Poma Añaguaya, profesor normalista, es embajador en Dinamarca

- b) Ser calificado de acuerdo a un sistema de puntaje y experiencia establecido públicamente con carácter previo, por la Junta Evaluadora.
- c) La correspondiente Resolución Ministerial hasta la categoría de Ministro de Primera.
- d) La Resolución Senatorial para Embajadores de Carrera.

En lo que respecta a los factores principales de evaluación tenemos los siguientes: Formación profesional, capacidad e iniciativa en el trabajo, años de servicio y experiencia, carácter, personalidad y conducta y por último aptitud para la Carrera Diplomática.

3.4.3.- REGLAMENTO DE LA JUNTA EVALUADORA Y CALIFICADORA DE MERITOS.-

La Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos⁸⁷ es el órgano permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, encargado de calificar y categorizar a los funcionarios diplomáticos del Servicio de Relaciones Exteriores, en aplicación del Reglamento del Escalafón Diplomático Nacional, para cuyo efecto, le compete planificar, establecer y proponer al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto los ingresos, rotaciones, permanencias, ascensos, designaciones, traslados y retornos de los funcionarios diplomáticos también le corresponde a la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos, emitir dictámenes y proposiciones para consideración y aprobación del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

⁸⁷ Todas las legislaciones de nuestro continente contemplan la facultad de organización, supervisión y consulta de las relaciones internacionales a este cuerpo colegiado

En lo que respecta a la estructura de la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos esto queda establecida en el artículo 2 el cual establece que esta será presidida por el Secretario Nacional que designe el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. La Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos está, asimismo, integrada por:

- a) Los otros Secretarios Nacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- b) Un Subsecretario de la Cancillería de la República.
- c) Tres funcionarios con categoría de Embajador o Ministro, renovables cada año pudiendo ser reelegidos.
- d) El Director General de Personal y Escalafón que actuará como Secretario de la Junta con derecho a voz pero sin voto.⁸⁸

Es importante establecer las funciones que está encomendada a cumplir la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos y entre las más importantes está como se establece en el artículo 4 la de proponer anualmente al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, hasta el 15 de octubre, la Orden de Destinos del Servicio de Relaciones Exteriores, que contemplará los ingresos, rotaciones, permanencias, ascensos, designaciones, traslados y retornos del Servicio para su correspondiente aprobación por el Titular del despacho hasta el 31 de diciembre.

En caso de presentarse situaciones de excepción antes o después de las fechas señaladas anteriormente, la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos propondrá las medidas que correspondan.

⁸⁸ Este artículo fue reformado parcialmente por el decreto supremo n° 0054 de 25 de marzo de 2009 (regulación de funciones del personal diplomático y administrativo del Servicio de Relaciones Exteriores).

Para este efecto el Director General de Escalafón, deberá proporcionar oportunamente a la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos, los informes de calificación y antecedentes personales, complementarios que le sean requeridos.

Para efectos de evaluación, calificación y puntaje en el Escalafón Diplomático Nacional como se establece en el artículo 6, la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos se sujetará a lo establecido en la Ley 1444, el Reglamento del Escalafón Diplomático Nacional, el Reglamento Orgánico y el presente Reglamento. Los cuadros de evaluación, calificación y puntaje, a los cuales se sujetará la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos serán establecidos mediante Resolución Ministerial.

3.5.- DECRETO SUPREMO N° 29894 DE 7 DE FEBRERO DE 2009 (ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO).-

De acuerdo a la nueva estructura constitucional se genera la posibilidad de que el Órgano Ejecutivo pueda diseñar su estructura y funcionamiento y a fin de garantizar la correcta implementación de los principios, valores y disposiciones de la nueva Ley fundamental.

En este sentido mediante este reglamento se establece las atribuciones del Presidente, Vicepresidente y de los Ministros, así como se define los principios y valores que deben conducir a los servidores públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado. En

nuestro caso, señalaremos las atribuciones que se otorgan al Ministro de Relaciones Exteriores.

El artículo 17 establece como una de las atribuciones del Ministro: la de dirigir las relaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales, los servicios consulares y la participación del Estado Plurinacional, además de garantizar la transparencia de la gestión pública en el servicio de relaciones exteriores.

3.6.- DECRETO SUPREMO N° 0054 DE 25 DE MARZO DE 2009 (REGULACIÓN DE FUNCIONES DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO Y ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES).-

El presente reglamento se emite en cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1444 que instruye la conformación de la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos y en concordancia con la Ley 2027 y la Ley 2104 según los cuales se determina que el Escalafón Diplomático se regulará por legislación especial en el marco establecido por el Estatuto del Funcionario Público⁸⁹.

El objetivo principal de este decreto como se establece en el artículo 4 es el de establecer los propósitos del Escalafón Diplomático Nacional que se basa principalmente en el de constituirse en un instrumento de la gestión de carrera que permita que los funcionarios, seleccionados de acuerdo con los

⁸⁹ Este Decreto supremo deroga varios artículos de los reglamentos del Escalafón Diplomático y de la Junta Evaluadora y Calificadora de Méritos, estas medidas fueron adoptadas en razón de modificar las prerrogativas del Ministro de Relaciones Exteriores en función de dar mayores garantías a la Carrera Diplomática.

principios de igualdad , mérito, rendimiento y capacidad puedan gozar de estabilidad, pero de acuerdo con el artículo 5 que refiere el ingreso al Servicio de Relaciones Exteriores determina que por invitación del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, podrán ser admitidas, al nivel que se requiera, personalidades de prestigio profesional , las mismas que gozarán de derechos a su inscripción en el Escalafón Diplomático y a la carrera diplomática.

A diferencia de lo que se encontraba establecido en el anterior reglamento del Escalafón Diplomático y en el artículo 15 inciso 4 de la Ley 1444, este decreto limita las facultades del Ministro, al establecer que dichas personalidades deberán caracterizarse por poseer en grado notable al menos tres de las competencias vinculadas al ambito diplomático y al momento de efectuar la designación , el Ministro de Relaciones Exteriores deberá fundamentar de manera sucinta la posesión de dichas habilidades en las personalidades objeto de invitación , apartir de los antecedentes personales que estas presenten.

CAPITULO CUARTO

MARCO COMPARATIVO

4.1.- CUESTIONES GENERALES.-

En los últimos años se ha venido manifestando una serie de cambios a nivel mundial tales como la caída del comunismo, la globalización y el libre comercio, que dicho sea de paso han generado mayores oportunidades para algunos países, pero también han ocasionado crisis en otros.

Frente a estos acontecimientos muchos países observaron que la única forma de afrontar esos cambios era a través del mejoramiento de sus relaciones exteriores con otros países, para que de esta forma puedan afrontar juntos esos cambios. Claro ejemplo de ello es la Unión Europea, el Merco Sur y recientemente el ALBA.

Pero para poder lograr los objetivos trazados en su política exterior, estos países vieron en la diplomacia la herramienta esencial para poder cumplir con sus metas.

Por este sentido muchos países comenzaron a prestar importancia a la preparación de sus cuadros diplomáticos, invirtiendo en sus recursos humanos, fortaleciendo económicamente sus distintas representaciones en el exterior y preparando gente que pueda cumplir con la agenda establecida en

su política exterior, ya que si su diplomacia fracasa, hasta el mejor y más coherente de los planes se viene al suelo

En el presente capítulo se analizará el proceso de profesionalización de la carrera diplomática y reestructuración del servicio de relaciones exteriores que han realizado los estados de Venezuela, Chile y Estados Unidos; para luego realizar un análisis comparativo de la legislación de estos países con la nuestra.

4.2.-ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZOLANA.-

4.2.1.- PRIMEROS AVANCES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-

Una de las primeras medidas que se dio para formar un personal diplomático y consular profesionalizado en Venezuela data del año 1936, en esa fecha, el entonces Presidente de Venezuela Eleazar López Contreras,⁹⁰ emite un decreto mediante el cual se crea un curso especial destinado a los estudios preparatorios para la admisión a la carrera diplomática y consular bajo la dirección e inspección del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁹⁰ General designado como presidente de la república después de un golpe de estado el año 1935. Este promulgo la constitución, además de una moderna ley del trabajo y especialmente instauró medidas para profesionalizar a los funcionarios del Servicio Diplomático.

El epicentro inicial que luego de algunos años evolucionaría hasta convertirse en el actual Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual" la constituyó el Instituto de Asuntos Internacionales, el cual fue creado el 7 de diciembre de 1977 por Decreto Presidencial N° 2.511, con el propósito de elaborar estudios y análisis sobre materias relacionadas con la política exterior del país y las relaciones internacionales en general.

Posteriormente, siendo Canciller el Dr. Isidro Morales Paúl, se crea la Academia Diplomática "Pedro Gual", para que actúe como el brazo docente del Instituto de Asuntos Internacionales.

A partir de 1987 se inicia el proceso de separación de funciones entre el Instituto de Asuntos Internacionales y la Academia Diplomática "Pedro Gual", al designarse directores distintos para que cada una de estas dependencias, adscritas al Despacho del Ministro, pudiera asumir plenamente las actividades que le fueron asignadas con información actualizada en procura de una reflexión sistemática sobre la situación internacional.

Dos años después se plantea formalmente la conversión de la Academia Diplomática "Pedro Gual" en un instituto de estudios de cuarto nivel, de acuerdo a las normativas del Consejo Nacional de Universidades ⁹¹ y se inician los trámites correspondientes ante ese organismo y la Oficina de Planificación del Sector Universitario, para que fuera aprobada su transformación en Instituto de Educación Superior.

⁹¹ Organismo encargado del proceso nacional de admisión a las universidades.

Esta decisión, finalmente formalizada por el Consejo Nacional de Universidades el 2 abril de 1991,⁹² elevó a la Academia Diplomática "Pedro Gual" a la categoría de Instituto de Altos Estudios Diplomáticos, comenzando ese mismo año a impartirse actividad académica de postgrado.

Posteriormente, mediante Decreto N° 1883, de fecha 11 de junio de 1997, publicado en Gaceta Oficial N° 36.241, se le otorga el carácter de Servicio Autónomo Administrativo sin personalidad jurídica y con rango de Dirección General Sectorial del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La estructura y funciones de la academia diplomática están reguladas por el reglamento interno aprobado en Resolución conjunta N°210 y 1757, de fecha 8 de diciembre de 1997 de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Educación.

El Servicio Autónomo, Instituto de Altos Estudios "Pedro Gual", inició sus actividades como tal, el 1° de enero de 1998. Sin embargo, en mayo de 2006 el Consejo Superior decidió aprobar la reestructuración del Instituto, atendiendo la dinámica internacional actual y las prioridades de la política exterior bolivariana.

De esta manera el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual" cumple una doble función, contribuir al mejoramiento profesional de los funcionarios del Servicio Exterior , mediante el desarrollo e implementación de un programa de formación permanente, y fortalecer el estudio, la investigación y la divulgación de temas vinculados al campo de las relaciones internacionales y la Política Exterior Venezolana.

⁹² Esta medida se formalizó mediante el Decreto N° 1.484, publicado en Gaceta Oficial N° 34.685

4.2.2.-PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-

El proceso que ha seguido el pueblo Venezolano en relación a los intentos de institucionalizar su Servicio de Relaciones Exteriores se ha venido dando a paso lento basta con señalar que la Cancillería venezolana ha sido desde siempre una institución caracterizada por la politización y el individualismo.

Cabe simplemente dar un vistazo al número de funcionarios ingresados por concurso desde 1961 hasta 1998.⁹³

Por otro lado cabe también mencionar que ciertamente hubo un esfuerzo de profesionalización notable con la derogada ley del Servicio Exterior de 1961, mediante la cual se introdujo la modalidad de Concursos Públicos para optar al ingreso al Servicio Exterior, lo que permitió a la institución contar con un buen número de funcionarios preparados, pero luctuosamente estos fueron una minoría, siempre arrollada por los interés de los partidos políticos , que posicionaron sus cuadros políticos en todos los niveles del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Ley del Servicio de Relaciones Exteriores de Venezuela de 1961 fue Reformada el año 2000 durante el Gobierno del Presidente Hugo Chávez, a partir de esta reforma se suscitan tres hechos que han dado inicio a una nueva etapa de la Cancillería del Estado de Venezuela.

⁹³ Según estos datos más del 70 por ciento de los funcionarios que desempeñaban funciones en el Servicio Exterior de Venezuela, ocupaban dichos cargos por consigna política y no por concurso d meritos/ datos extraídos de la pagina web de la cancillería venezolana.

El primero fue la publicación del Decreto N° 3.402 el día 4 de enero de 2004, en el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, incorporando la figura de cinco Viceministros por área geográfica, esta acción estaba orientada a tomar el control político del Ministerio de Relaciones Exteriores desplazando la vetusta institucionalidad la cual se caracterizaba por fuertes nexos con la oposición radical y por otro lado, dinamizar la Política Exterior elevando el nivel de los interlocutores para estrechar el contacto con el Cuerpo Diplomático acreditado en Caracas.

En segundo lugar, el 2 de agosto de 2005 se publicó la Reforma Parcial de la Ley del Servicio Exterior, la cual entre sus artículos limita la competencia del Ejecutivo Nacional en la designación de los Jefes de Misión⁹⁴, sin desfavorecer la facultad constitucional del presidente de conducir la Política Exterior.

En tercer y último lugar, el día 13 de enero de 2006, se publicó el decreto 3.407, mediante el cual el ciudadano Presidente de la República ordena la Reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tiempo que se le concedió a la Comisión reestructuradora un lapso de 13 meses para presentar el proyecto de reestructuración.

A pesar de estos intentos los avances no han sido suficientes, aun la Reestructuración sigue sin cristalizarse y esta amenaza solo con ser una intención y no una acción.

⁹⁴la Ley de Reforma Parcial del Servicio Exterior, ley 38.241. Mediante esta reforma se busca que la mayor parte de embajadores y cónsules sean de carrera y consecuentemente poner una limitante al manoseo político.

4.2.3.-ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA.-

La Constitución venezolana en su artículo 146 establece que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera, exceptuándose los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción.

A esto cobra tomar énfasis el hecho de que algunos cargos de la administración pública entre estos el del Servicio Exterior como se menciona anteriormente son de libre nombramiento, ya que así lo establece la Ley de Reforma Parcial del Servicio Exterior, ley 38.241, en su artículo 57, que señala que el Presidente de la República podrá designar personas que no pertenezcan a la carrera diplomática para cubrir jefaturas de misiones diplomáticas o consulares de la República.⁹⁵

De la misma forma el artículo 58 de la mencionada ley establece que podrán designarse funcionarios diplomáticos en comisión por tiempo determinado en cargos que no sean jefaturas de misiones diplomáticas o consulares, a aquellos profesionales que sean necesarios por razones de servicio.

En ningún caso, el personal diplomático en comisión podrá exceder el 30% del total del personal diplomático de carrera en cada categoría, cifra esta máxima que deberá ser respetada en la presentación de las solicitudes de recursos por este concepto.

⁹⁵Como se señala anteriormente, existe una limitante a las facultades del presidente en al designación de jefes de misión ya que si bien es cierto que estos cargos son de libre nombramiento, estas designaciones no podrán pasar del 30 por ciento del personal de carrera de esta categoría.

Es importante también establecer, que la actual Constitución venezolana toma como uno de sus principios el establecido por el derecho administrativo, mismo que establece que la administración pública debe estar manejada por funcionarios idóneos, así lo manifiesta en el parágrafo segundo del artículo 146 estableciendo que el ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia además establece que el ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo con su desempeño, de la misma forma la ley de Servicio de Relaciones Exteriores en sus artículos 28, 31, 43 y 44 establece la forma de ingreso a la carrera diplomática, el escalafón diplomático la forma de evaluación para poder ascender y por ultimo un órgano colegiado encargado de velar y asistir al correcto funcionamiento del servicio exterior como lo es el jurado calificador.

Los mecanismos mencionados de evaluación de alguna forma garantizan que se pueda dar continuidad al proceso de institucionalización y a su vez evitar que el Servicio de Relaciones Exteriores vuelva a un pasado en el cual gobernaba la corrupción.

4.3.-ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-

4.3.1.- PRIMEROS AVANCES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile al igual que el de Bolivia nace desde el momento en que este gana su independencia y al igual que la mayoría de los países de la región este ministerio fue manejado por personajes ilustres que habían realizado estudios en Europa y habían vivido y visto de cerca como se manejaban las relaciones exteriores a través de la diplomacia en las grandes cortes que se habían establecido en ese entonces en Europa ; tal es el caso del ilustre , escritor y político venezolano Andrés Bello⁹⁶ pero desde ese entonces hasta mitad del siglo XX no existía una institución que produzca diplomáticos de carrera , fue entonces que viendo esta carencia de recursos humanos el Estado de Chile decide crear la Academia Diplomática por decreto de 3 de junio de 1954 y en el mismo decreto también se establece que esta academia lleve el nombre de don Andrés Bello .

⁹⁶ Escritor y político venezolano, quien, desde 1834 hasta 1852 se desempeñó como Oficial Mayor de Relaciones Exteriores, equivalente al Subsecretario de Relaciones Exteriores de nuestros tiempos. También ocupó altos cargos en diversos ministerios, una senaduría y el rectorado de la universidad santiaguina además de Redactar el Código Civil.

En esta Academia, una de las más antiguas del continente, se forman los futuros diplomáticos chilenos y, desde hace más de dos décadas, ha contribuido a la preparación de diplomáticos de Sudamérica, Centroamérica, Caribe, Europa, Asia y África.

Cabe mencionar que el gobierno de Chile a puesto su máximo esfuerzo por mantener a esta academia como una de las más importantes academias del continente y preservar con ello que sus funcionarios diplomáticos mantengan un alto nivel de profesionalismo para garantizar que el servicio exterior chileno pueda cumplir fielmente con los objetivos de su política exterior.

4.3.2 PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA CANCELLERÍA CHILENA.-

El Estado chileno desde hace algunos años viene impulsando un proyecto de ley que recoge ideas de gobiernos anteriores y establece una serie de medidas que permitirán agilizar la carrera diplomática, así como la creación de una Subsecretaría de Comercio Exterior que permitirá dar mayor alcance a los objetivos establecidos en su política exterior.

La transformación como se mencionó anteriormente se la realizara mediante un proyecto de ley, que recoge algunas de las buenas ideas presentadas en anteriores gobiernos y que busca resolver algunos temas muy importantes que se arrastran hace tiempo en la estructura de la Cancillería.

El proyecto de ley de modernización de la Cancillería se encuentra en estos momentos en proceso legislativo y espera convertirse en ley a finales del año 2010.

Se espera canalizar el perfeccionamiento de dicho proyecto a través de un trabajo conjunto ejecutivo-parlamentario para que de esta forma este pueda ser aprobado como ley.

El proyecto de ley contempla en su cuerpo dos grandes áreas para concretar la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores: La primera establece cambios estructurales de organización y modernización de gestión de la Cancillería; y la segunda, fortalecimiento y dinamismo de la carrera diplomática.

Respecto a la primera área, se incluye la creación de la Subsecretaría de Comercio Exterior, en que la actual Dirección se transforme en un organismo con rango de Subsecretaría de Comercio Exterior, y donde se acuerda que el Ministerio de Hacienda conservará los mecanismos que garanticen su participación en la negociación de los tratados, negociaciones o acuerdos en materia de comercio internacional.

En segundo lugar, se establecen delegados ministeriales en regiones, plazas ejercidas por funcionarios de planta del Servicio Exterior, que coordinarán las actividades de carácter internacional que tienen incidencia en ellas.

En tercer lugar, se determina la modificación del Consejo de la Agencia de Cooperación Internacional ⁹⁷ el que estará integrado por el Subsecretario de Relaciones Exteriores quien lo presidirá, el director de la Dirección General de la Cancillería , el director de Planificación, un representante del

⁹⁷ El Consejo AGCI es la autoridad superior de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y está conformado por el Ministro de Relaciones Exteriores (quién lo preside), y por representantes de la Presidenta de la República y de los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Planificación.

Ministerio de Hacienda, un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, un representante de Ministerio de Planificación y dos Consejeros designados por el Presidente de la República.

Sin perjuicio de ello, el Consejo de la Agencia de Cooperación Internacional seguirá siendo un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores

En cuarto lugar, se plantea la reformulación de las competencias de Direcciones del Ministerio, lo que otorga la facultad a los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior que puedan fijar y modificar la organización interna.

Respecto a los temas que se mencionan anteriormente, el gobierno del presidente Piñera está realizando todos los esfuerzos para que los funcionarios de este Ministerio sientan que están en una carrera en la cual no sólo se premia la antigüedad, sino que se premie también el deseo y la voluntad del funcionario de perfeccionarse y capacitarse a lo largo de su carrera, de hacer su trabajo en un nivel de excelencia y de ser capaz de entender oportunamente los cambios que están ocurriendo en el mundo.

En este sentido, en los últimos meses de este año se han establecido como pilares para la reformulación de la cancillería el programa de capacitación del personal diplomático que se basa en ejecutar un programa de capacitación conectado al tema de Becas Bicentenario para que los funcionarios de Relaciones Exteriores sean inducidos e incentivados a postular a becas y pasar así a mitad de carrera un año en algunos de los

centros de excelencia en el mundo en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

4.3.3.- ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE.-

La política exterior de Chile, fijada por el actual Presidente de la República, nace de la combinación de los principios del actuar internacional y los intereses de Chile en el mundo.

Estos elementos dan forma a políticas, lineamientos y acciones concretas, cuya implementación recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores; asimismo estos lineamientos no serían posibles si no existiera un cuerpo de normas que se encargue de regular la administración del Estado y de los funcionarios que realizan dicha administración. A este último se dedica un especial estudio ya que viene siendo uno de los pilares fundamentales de esta investigación.

La vigente Constitución Política De Chile⁹⁸ en su artículo 24 Establece que “El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado”. De la misma forma la ley 18.575⁹⁹ establece un régimen de disciplina y jerarquía como se menciona en su artículo 7 estableciendo que los funcionarios de la Administración del Estado

⁹⁸ Promulgada mediante Decreto Supremo no. 1.150, de 1980 Ministerio del Interior publicado en el diario oficial de fecha 24 de octubre de 1980.

⁹⁹ Ley 18.575 Bases Generales de la Administración Del Estado Promulgado mediante decreto 1/19.653 Santiago 13 de diciembre del 2000/ organismo encargado Ministerio Secretaria General De La Presidencia.

estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado debiendo estos cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico.

A esto cabe mencionar que por el espíritu de estos artículos es que se establece que determinados puestos jerárquicos de la administración sean ocupados por personas de estricta confianza del presidente; consecuentemente podemos mencionar que el Servicio de Relaciones Exteriores no es ajeno a estas prerrogativas y así lo establece la misma constitución en su artículo 32¹⁰⁰ inciso 10 que señala como una de las atribuciones especiales del presidente la designación de Embajadores y Ministros Diplomáticos.

Asimismo, la ley 18.575 en su artículo 49 dispone que el presidente podrá designar a personas de su estricta confianza en los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio.

En base a lo mencionado se puede ver que la institucionalidad en la administración no es plena ya que en lo que respecta al Servicio de Relaciones Exteriores muchas veces los encargados de velar por el eficaz cumplimiento de esta institución son ajenos a esta, pero sin embargo como en las demás legislaciones se establece un régimen de funcionarios de carrera en este caso tenemos la ley 18.575 que es la norma que señala las bases generales de la administración del estado y que en sus artículos 15, 16 y 17 se establecen el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones tanto de los funcionarios del servicio exterior como los funcionarios de otras instancias del Estado.

¹⁰⁰ Ver artículo 32 –Facultades del Presidente de la República, Constitución Política De Chile.

Finalmente cabe hacer énfasis de que el Estado chileno ha venido tratando de mantener un cierto nivel de institucionalidad en su cancillería como ejemplo podemos citar el artículo 45¹⁰¹ de la ya citada ley 18.575 que establece que el personal administrativo estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado además que la carrera funcionaria; será regulada por el respectivo estatuto teniendo como fundamento el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales.

Pese a las limitaciones que pueda tener la institucionalidad del Servicio Exterior no es menos cierto que en los últimos años el Servicio de Relaciones Exteriores de Chile ha venido logrando grandes avances en su política exterior y cabe decir que la actual estructura normativa mencionada anteriormente ha sido de gran ayuda para que el Estado de Chile pueda cumplir con los objetivos trazados en su política exterior.

¹⁰¹ Ver artículo 45 "Sometimiento del personal a un sistema de carrera pública", Constitución Política De Chile.

4.4.- ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.-

4.4.1.- PRIMEROS INICIOS DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS UNIDOS.-

Desde su creación en 1789, el Departamento de Estado ha pasado por una serie de reorganizaciones y ha creado nuevas oficinas y representaciones diplomáticas alrededor del mundo; hasta posicionarse como uno de los mejores y de más alto nivel en lo relacionado al manejo de las relaciones exteriores.

Todos estos alcances no se hubieran logrado de no haber sido por los primeros diplomáticos estadounidenses, quienes jugaron un papel clave en la lucha por la independencia y en ganar el respeto de la nueva nación durante los primeros años de la nueva República.

Aquellos que sirvieron incluídos algunos de los diplomáticos más brillantes y talentosos de la época dieron todo para representar a los Estados Unidos.

4.4.2.-FUNDACIÓN DE LA SECRETARIA DE ASUNTOS EXTERIORES (FOUNDATION OF FOREIGN AFFAIRS).-

Antes de que se redactara la constitución de los Estados Unidos, los legisladores crearon un nuevo gobierno en base a the Articles of Confederation¹⁰² o los Artículos de la Confederación.

En base a este cuerpo normativo, el 10 de enero de 1781, los legisladores deciden crear el "Departamento de Asuntos Exteriores." Poco después de la aprobación de esta resolución, el Congreso eligió a Robert R. Livingston de Nueva York como el primer Secretario de Relaciones Exteriores¹⁰³. Muchas de las figuras públicas de los Estados Unidos de ese entonces sirvieron como líderes enviados bajo los Artículos de la Confederación, entre ellos John Adams¹⁰⁴ en los Países Bajos, John Jay¹⁰⁵ en España, y Thomas Jefferson¹⁰⁶ en Francia.

La nueva Constitución de 1789 fue diseñado para paliar las deficiencias de los Artículos de la Confederación, y a la vez otorgar una responsabilidad

¹⁰² Antes de que se creara la primera constitución los legisladores en los Estados Unidos crearon un nuevo gobierno en base los artículos de la Confederación este cuerpo normativo determinaba las facultades legislativas del Congreso Continental.

¹⁰³ Actualmente el que ocupa este cargo gubernamental recibe el nombre de Secretario de Estado.

¹⁰⁴ John Adams, segundo presidente (1797-1801) y primer vicepresidente (1789-1797) de Estados Unidos. Adams marchó a las Provincias Unidas (hoy Países Bajos) y tomó la responsabilidad de iniciar las negociaciones con Gran Bretaña. Adams se convirtió en el primer embajador estadounidense en Gran Bretaña, cargo que desempeñó hasta 1788. fue uno de los delegados que negocio el Tratado De París

¹⁰⁵ John Jay político y jurista estadounidense. Fue uno de los delegados que firmó con Gran Bretaña el Tratado de París que, en 1783, puso fin a la guerra de la Independencia estadounidense también fue electo como el primer presidente del Tribunal Supremo de Estados Unidos

¹⁰⁶ Thomas Jefferson, político y filósofo estadounidense, autor de la Declaración de Independencia y tercer presidente de Estados Unidos (1801-1809). Fue el primer secretario de Estado nombrado bajo los artículos de la Constitución.

mayor del manejo del servicio de Relaciones Exteriores para el Gobierno Federal.

El Artículo II, Sección 2 de la Constitución otorgó al Presidente el poder de hacer tratados con el asesoramiento y consentimiento del Senado.

Al mismo tiempo la Constitución de los Estados Unidos, estipulaba que dos tercios de los senadores tendrían que aprobar cualquier tratado negociado por el Poder Ejecutivo.

Al Presidente también se le dio el poder de nombrar embajadores, ministros y cónsules, con aprobación del Senado. Sin embargo, el Poder Legislativo se reservó la facultad de declarar la guerra e igualmente el poder de manejar las reservas del nuevo estado.

El 19 de mayo de 1789, James Madison¹⁰⁷ propuso la creación de un Departamento de Asuntos Exteriores, bajo la dirección de un Secretario de Estado, el Congreso accede a este pedido y a la vez también decide asignarle tareas domésticas al nuevo Departamento de Estado. John Jay, inicialmente designado como Secretario de Relaciones Exteriores en virtud de los Artículos de la Confederación, continuó en este puesto hasta 1790.

En su función como presidente, George Washington¹⁰⁸ designó inmediatamente a Thomas Jefferson, entonces Ministro embajador en Francia, para ser el primer Secretario de Estado.

¹⁰⁷James Madison, cuarto presidente de Estados Unidos (1809-1817), tuvo gran importancia en la redacción de la Constitución como miembro de la Convención Constitucional.

¹⁰⁸ George Washington, comandante en jefe del Ejército Continental durante la guerra de la Independencia estadounidense y más tarde primer presidente de Estados Unidos.

Jefferson comenzó a trabajar el 22 de marzo de 1790. Pese a las limitaciones significativas en el nuevo Departamento de Estado en términos de presupuesto y recursos humanos, los Estados Unidos lograron un notable número de triunfos en la política exterior durante los primeros años de la república.

Durante la década de 1790, el Tratado de Jay (1794) y el Tratado de Pinckney (1795) fueron los más importantes tratados ya que regularizaban las relaciones con Inglaterra y España.

Como Secretario de Estado, Jefferson aborrecía las intrigas y la ostentación de las cortes europeas, pero como un diplomático experimentado, se dio cuenta de que si los Estados Unidos quería ser tomado en serio, este nuevo estado tenía que adoptar algunas prácticas diplomáticas europeas es así que el Presidente George Washington y Thomas Jefferson pelearon duras batallas en el Congreso para que se otorgue un crédito lo suficientemente grande como para soportar un número limitado de misiones en el extranjero, en un estilo similar a los de otras naciones.

Jefferson como Secretario de Estado también realizó una distinción entre el servicio diplomático, la realización de las relaciones políticas con países extranjeros, y el servicio consular, designado a este último una tarea especial que se enmarcaba en las cuestiones comerciales y las necesidades de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero.

En 1791, las misiones diplomáticas se habían establecido en cinco países europeos: Inglaterra, España, Francia, Holanda y Portugal.

Los Ministros Embajadores se centraron en dos importantes responsabilidades: la presentación de informes sobre las actividades importantes en sus países de residencia y la ejecución de instrucciones formales diplomáticas que eran transmitidas desde el Departamento de Estado.

En 1792, se habían creado 16 consulados, la mayoría de ellos en Europa. Jefferson vio en los consulados, una valiosa fuente de inteligencia, y envió una carta circular a los cónsules pidiéndoles que le informen periódicamente sobre "inteligencia política y comercial", en especial "información de todos los preparativos militares y otras indicaciones de guerra, que puedan tener lugar en los puertos europeos." ¹⁰⁹

Los cónsules no recibían sueldos o asignaciones para los gastos, y vivían de los honorarios que cobraban por sus servicios.

Debido a que sus ingresos eran tan inciertos, los cónsules que servían a menudo durante muchos años en el mismo lugar prestaban poca atención a sus funciones oficiales¹¹⁰.

El carácter precario de los cónsules que representaban a los Estados Unidos en el exterior era una preocupación para Jefferson por eso solicitó al congreso que asignara un determinado presupuesto a las oficinas consulares y que enmendara la ley que obliga a los cónsules y vicecónsules ser ciudadanos estadounidenses.

¹⁰⁹Ver. biography of a founding father. Office of the Historian: Department History/US-DEPARTMENT OF STATE

¹¹⁰ Ver. The first years of the foreign office. Department History /US- DEPARTMENT OF STATE.

El Congreso aceptó estas sugerencias y decidió asignar un determinado presupuesto y además enmendó la ley estableciendo que cuando sea necesario, ciudadanos extranjeros de buena reputación fueran nombrados como vicecónsules.

Después de la práctica inicial de Benjamín Franklin, los representantes de los Estados Unidos tradicionalmente usaban trajes sin pretensiones y adoptaron costumbres simples, todo esto contrario a la desviada práctica ostentosa de los tribunales europeos.

Los estadounidenses consideraron esta política apropiada para los emisarios de una joven república que había repudiado la monarquía.

Thomas Jefferson se oponía a todo acto indebido y protocolo rígido. Más tarde, se negó a reconocer las diferencias sociales en las cenas, celebradas en la Casa Blanca durante su presidencia, sobre todo el orden de precedencia, es decir, asientos por rango, una práctica que molestaba mucho al cuerpo diplomático extranjero.¹¹¹

Pese a los esfuerzos hechos la ideología democrática de la nueva nación, no había ordenado la sencillez republicana, los magros salarios pagados a los ministros diplomáticos había producido efectos contrarios. En 1817, el presidente James Monroe¹¹², ex Ministro de Francia y ex Secretario de Estado, se quejó ante un comité del Congreso sobre el fracaso de la nación

¹¹¹ Ver. Tomas Jefferson's letters to the congress. <http://history.state.gov>

¹¹² James Monroe, quinto presidente de Estados Unidos (1817-1825) y uno de los fundadores del Partido Republicano, más tarde llamado Partido Demócrata-Republicano. Monroe fue embajador en Francia y Gran Bretaña y secretario de Estado (ministro de Asuntos Exteriores) con el presidente James Madison. Fue uno de los negociadores de la compra de Luisiana y formuló la denominada Doctrina Monroe, que marcó durante años la línea de la política exterior estadounidense.

para pagar los sueldos y prestaciones suficientes para los miembros del Servicio Diplomático. Monroe insistió en que los diplomáticos estadounidenses tenían que tener acceso a los círculos sociales más importantes antes de que pudieran hacer su trabajo. Monroe escribió: “nuestros diplomáticos deben familiarizarse con todo lo que pasa y de las fuentes más altas y más auténticas... Privarlo de los medios necesarios para sostener este motivo, lo separan del círculo al que pertenece y que se reduce a un sistema descifrado”.¹¹³

El Congreso hizo oídos sordos a estos argumentos, y los ministros diplomáticos en los puestos importantes, como Londres o París se vieron obligados a gastar sus propias fortunas. Como resultado, sólo los más ricos podían aspirar a una carrera diplomática.

La falta de financiamiento adecuado significaba que poco o nada de intercambio tuviera lugar entre los que servían en Washington y los de ultramar esto significaba un obstáculo en el desarrollo de la profesionalidad.

A mediados de agosto de 1817 el congreso decidió aumentar el presupuesto del Departamento de Asuntos Exteriores, a pesar de este aumento, el Departamento de Estado y sus misiones en el extranjero no podían cumplir con sus objetivos ya que se encontraban crónicamente con exceso de trabajo, y así fue que el Secretario de Estado John Quincy Adams¹¹⁴ en 1817, se

¹¹³ Carta dirigida al congreso el año 1817 / History of the Department // <http://history.state.gov>

¹¹⁴ John Quincy Adams sexto presidente de Estados Unidos (1825-1829), que combinó sus excelentes habilidades de estadista y diplomático. Como secretario de Estado (ministro de Asuntos Exteriores, 1817-1825) jugó un papel fundamental en la formulación de la política exterior estadounidense. Miembro de la Cámara de Representantes durante dos legislaturas (1831-1848) fue un destacado defensor de la libertad de expresión y portavoz de la causa antiesclavista.

quejó de “responsabilidades excesivas”, poco después de asumir sus funciones. "Una multitud de asuntos en mí día a día requieren una atención inmediata", escribió a su esposa Luisa. "A menos que todo lo que se dispone de la misma manera que ocurre, se escapa de la memoria y se ejecuta en la cuenta de los atrasos"¹¹⁵.

Adams encontró el expediente del Departamento de Estado, ya un poco desorganizado por falta de personal persistente se hizo aún más confuso como consecuencia de la quema de Washington DC, durante la Guerra de 1812 y las mayores responsabilidades del Departamento nacional.

En un intento de arreglar el lío, el Secretario Adams llevó a cabo la primera reorganización del Departamento en 1818. Una orden ejecutiva emanada por el presidente Monroe explicaría con claridad las responsabilidades y los salarios de los funcionarios del Departamento de Estado. En particular esta norma, hizo al Secretario Principal del Departamento oficial de mayor rango por debajo del Secretario, además de hacerle responsable de la ejecución de las instrucciones dictadas por el Secretario de Estado.

4.4.3.- DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS.-

Durante los primeros 50 años de la nación, los diplomáticos se guiaron por la idea de que Estados Unidos debía respetar el aislamiento político de las

¹¹⁵Fragmento extractado de una carta dirigida a su esposa. Office of the Historian: Department History/US- DEPARTMENT OF STATE.

potencias europeas en tiempos de paz y mantener una estricta neutralidad en tiempo de guerra.

Años antes, Benjamín Franklin había resumido este punto cuando escribió: "Un estado virgen debe preservar su carácter virgen y no debe ir tras de alianzas, mas al contrario debe espera con dignidad la suerte que los otros estados hayan decidió para sí."¹¹⁶

En 1796 el presidente George Washington, en su Discurso de Despedida argumentó: "La gran regla de conducta para nosotros en lo que respecta a las naciones extranjeras es que con ellas debemos mantener una conexión neutral; Europa, continuó, tiene su propio conjunto de intereses, y esos intereses son muy diferentes al de los Estados Unidos. Afortunadamente, el estado de las relaciones internacionales solían otorgar libertad de acción a la nación. "¿Por qué renunciar a las ventajas de esta situación tan particular? ¿Por qué unir nuestro destino con el de cualquier parte de Europa, enredar nuestra paz y prosperidad en las redes de la ambición europea, por lo tanto, Washington llevo a la conclusión , de que la verdadera política de los Estados Unidos era la de alejarse de las alianzas permanentes con cualquier parte del mundo exterior"¹¹⁷.

A pesar de que las opiniones políticas de Thomas Jefferson eran muy diferentes a las de Washington, Jefferson estaba de acuerdo en que el aislamiento y la neutralidad, eran la opción más beneficiosa para los Estados Unidos.

¹¹⁶Carta escrita al congreso mientras prestaba sus servicios como ministro embajador en Francia. Office of the Historian: Department History/US- DEPARTAMENT OF STATE.

¹¹⁷ Discurso de Despedida de su mandato presidencial realizado el año 1796. . Office of the Historian: Department History/US- DEPARTAMENT OF STATE.

En su primer discurso inaugural (1801), Jefferson habló de "la paz, el comercio y la amistad honesta con todas las naciones, y el de evitar el enredo de alianzas con ningún otro estado"¹¹⁸.

El Departamento de Estado jugó un papel clave en la expansión hacia el oeste de Estados Unidos. En 1803, la Compra de Luisiana trajo un gran pedazo del continente entre Canadá y México bajo el control de Estados Unidos.

La administración del presidente James Monroe logro grandes acuerdos entre ellos (El Acuerdo Rush-Bagot) de 1817 y la Convención de 1818, que resolvió los conflictos con Gran Bretaña en los Grandes Lagos y la frontera con Canadá hacia el oeste por el paralelo 49 hasta las Montañas Rocosas, y el (Tratado Adams-Onís o Transcontinental) Tratado celebrado con España 1819, que añadió la Florida para el dominio nacional y se estableció la frontera con México en condiciones ventajosas.

En esta época la política de los Estados Unidos se propago a través del continente, y el prestigio y la influencia norteamericana creció, para esto los diplomáticos trabajaron duro para mantener a las naciones europeas fuera del resto del Hemisferio Occidental.

El Secretario de Estado John Quincy Adams resume sucintamente el pensamiento de América en la Doctrina Monroe de 1823 estableciendo que el hemisferio occidental permanece cerrado a la colonización, además, advirtió a los europeos a mantenerse al margen de los asuntos internos de cualquiera

¹¹⁸ discurso inaugural celebrado en la casa blanca el año 1801. History of the Department of State//<http://departamentofstate.com>.gob

de las nuevas repúblicas americanas; al mismo tiempo se presentó el mensaje del presidente Monroe quien declaró: "No podemos ver ningún interposición con el propósito de oprimir a los países de América Latina, o controlar de cualquier otra manera su destino, por cualquier potencia europea en cualquier otra luz que, como la manifestación de una hostil ofensa hacia los Estados Unidos. "

Aunque la joven nación era todavía demasiado débil para imponer la Doctrina Monroe, su presentación en 1823 fue una clara indicación de que Estados Unidos se veía a sí mismo como el más alto de las repúblicas y el líder de las naciones libres del hemisferio occidental.

A pesar de lo mencionado anteriormente podemos señalar que los Asuntos Exteriores declinaron en importancia hacia el final de este período y durante todo el siglo XIX, por otra parte la nación se centró en la expansión nacional y el comercio interior. A pesar del gran prestigio que la Secretaría de Estado había ganado en los primeros días de la nación, el Congreso de las siguientes legislaciones continuó manteniendo un estado de austeridad con el Departamento de Asuntos Exteriores durante todo el siglo XIX.

4.4.4.-ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS.-

La organización y la estructura del Servicio de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos se encuentra enmarcado en la Ley del Servicio Exterior o

Foreign Service Act¹¹⁹ de 1980 promulgada por el senado y la cámara de representantes de los Estados Unidos reunidos en Congreso.

Lo más sobresaliente de esta ley y dicho sea de paso los aspectos que tienen mayor trascendencia para este trabajo lo encontramos en el capítulo primero, sección 101 que se refiere principalmente a los fines y objetivos del Servicio de Relaciones Exteriores; enfatizando que la carrera del servicio exterior se caracteriza por la excelencia y el profesionalismo de los miembros que la componen; y su principal función es defender los intereses de los Estados Unidos y asesorar al Presidente y Secretario de Estado en la conducción de los Asuntos Exteriores .

En el mismo capítulo en la sección 103 encontramos todo lo concerniente a los miembros del Servicio Exterior su composición y las funciones que cada uno desempeña ya sea desde el rango más alto que es el jefe de misión hasta los agentes consulares.

En el siguiente capítulo en la sección 201 se enmarca todo lo relacionado a la administración del servicio exterior que reposa en los hombros del Secretario de Estado este funcionario del servicio exterior y de más alto rango es el único que puede ser designado por el presidente sin previa aprobación del senado ya que para los demás funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores empezando por el jefe de misión hasta los agentes consulares deben cumplir con una serie de requisitos ya sean académicos, experiencia adquirida en el servicio y el de resultados logrados a lo largo de su carrera en el servicio exterior .

¹¹⁹ Ley del Servicio de Relaciones Exteriores aprobado el 17 de octubre de 1980 y enmendado por Orden Ejecutiva 12289 de febrero 14 de 1981, establecida como Ley Publica 97-241[Autorizada por La Ley Del Departamento De Estado- S1193]

Los requisitos que deben ser cumplidos para el ingreso al Servicio Exterior, la forma de evaluación y las diferentes carreras que se pueden seguir en el Servicio de Relaciones Exteriores se encuentran establecidas en la sección 301 de la Ley ya citada.¹²⁰

Los postulantes para ser admitidos, deben pasar por una prueba de conocimientos, luego si logran aprobar; estos deben someterse a una serie de pruebas orales y por ultimo antes de que puedan ser considerados como candidatos al Servicio de Carrera Oficial, cada candidato debe recibir las certificaciones médicas y de seguridad para pasar una selección final por un tribunal especializado. Si después de esto logran ser seleccionados, estos ingresan al servicio exterior.

Al entrar en el servicio exterior, todos los funcionarios nuevos reciben varias semanas de orientación básica en el Centro Nacional de Capacitación “George P. Shultz”¹²¹ de Asuntos Exteriores en Arlington, Virginia.

Un oficial puede esperar hasta siete meses de formación antes de que este pueda realizar su primera misión en el extranjero,

El Servicio Exterior es ante todo un cuerpo diverso de profesionales que trabajan y se dedican a representar los intereses de los Estados Unidos y responder a las necesidades de los ciudadanos estadounidenses en otros países.

¹²⁰ Ver sección 301 de la Foreign service act establecida como Ley Publica 97-241[Autorizada por La Ley Del Departamento De Estado- S1193]

¹²¹ Centro Nacional de Capacitación de altos estudios diplomáticos y militares.

Lo interesante de la carrera diplomática en los Estados Unidos es que esta a diferencia de lo que pasa en Latinoamérica, se encuentra dividida en cinco carreras diferentes de especialización¹²², que son elegidas por el funcionario diplomático desde el momento en que este ingresa a la carrera diplomática.

Las cinco carreras se encuentran divididas en las siguientes aéreas: Diplomacia, Economía, Política, Administración y por último la Carrera de Cónsul.

Siendo un avance importante y marcando la profesionalidad que un funcionario del servicio exterior de los Estados Unidos debe tener para poder servir a su país. Es necesario señalar, las características fundamentales de cada una de estas carreras.

1) **Carrera Diplomática**; los funcionarios que ingresan a esta se encargan del mantenimiento de contactos con personas claves que influyen en la opinión pública además de que estos son la cara de la embajada de los EE.UU., estos a su vez se encargan de relacionarse con personas e instituciones que puedan ayudar al logro del entendimiento mutuo entre los Estados Unidos y el país anfitrión.

2) **Carrera de Economía Exterior** ; en esta como oficial económico, se utiliza la capacidad de análisis económico para desarrollar los conocimientos en las cuestiones de política económica que enfrenta los Estados Unidos en el extranjero y para promover los intereses económicos y comerciales ; a su vez estos funcionarios se encargan de construir redes de contactos en los países

¹²² El ingreso, la formación, las prestaciones y los rangos jerárquicos a los que se aspira están determinados en la sección 301 de La Ley Del Servicio Exterior.

de acogida para obtener información sobre los acontecimientos locales e informar y asesorar sobre estas cuestiones a los responsables políticos en Washington.

Por último, su función es la de también defender los intereses de las empresas estadounidenses asentadas en el país anfitrión como en los foros bilaterales y multilaterales.

3) **Carrera Política;** Como oficial político, el trabajo a menudo debe realizarse entre bastidores para analizar e informar sobre cuestiones locales y eventos sociales que puedan tener alguna trascendencia con los intereses de los Estados Unidos. Los miembros de esta carrera deben poseer excelentes habilidades de comunicación, tanto oral como escrita, para transmitir con claridad, y de manera concisa y convincente a menudo complejos mensajes a la sociedad del estado receptor cuando se presenten algunos roces entre los intereses de los Estados Unidos y la política del Estado anfitrión

4) **Carrera Administrativa;** en esta los funcionarios son responsables de desarrollar, mantener y mejorar una amplia gama de servicios de gestión para apoyar las metas del Departamento de Estado en el país de destino.

A su vez estos funcionarios se encargan de negociar con las empresas locales y estadounidenses para la compra de equipos, suministros y servicios; reclutar y contratar a personal local, coordinar los sistemas de tecnología de la información, y gestión de los presupuestos para garantizar la financiación disponible para las prioridades de la embajada.

Su trabajo no sólo afecta al Departamento de Estado, sino a todos los organismos gubernamentales de los Estados Unidos que operan en las misiones diplomáticas y consulares en el extranjero.

5) **Carrera Consular;** como agente consular se debe desarrollar y utilizar una amplia gama de habilidades, desde la gestión de los recursos y la realización de difusión a fin de ayudar a los estadounidenses en peligro.

Los funcionarios consulares se encargan de la primera línea de defensa en la protección de fronteras de los Estados Unidos y de extranjeros que tratan de romper las leyes de inmigración.

Como un oficial de nivel de entrada, este se encarga de supervisar varios empleados contratados localmente como el de gestionar el trabajo crucial de la adjudicación de visados para determinar quién puede entrar en los Estados Unidos.

A su vez este se encargara de ayudar a los ciudadanos estadounidenses que viven en el extranjero o que están simplemente de visita, y en el peor de los casos que se encuentren en situación de emergencia.

4.5.- ESTUDIO DE LA NORMATIVA VIGENTE QUE REGULA LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA.-

Es importante establecer que a diferencia del contenido que le dedicamos a las anteriores legislaciones, en esta parte solo nos ocuparemos de analizar la estructura y el funcionamiento del Servicio de Relaciones Exteriores de Bolivia ya que todo lo que viene a ser la parte histórica y el proceso de evolución del Servicio Exterior de Bolivia ya se vio anteriormente¹²³.

La ley 1444 en su artículo 2 en concordancia con el artículo 172 de la constitución establece como una de las atribuciones del presidente la conducción de la política exterior y el nombramiento de servidores públicos diplomáticos y consulares, mediante estos artículos se determina el funcionamiento y el nivel de institucionalización que mantiene nuestro Servicio Exterior.

El artículo 1 de la ley1444 establece los reglamentos con lo que debe contar esta ley para su aplicación los más importantes son el reglamento Orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores, el Reglamento de Escalafón Diplomático Nacional y el Reglamento de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos. Brevemente analizaremos cada uno de estos.

¹²³Ver capítulo uno Antecedentes históricos. Historia de la carrera diplomática de Bolivia.

El Reglamento Orgánico es el encargado de organizar nuestro Servicio Exterior. En este reglamento se establecen las garantías, deberes, derechos y obligaciones de los funcionarios que pertenecen a esta institución.

Como ejemplo de lo mencionado señalamos el artículo 4 donde se establece que la carrera diplomática está garantizada ya que esta requiere de funcionarios especializados que puedan cumplir con la necesidades que esta institución demanda, mas adelante el artículo 6 establece que el Ministro de Relaciones Exteriores, es el encargado de asegurar la efectividad y coherencia de la política exterior.

En los artículos 46, 47,48 se establecen, los deberes, derechos y prohibiciones de los funcionarios diplomáticos

Finalmente tenemos los artículos 71,72 donde se establece a la academia diplomática como centro destinado a la selección, formación y capacitación de los miembros del Servicio Exterior¹²⁴.

El reglamento del Escalafón Diplomático se encarga de regular, el Registro Oficial de la Carrera Diplomática en el cual se inscribe y categoriza a los funcionarios diplomáticos de acuerdo con su capacidad, títulos profesionales, idoneidad personal, rendimiento, experiencia y antigüedad, todo esto está establecido en los artículos 1, 2, 3,4.

¹²⁴ Cabe mencionar que los artículos 73 y 74 de este reglamento por tener trascendental importancia en esta investigación serán analizados detalladamente en el capítulo siguiente. Ya que de acuerdo a nuestro criterio, estos artículos representan el pasado de politización y corrupción que se vivía en el servicio Exterior

Respectos al ingreso al Servicio Exterior el artículo 5 establece que se debe tener dominio como mínimo de un idioma además del castellano, la respectiva Resolución Ministerial de inscripción en el escalafón diplomático y prestar juramento de fidelidad a la república.¹²⁵

Por último tenemos al reglamento de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos que en el artículo 1 determina las funciones que éste órgano está consignado a cumplir funciones tales como: calificar y categorizar a los funcionarios diplomáticos, para cuyo efecto le compete planificar, establecer y proponer al Ministerio de Relaciones Exteriores los ingresos, rotaciones, permanencias, ascensos, designaciones, traslados y retornos de los funcionarios diplomáticos.

En artículo 2 se establece la estructura y composición de este cuerpo colegiado¹²⁶ con respecto a los cuadros de evaluación, calificación y puntaje a los cuales está sujeto la junta calificadora están establecidos en el artículo 6 de este reglamento.¹²⁷

¹²⁵ Además de estos requisitos se debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 15 y 37 de la Ley 1444.

¹²⁶El desarrollo de este artículo se verá en el capítulo siguiente.

¹²⁷El artículo 6 de este reglamento establece que estos sistemas de evaluación serán determinados por Resolución Ministerial.

4.6.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES DE VENEZUELA, CHILE, ESTADOS UNIDOS Y BOLIVIA EN EL MARCO DE SU DERECHO INTERNO.-

Los países objeto de estudio desde su fundación, nacieron con un servicio de relaciones exteriores , pero en los primeros cien años de vida solo los Estados Unidos prestaron real importancia a su Servicio Exterior ya que vieron en este el medio por antonomasia para poder conectarse con el mundo y mejora la situación política y económica de su país. Respecto a los países de esta región del continente¹²⁸, es a partir de los años cincuenta del siglo pasado que comienzan a descubrir lo vital y necesario que es para su economía y su política el servicio exterior. A partir de ello nace la preocupación de dotar a su servicio exterior con personal diplomático calificado, para lograr este objetivo se instauran escuelas diplomáticas dirigidas a la profesionalización y especialización de los funcionarios de la cancillería.

Como se menciona anteriormente todos estos países nacieron con un ministerio de relaciones exteriores el cual posee la característica de ser “sui generis” pues está dotado de una ley exclusiva para su funcionamiento y su personal: tiene características propias que lo diferencia del resto de la Administración Pública.

En lo que se pudo ver del estudio de las respectivas normas que regulan la administración, organización y funcionamiento del servicio exterior de las

¹²⁸ Se hace referencia a los países de Bolivia, Chile y Venezuela

legislaciones estudiadas se puede llegar a la conclusión de que estas poseen en su mayoría rasgos comunes.

En lo que viene a ser su organización por ejemplo las legislaciones de Bolivia Chile y Venezuela presentan un ente colegiado¹²⁹ encargado de organizar el servicio exterior y administrar los ascensos y destinos del personal diplomático y consular.¹³⁰

Otro rasgo común que mantienen estas legislaciones es que todos los funcionarios excepto los jefes de misión deben estar inscritos en el escalafón diplomático, esto significa que la mayoría de los funcionarios que prestan servicio en la cancillería deben ser de carrera.

Con respecto a la designación de jefes de misión las legislaciones de Venezuela, Chile, Estados Unidos y Bolivia¹³¹, mantienen la prerrogativa constitucional que otorga al Presidente plenas facultades para designar a los jefes de misión¹³² ya sea ante Estados o ante organismos internacionales.

Por lo que se puede ver de las legislaciones de los países analizados¹³³ es que de cierta forma mantienen un nivel de institucionalidad, a pesar de que aun

¹²⁹ Comúnmente se denomina a este ente colegiado con el nombre de junta calificadora de meritos.

¹³⁰ ver los siguientes artículos que hacen referencia a lo mencionado: Ley 1444, reglamento de la Junta Calificadora y evaluadora de de Meritos. Artículo 1 (Bolivia)
Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado. Artículo 45 (Chile)
Reforma Parcial del Servicio Exterior, Ley 38.24144 artículo 48 (Venezuela)

¹³¹ Ver la constitución y la respectiva ley del Servicio Exterior de los países citados.

¹³² Los jefes de misión de las respectivas representaciones que tiene un estado en el exterior, se denomina de acuerdo a la representación que este comanda; por ejemplo al jefe de misión de la embajada se le denomina embajador y al jefe de la oficina consular se le llama cónsul

¹³³Nos referimos a las legislaciones de Bolivia, Chile y Venezuela ya que por lo visto anteriormente la legislación de los Estados Unidos desde su nacimiento mantiene un alto grado de institucionalidad, y si bien es cierto que el presidente designa a los embajadores y cónsules lo hace en base a una lista de candidatos que ostentan el grado de embajador de carrera.

el presidente goce de plenas facultades para designar como jefes de misión a personas ajenas al Servicio Exterior.

Por lo que toca ver a los avances en el proceso de institucionalización. los Estados de Chile y Venezuela en los últimos años han mantenido una línea en la cual las designaciones de jefes de misión en el exterior , comúnmente son embajadores de carrera y así lo podemos ver en los últimos datos presentados por la Cancillería chilena¹³⁴ en la cual el 70 por ciento de los jefes de misión en el exterior son embajadores de carrera y solo un treinta por ciento son persona de estricta confianza del actual gobierno , de la misma forma la política del presidente Chávez en Venezuela ha partido por un principio de fortalecer sus relaciones con países de la región y de otros continentes , por eso el presidente Chávez decidió designar como jefes de misión en sus representaciones en el exterior a embajadores de carrera , y así lo demuestra las listas de designaciones presentadas por la cancillería venezolana en diciembre del 2008¹³⁵ , en la cual se puede ver que el 65 por ciento de los jefe de misión son embajadores de carrera y solo un 45 por ciento son embajadores políticos , aunque las cifras no sean muy alentadoras cabe destacar que en gobiernos anteriores las designaciones de embajadores políticos sobrepasaba el 90 por ciento y dicho sea de paso esta realidad es la que se repite actualmente en Bolivia ya que se puede ver que de todas las embajadas que mantenemos en el exterior solamente siete embajadas son dirigidas por embajadores de carrera y que las demás representaciones diplomáticas de Bolivia en el exterior son manejadas por personas ajenas al Servicio Exterior.

¹³⁴ Datos extractados de la página web oficial de la cancillería chilena.

¹³⁵ Datos extractados de la página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores De La República Bolivariana de Venezuela.

Es preciso enfatizar los esfuerzos legislativos que han ido realizando los gobiernos de Venezuela y Chile por tratar de adecuar e insertar sus respectivos Servicios de Relaciones Exteriores en el siglo XXI.

Venezuela es uno de los países que ha venido presentando ciertas reformas a su Ley del Servicio Exterior¹³⁶ y que busca en un futuro modernizar plenamente su cancillería a la vez que la política del gobierno del presidente Hugo Chávez está enfocada a fortalecer profesionalmente la Cancillería venezolana , tomando especial interés en preparar al cuerpo diplomático y así generar recursos humanos que estén a la altura de la actual coyuntura internacional , pero cabe destacar que estos cambios aun no se han cristalizado, y existe un grave riesgo de que no puedan concretarse.

Además de Venezuela otro país de la región preocupado de modernizar su cancillería es la hermana república de Chile que actualmente mantiene en el congreso un proyecto de ley que busca adecuar el actual Servicio Exterior chileno al procesos de cambio que está viviendo el mundo y por ultimo valerse de esta para poder cumplir con los objetivos trazados por la Política Exterior chilena para este siglo XXI.

Con respecto a los cambios legislativos, del Departamento de Estado de los Estados Unidos cabe destacar, que en los últimos años no se ha realizado ninguna reforma a su Ley del Servicio Exterior que está vigente desde 1980, y que esta aun mantiene los principios de institucionalidad que fueron la base del Servicio de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos desde el

¹³⁶ En agosto del 2005 se promulgo la ley N°38.241 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela; que está dirigida a reformar parcialmente La Ley del Servicio Exterior.

momento de su nacimiento; y que la llevaron a consagrarse desde ese entonces hasta nuestros tiempos como uno de los mejores a nivel mundial.

Por último cabe señalar que nuestra legislación del Servicio Exterior no ha sufrido cambios en el último decenio, a pesar de la promulgación de nuestro reciente texto constitucional que mantiene los mismos lineamientos de su antecesor y que solo se destaca del anterior por presentar los objetivos de nuestra política exterior, pero descuida a los agentes encargados de cumplir con esa tarea.

CAPITULO QUINTO

PROPUESTA DE REFORMA

5.1.- PROPUESTA DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY 1444.-

Bolivia ha tenido siempre una vocación de integración y cooperación política, económica, social y cultural con el mundo. Nuestra forma de actuar ha dependido no sólo de nuestra ubicación territorial o estratégica, sino que también de nuestra cohesión interna, del desarrollo económico y social y de la estabilidad política que mantenemos hace más de 20 años. Por otro lado cabe resaltar que como Estado no le hemos dado la importancia que merece a nuestra diplomacia y a nuestra política de Relaciones Exteriores.

Este capítulo está dedicado a plantear reformas a nuestra Ley del Servicio de Relaciones exteriores mediante estas reformas pretendemos que a futuro nuestra política de Relaciones Internacionales pueda tener la capacidad de agrupar y conciliar los diferentes intereses nacionales y de representarlos con energía en el concierto internacional. Además que pueda favorecer al desarrollo pacífico de todos los países, especialmente en nuestro ámbito latinoamericano como se establece en nuestra Constitución. Desgraciadamente, todos los gobiernos que se han establecido en el Palacio de Gobierno y que han dirigido las riendas de nuestro país han acudido en

exceso a nombramientos políticos en el servicio exterior como una forma de retribuir apoyos. Con ello se ha deteriorado el profesionalismo necesario para cumplir adecuadamente los objetivos de nuestra política exterior. Este requerimiento de un enfoque más profesional y moderno del manejo de las relaciones exteriores, producto muchas veces de una organización poco flexible, nos ha hecho perder oportunidades de desarrollo político y económico.

Por lo mencionado anteriormente en los siguientes párrafos realizaremos un análisis de nuestra Ley del Servicio Exterior y sus respectivos reglamentos para establecer en qué medida se garantiza la institucionalidad de nuestro Servicio Exterior y señalar cuáles son los artículos que dificultan, que contradicen o que son contrarios al espíritu de la norma.

Según el análisis que se llegó a realizar de esta norma, podemos sostener que la mayor parte de los artículos que contiene esta ley garantizan la Carrera Diplomática y su Institucionalidad, pero aún quedan determinados artículos que dan lugar a que la institucionalidad de este Órgano del Estado no pueda ser plena.

Para cumplir nuestro objetivo señalaremos los artículos que de acuerdo a nuestro criterio deben ser modificados o derogados para que consecuentemente se pueda dar lugar a la plena institucionalidad de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores.

Comenzamos este análisis mencionando el artículo 15 inciso 4 de la Ley del Servicio Exterior en el cual se establece que podrán ser admitidas, por invitación del Ministro de Relaciones Exteriores al nivel que se requiera,

personalidades de prestigio profesional, las mismas que gozaran de derechos a su inscripción en el Escalafón Diplomático Nacional y a la Carrera Diplomática.

Considero que este artículo es contrario a los principios que se establece en la parte considerativa y en el artículo 3 de la misma,¹³⁷ ya que en estos se señala como uno de los objetivos de esta ley la institucionalización de este Órgano del Estado y garantizar la Carrera Diplomática. Pero en base al artículo mencionado se le otorga al Ministro de Relaciones Exteriores plenas facultades para designar como funcionarios diplomáticos a personas ajenas a esta carrera en el nivel jerárquico que este considere adecuado.

Por lo tanto tengo a bien entender que se está incurriendo en los mismos errores del pasado¹³⁸ ya que una vez más personas que no tienen la preparación necesaria para representar a nuestro país, ocupen puestos en la cancillería y además tengan estos derecho a ser inscritos en el Escalafón Diplomático por el simple hecho de contar con la aprobación del Canciller, por lo tanto considero necesario la modificación o la derogación del inciso cuarto del artículo referido.

Continuando con el análisis tenemos el artículo 26 ¹³⁹ del Reglamento Orgánico mismo que señala, que el Embajador es el representante del Presidente de la República en el Estado receptor, depende del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y de los Secretarios generales.

¹³⁷ Ver Ley 1444

¹³⁸ Ver Reglamentos del Servicio de Relaciones Exteriores del año 1910,1912,1979 y 1989

¹³⁹ Ver Decreto Supremo 24037 A)Reglamento Orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores

Podemos observar que este artículo hace referencia al concepto de representación que se tenía en el pasado, el cual señalaba que el representante diplomático representaba al monarca y no así al estado. Este concepto en la actualidad ha quedado en desuso ya que actualmente se considera que el embajador representa y protege los intereses de su estado sobre los del presidente.

Por lo tanto creo conveniente que este artículo debe ser modificado, ya que en base a este, nuestros representantes en el exterior tienen como función primera velar por los intereses del presidente antes que por los intereses de su estado siendo este principio contrario al espíritu de la ley o a la intención que tenía el legislador al momento de redactar esta norma.

Consecuentemente, como se puede ver en la realidad no se puede cumplir con los objetivos de Nuestra Política Exterior, ya que nuestros representantes diplomáticos anteponen sus esfuerzos y su tiempo en favorecer los intereses del presidente y de su gobierno y dejan en segundo plano la obligación de cumplir con los objetivos establecidos en nuestra Política Exterior.

El artículo 73 en cumplimiento específico de los Artículos 1,2,3,4,18(2),22 y 23 de la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, establece que los cargos diplomáticos de Bolivia en el exterior hasta las categorías de Ministro y los equivalentes consulares, deberán ser cubiertos por funcionarios de carrera pertenecientes al Escalafón Diplomático Nacional.

Considero que el artículo de referencia merece ser modificado; ya que este representa un obstáculo a la institucionalidad plena de nuestro Servicio de

Relaciones Exteriores, al no establecer que los cargos de embajadores y cónsules sean cubiertos por funcionarios de carrera, derivando esta facultad al presidente de la República como se puede observar en el artículo 172 inciso 5 de nuestra norma fundamental¹⁴⁰.

De acuerdo a la investigación que se realizó del derecho comparado nos da cuenta la imperiosa necesidad de modificar este artículo ya que en la mayoría de los países de la región estas prerrogativas han quedado en el pasado ya que en base a estas prerrogativas se ha dado lugar a una excesiva politización en la cancillería. Por lo tanto considero que mediante la modificación de este artículo, en el cual se pueda establecer como norma que todos los cargos diplomáticos en el exterior sean cubiertos por funcionarios de carrera, se pueda evitar la arbitrariedad y el manoseo político de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores, ya que todos aquellos que deseen llegar al grado de embajador, pasen por un proceso de especialización hasta llegar a obtener el grado de conocimiento y experiencia que se necesita para representar a nuestro país.

5.2.-PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA JUNTA CALIFICADORA Y EVALUADORA DE MERITOS.-

Siendo la Junta Calificadora el único cuerpo colegiado que representa a los miembros tanto del escalafón diplomático como del escalafón administrativo es necesario que la norma que reglamenta este órgano sufra modificaciones

¹⁴⁰ Ver Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia

en orden de adecuarlas a los principios de la ley del Servicio Exterior para que este órgano del Servicio Exterior pueda encargarse de velar por la institucionalidad y el profesionalismo de la cancillería, siendo estas las labores que en un principio se encomendó a este órgano, y que por razones políticas nunca pudo cumplirse.

Comenzamos el análisis con el Artículo 39 del Reglamento Orgánico de la Ley del Servicio Exterior en concordancia con el artículo 1 del Reglamento de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos en los cuales se establece que la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos es el órgano permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de calificar y categorizar a los funcionarios diplomáticos del Servicio de Relaciones Exteriores, tanto a los que pertenecen al escalafón diplomático como aquellos que pertenecen al escalafón administrativo.

En concordancia con el artículo mencionado anteriormente, en aplicación del Reglamento del Escalafón Diplomático Nacional y en sujeción a la Ley 1444 y sus reglamentos se establece como facultad de la Junta Calificadora y Evaluadora de Meritos las siguientes prerrogativas las cuales son planificar, establecer y proponer al Ministro de Relaciones Exteriores, los ingresos, rotaciones, ascensos, designaciones y traslados de los funcionarios diplomáticos.

En base a estos artículos se designó a este órgano dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se encargue de velar por la institucionalidad de nuestro Servicio Exterior y a la vez garantizar la Carrera Diplomática.

En principio ese era el fin al cual estaba destinado este cuerpo colegiado, pero como se puede observar en el artículo 2 del mismo reglamento, se establece la composición de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos el cual está presidida por el Secretario Nacional que designe el Ministro de Relaciones Exteriores, además esta, integrada por los otros Secretarios Nacionales del Ministerio de relaciones Exteriores¹⁴¹.

- a) un subsecretario de la cancillería de la república.
- b) Tres funcionarios con categoría de Embajador o Ministro, renovables cada año pudiendo ser reelegidos.
- c) El director General de Personal y Escalafón que actuará como secretario de la junta con derecho a voz pero sin voto.

Cabe mencionar que mediante el decreto supremo 0054 esta composición sufrió algunos cambios que los mencionaremos a continuación. Por ejemplo el decreto establece que la junta calificadora está compuesta por 7 miembros de los cuales tres son designados por el canciller y cuatro son elegidos por miembros pertenecientes al escalafón diplomático y al escalafón administrativo.

En mi criterio, considero que este cuerpo colegiado, al ser el encargado de resguardar la institucionalidad de nuestro Servicio Exterior, debe estar compuesto en su totalidad o al menos en su mayoría por funcionarios con categoría de Embajador o Ministro, ya que como se menciona en los artículos precedentes de este reglamento este órgano de la cancillería es el encargado de velar por la institucionalidad del servicio exterior , pero esta responsabilidad queda cuartada por el simple hecho de que la mayor parte

¹⁴¹ Cabe mencionar que este artículo fue modificado parcialmente por el Decreto Supremo n° 0054 de 25 de marzo de 2009 (Regulación de Funciones del Personal Diplomático y Administrativo del Servicio de Relaciones Exteriores).-

de funcionarios que componen este órgano colegido son designados por el canciller , además el reglamento no prevé el hecho de que estos funcionarios deban tener estudios en el área internacional, por lo tanto muchas veces los que conforman este órgano son personas cuyas designaciones dependen del favoritismo político, consecuentemente estas solo responden al interés del partido de gobierno.

Por estas consideraciones creo pertinente que se debe reformar estos artículos, para poder garantizar que nuestro Servicio Exterior sea manejado por personas capaces que hayan prestado gran parte de su vida al Servicio Exterior y cuentan con la experiencia y los conocimientos necesarios, para poder llevar a cabo nuestra Política Exterior, en base a los parámetros o directrices que sean establecidos por el Presidente de la República.

5.3.- PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN UN ORGANISMO INSTITUCIONALIZADO.-

Uno de los principales objetivos de este trabajo de investigación es aportar con ideas que nos ayuden a fortalecer una de las instituciones más importantes que tiene el estado ya que como se menciono en gran parte de la investigación creemos que mediante la diplomacia y la política exterior nuestro país puede avanzar hacia el futuro confiado de que nuestros representantes puedan atraer inversiones, negociar tratados que beneficien a nuestro Estado tanto económicamente como socialmente por ello planteamos la Modernización de este ministerio en base a la excelencia, la profesionalización de su personal, la reorganizaremos de sus estructuras y

promoción de sistemas de evaluación por desempeño que premien el cumplimiento de metas, evitando las influencias políticas en los procesos de ascenso.

Es por ello que proponemos las siguientes políticas. En primer lugar, la estructuración de una modalidad de gestión, regida por metas claras y evaluables, en la que exista espacio para nuevas responsabilidades entre quienes forman parte del Escalafón Diplomático y del Escalafón Administrativo.

Con respecto a la carrera diplomática y consular, proponemos el desarrollo de una política de remuneraciones que vaya acompañada de un sistema de incentivos, directamente relacionados con el logro de objetivos. Además creemos que es necesaria la concursabilidad en una mayor cantidad de grados, donde la trayectoria profesional se evalúe con base en elementos objetivos, que den garantía de independencia y objetividad. En los concursos de cargos y destinaciones, se privilegiará el manejo de idiomas, la experiencia, la iniciativa, la formación académica y los estudios profesionales.

Con respecto al ingreso a la carrera diplomática esta será mediante procesos de selección que se reforzarán en criterios objetivos y transparentes, para así obtener los mejores representantes para nuestras delegaciones.

En lo que respecta a la Junta Evaluadora proponemos aumentar el número de representantes que conforman esta y que la mayor parte de ellos sean elegidos por los miembros del Escalafón Diplomático y administrativo además proponemos crear una comisión encargada de evaluar a todos

aquellos funcionarios que cumplan con todos los requisitos para ascender al grado de embajador o cónsul respectivamente y por último que esta comisión presente las listas de todos aquellos que gocen del grado de Embajador de Carrera o Cónsul al presidente para que este realice las designaciones en las diferentes representaciones que mantiene nuestro país en el mundo.

III.- CONCLUSIONES.

En la presente investigación se ha analizado el proceso de profesionalización que ha venido siguiendo la carrera diplomática desde la época medieval hasta nuestros tiempos, confluyendo esta investigación al proceso de profesionalización e institucionalización de nuestro Servicio de Relaciones Exteriores. El análisis de este proceso nos llevó a examinar críticamente la normativa que regula nuestro Servicio Exterior, además de analizar, en el marco del derecho comparado el proceso y evolución de la normativa de un grupo de legislaciones perteneciente a este continente.

De acuerdo al análisis comparativo que se realizó de las legislaciones perteneciente a este hemisferio , se pudo ver que estas vienen afrontando una reestructuración en su legislación en pro de una adecuación a los cambios que se vienen presentando a nivel mundial , pero así mismo se pudo llegar a la conclusión de que nuestro país compite en desigualdad de condiciones con otras cancillerías que cuentan con más medios y que hacen prevalecer la idoneidad y el mérito por sobre las militancias políticas, en los ingresos, ascensos, destinaciones y asignaciones de fondos . Cabe enfatizar que la desventaja es más pronunciada en nuestro caso, por la extendida práctica de designar personeros políticos en embajadas relevantes y en los cargos directivos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el análisis crítico, que se realizo de la normativa vigente que regula nuestro Servicio Exterior se pudo constatar que los avances legislativos en esta materia no han alcanzado los fines hacia los cuales estaban dirigidos, si bien es cierto que la mayor parte de los artículos que contiene esta norma garantizan la Carrera Diplomática y su Institucionalidad, aún quedan

determinados artículos que dan lugar a que la institucionalidad de este órgano del Estado no pueda ser plena, ya que como se puede observar la deficiencia de estos artículos constituyen la consecuencia de que no exista una clara visión de futuro y que las consideraciones técnicas hayan pasado a un segundo plano, sin mencionar que amparados en estos artículos siga prevaleciendo el corporativismo y la politización.

Mediante el planteamiento de estas conclusiones se permite ratificar la hipótesis planteada, al establecer que nuestra actual Ley del Servicio Exterior no garantiza la institucionalidad de nuestro Servicio Exterior, y que al desamparo por parte de esta norma, se siga dando continuidad a la politización e improvisación de esta institución del estado.

IV RECOMENDACIONES

En base a las conclusiones arribadas en esta investigación se pudo establecer que existen determinados artículos de nuestro ordenamiento jurídico que obstaculizan la institucionalización de nuestro Servicio Exterior y que impiden que los encargados de administrar esta importante institución del estado no cuenten con los conocimientos técnicos ni la experiencia necesaria que ayude a agilizar los servicios prestados a nuestros compatriotas en el exterior, dificultan el proceso de innovación y reformulación de nuestras sedes en el extranjero y entorpecen la eficiente administración del presupuesto y la transparencia en los gastos.

Por este sentido me permito recomendar:

1. Reformar los artículos 160 numeral 9), 172 numeral 5) y 174 numeral 5) de nuestra constitución, en sentido de derogar las facultades constitucionales, que otorgan prerrogativas al presidente de designar como agentes diplomáticos y consulares a personas que no pertenecen a la Carrera Diplomática.
2. Efectuar reformas a nuestra actual Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, en el marco de derogar los artículos que impiden la institucionalización plena de este servicio, y que dan lugar a la desprofesionalización de esta institución del estado.
3. Implementar mecanismos en nuestra normativa vigente, que se enfoquen en garantizar la carrera diplomática.
4. Finalmente se recomienda que la Junta Calificadora y Evaluadora de méritos, como cuerpo colegiado, sea la que se encargue de determinar los distintos ascensos de categoría desde Tercer Secretario hasta la categoría de Embajador y sus equivalentes en el Servicio Consular.

**ANTEPROYECTO DE LEY DE
REFORMA PARCIAL DE LA
LEY DEL
SERVICIO DE RELACIONES
EXTERIORES**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En las últimas décadas los avances que ha ido mostrando nuestra Política Exterior se han visto empañadas por la tensión entre una serie de propósitos políticos y una serie de obstáculos de carácter internacional , obstáculos que se presentan en forma de evolución de la relaciones internacionales , traducidas estas en globalización , libre competitividad de mercado y la conformación de organismos interestatales . Frente a estos procesos de cambio económico y social, nuestro Servicio de Relaciones Exteriores se ha caracterizado por la deficiente capacidad de nuestros jefes de misión, recayendo la causa en la falta de conocimientos y experiencia en el manejo del Servicio Exterior.

En ese marco, es necesario y urgente dotar al Servicio de Relaciones Exteriores de una ley que actualice su organización y funciones

En efecto, a partir de estas consideraciones comienza a tomar importancia la necesidad de adecuar nuestro Servicio Exterior a los procesos de cambio que está viviendo el mundo, a importar las nuevas doctrinas y políticas que están siendo adoptadas por muchos países del continente, en razón de fortalecer con recursos económicos y humanos la Cancillería del Estado Plurinacional y en especial las Representaciones Diplomáticas y Consulares que mantenemos en el exterior , ya que estas al ser la imagen del Estado , representan el nivel económico, institucional y social del Estado Plurinacional de Bolivia.

Finalmente, para avanzar en este proceso, resulta imprescindible contar con un instrumento legal que garantice e institucionalice la carrera diplomática

al ser considerada esta como un cuerpo especializado de funcionarios especializados del Estado Plurinacional de Bolivia.

ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º El objeto de la presente Ley es la institucionalización, regulación, organización y funcionamiento del servicio exterior, así como los derechos y deberes del personal que lo conforma, a fin de cumplir con las directrices de la política exterior del país.

ARTÍCULO 2º La actuación del personal del servicio exterior debe estar enmarcada en los principios fundamentales y valores universales establecidos en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, tales como la libertad, la igualdad, la no discriminación, la justicia social, el respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la garantía de los derechos humanos, la solidaridad y la paz, todos ellos orientados a la búsqueda de un equilibrio mundial entre las naciones y la democratización de la sociedad internacional,

ARTÍCULO 3º Siguiendo los lineamientos que establezca el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ministerio de Relaciones Exteriores diseña la política exterior, ejecuta y coordina las actividades de las

relaciones exteriores teniendo en cuenta los fines superiores del Estado y los intereses del pueblo, así como las necesidades y planteamientos específicos de los demás órganos del Estado Plurinacional de Bolivia

TITULO II

DE LA MISIÓN Y EL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR

ARTÍCULO 4° A los efectos de esta Ley se entiende por misión cualquier representación diplomática y oficina consular del Estado Plurinacional de Bolivia acreditada ante un Estado con la cual el Estado Plurinacional de Bolivia mantiene relaciones diplomáticas, y por misiones permanentes las acreditadas ante un organismo internacional.

ARTÍCULO 5° Las misiones diplomáticas, las misiones temporales, las oficinas consulares y las misiones permanentes del Estado Plurinacional de Bolivia estarán subordinadas y ajustaran sus actos y disposiciones a lo establecido por la Constitución, La Ley 1444 y sus respectivos reglamentos, y a las reformas establecidas por esta Ley.

ARTÍCULO 6° El personal del servicio exterior depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y está integrado por el personal diplomático de carrera y el personal administrativo.

ARTÍCULO 7° No podrán ser designados para ocupar cargos en una misión u oficina consular funcionarios públicos o privados que no pertenezcan a la Carrera Diplomática y no estén inscritos en el escalafón Diplomático Nacional.

ARTÍCULO 8° El presidente del Estado designará los jefes o jefas de todas las misiones diplomáticas, misiones permanentes ante organismos internacionales y oficinas consulares del Estado Plurinacional de Bolivia de una lista de embajadores y cónsules de carrera presentado por la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos. Los funcionarios y funcionarias designados serán de libre remoción por parte del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

TITULO III

DE LA JUNTA EVALUADORA Y CALIFICADORA DE MERITOS

ARTÍCULO 9° La Junta Evaluadora y Calificadora de méritos es el Órgano Permanente del Servicio de Relaciones Exteriores dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, encargado de calificar y categorizar a todos los funcionarios que lo integran, con el objeto de conformar y observar la aplicación del Escalafón Diplomático Nacional y el Escalafón Administrativo, Técnico y de Servicios, y se organizará y regirá por Reglamento Especial.

ARTÍCULO 10° Se modifica la composición de la Junta Evaluadora y Calificadora de méritos la cual estará compuesta por ocho miembros de los cuales:

- Cuatro serán funcionarios con categoría de Embajador o Ministro los cuales serán elegidos por los funcionarios pertenecientes al escalafón diplomático por un periodo de dos años pudiendo ser reelegidos por no más de dos gestiones.
- Dos serán funcionarios representantes del escalafón administrativo

- Dos serán designados por el Canciller y de los cuales uno de ellos asumirá la presidencia del consejo.

Artículo 11° La Junta Evaluadora y Calificadora de méritos deberá designar una comisión permanente encargada de evaluar a todos aquellos que cumplan los requisitos para asumir el rango de embajador o cónsul de carrera para luego presentar la lista con las hojas de vida de los postulantes al senado para que este realice la evaluación correspondiente y determine si corresponde o no el otorgamiento del título de embajador o cónsul.

Artículo 12° La Junta Evaluadora y Calificadora de méritos a solicitud del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia deberá presentar las listas de los embajadores y cónsules de carrera para que este amparado en sus atribuciones constitucionales realice las designaciones en las diferentes representaciones diplomáticas y consulares que mantiene nuestro país en el mundo.

TITULO IV

DEL INGRESO AL SERVICIO DE RELACIONES EXTERIORES

ARTÍCULO 13° Podrán ingresar al Servicio de Relaciones Exteriores y tener derecho a ser inscritos en el Escalafón Diplomático Nacional los bolivianos de origen que tengan pleno goce de los derechos civiles y políticos, que acrediten condiciones de honorabilidad y los siguientes requisitos:

13.1. Posean título profesional a nivel de Licenciatura en Provisión Nacional o convalidado de Universidad Extranjera reconocida y que hayan obtenido el Certificado de Egreso de la Academia Diplomática Plurinacional o de similar extranjera; o

13.2. Posean título profesional a nivel de licenciatura en el campo de las Relaciones Internacionales debidamente convalidado por la Universidad Boliviana.

En ambos casos su ingreso se hará efectivo a nivel de Tercer Secretario mediante examen de competencia de acuerdo a las vacancias que se produzcan en el Escalafón Diplomático Nacional, las mismas que deberán ser hechas públicas anualmente.

13.3. También podrán ser admitidos profesionales con título de Post-Grado Universitario a los niveles de Primer Secretario, Consejero o Ministro Consejero, de acuerdo a las vacancias que se presenten en dichos niveles, sometiéndose a examen de ingreso público o defensa de tesis a ser determinados por la Junta Evaluadora y Calificadora, de acuerdo al Reglamento.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 14° (REGLAMENTO INTERNO) Las instancias correspondientes deberán elaborar la reforma a la ley 1444 y sus reglamentos realizados por esta ley en el plazo de 90 días, a partir de la fecha de publicación de la misma.

ARTICULO 15° (VIGENCIA DE NORMAS) Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

Pase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales

VI.- BIBLIOGRAFÍA

- ANTOKOLETZ, DANIEL. (1928) *Manual Diplomático y Consular*; 2 Tomos Buenos Aires, 1986
- CAHIER, PHILIPPE. (1965). *Derecho Diplomático contemporáneo*. Madrid: Rialp editores
- DICTIONARY OF DIPLOMACY. (2003). Pearson Education Inc.2003/NY 10606
- ESCOBARI, JORGE. (1976) *DERECHO DIPLOMÁTICO BOLIVIANO*. Lima (1982); Editorial Independiente
- EDWARD CLARKE (2000) 'The Foreign Policy System: A Framework for Analysis', in M. Clarke and B1989
- GUERRA IÑIGUEZ, DANIEL. (1998) *Derecho Internacional Público* Caracas: Bolívar
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) 2010 *A Closer Look: Bolivia's New Constitution (Spanish)* International
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO (1989) *Derecho Internacional Público. Tomo I*. Montevideo
- KELSEN, HANS. (1996) *Principles of international law* [Principios del Derecho Internacional]/New York: Reinhardt and Winston
- KISSINGER, HENRY. (1999). *Diplomacy. Washington DC*.
- FELLMANN, JOSÉ. (1967) *Memorando sobre Política Exterior Boliviana* /La Paz: Librería Editorial Juventud,
- MESA GISERT, D. CARLOS. (1998).*Historia de Bolivia*. La Paz; Editorial Gisbert

NICHOLSON, HAROLD. (1939).Diplomacy: A Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs. Edited by Justin Howkards (2006) Garden City, N.Y.: Doubleday. OCLC 1007202

OXFORD DICTIONARY OF ENGLISH ETYMOLOGY. (2000). Editada por G. W. S. Friedrichsen y, R. W. Burchfield . Oxford-Inglaterra (2004) oclc 476173

PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ A. (2003). Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales. Madrid: Tecnos

ROSSEAU, CHARLES (1966). Derecho Internacional Público. Barcelona

SALAZAR, FERNANDO. (2000) *Hacia una nueva política exterior* (La Paz: Ediciones CERID,

SAMPIERI HERNANDEZ, ROBERTO - COLLADO FERNANDEZ, CARLOS - BAPTISTA LUCIO PILAR. (2006).Metodología de la Investigación. México (2008) Mcgrow-Hill Companies Inc.CP01376

SANZ, LUIS SANTIAGO .(2003).De La Cuestión De Misiones: Ensayo de su historia diplomática. Buenos Aires. (2007) Editores Unidos

SATOW, ERNEST (1989). Guide to Diplomatic Practice. ISBN 978-99932-53-16-7// 2009.Longman , London-England

TRIGO GANDARILLAS, CARLOS. (2002). Manual de Derecho Diplomático LA PAZ, 2002

VALENCIA, ALIPIO. (1989) *Manual de Derecho Constitucional* /La Paz: Empresa Editora Urquizo,

WASHINGTON BARRIENTOS, JORGE (2010) La institucionalización – El precio de crecer. Bogotá

CONSTITUCIONES CONSULTADAS

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
- Constitución Política de la República de Chile
- Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

LEYES CONSULTADAS

- Ley 1444, Ley del Servicio de Relaciones Exteriores – Estado Plurinacional de Bolivia
- Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado ; Promulgado mediante Decreto 1/19.653 - República de Chile
- Ley del Servicio de Relaciones Exteriores. Aprobado el 17 de Octubre de 1980 y Enmendado por Orden Ejecutiva 12289 de febrero 14 de 1981, establecida como Ley Publica 97-241 [Autorizada por la Ley del Departamento de Estado- Estados Unidos
- Ley n°38.241. Reforma Parcial de la Ley del Servicio Exterior- República Bolivariana de Venezuela

CIBERGRAFÍA.

A BRIEF HISTORY OF DIPLOMACY. e-diplomat: global portal for diplomats. <http://www.ediplomat.com/nd/history.htm>

CANCILLERÍA DE CHILE (2009). Lecciones De Derecho Diplomático. [www.chliedesentralizado.com/cancillería chilena](http://www.chliedesentralizado.com/cancillería%20chilena)

CUNNINGHAM GEORGE, *Journey to Become a Diplomat: With a guide to careers in world affairs*, fpa global vision books 2005, ISBN 0-87124-212-7//www.globalvisionbooks.com

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA.(2006).britannica online/
www.britannica.com

HISTORY OF THE DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. (2010).
Letters of Freedom [//http://history.state.gov](http://history.state.gov)

HISTORY OF THE DEPARTMENT OF STATE. (2010).Source law-
source book. [//http://departmentofstate.com.gob](http://departmentofstate.com.gob)

KISHAN S. RANA AND JOVAN KURBALIJA, *Foreign Ministries: managing diplomatic networks and optimizing value*.2007, [ISBN 978-99932-53-16-7//www.diplomaticcourse.com/Diplofoundation](http://www.diplomaticcourse.com/Diplofoundation)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA
BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2010).
[//http://republicadevenezuela/cancillería.gob-leyes](http://republicadevenezuela/cancillería.gob-leyes)

OFFICE OF THE HISTORIAN. (2010). Department History
www.departamentofstate/us.com

SHAWN DORMA, *Inside a U.S. Embassy: How the Foreign Service Works for america*, American Foreign Service Association, second edition 2003, [isbn 0-9649488-2-6](http://isbn-0-9649488-2-6)//www.departamentofstate-us.com

SIR SATOW MASON, ERNEST (1843-1929). The Diaries and Letters of a Scholar-Diplomat in East Asia. Booksources.com/ Ruxton, [Edwin Mellen Press](http://EdwinMellenPress.com/), 1998/ [ISBN 0-7734-8248-2](http://ISBN-0-7734-8248-2).