



Revista de CIENCIAS JURIDICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santiago, República Dominicana

ISSN 0379-8526

Comité de Redacción: Prof. Víctor José Castellanos E.
Br. Claritza Angeles
Br. Rafael Despradel
Br. Raquel Bueno
Br. Angel Cabrera
Br. Jomara Lockwart
Br. Félix Fernández

Tercera Epoca

CONTENIDO

Doctrina:

La República Dominicana
y la Política Exterior.

Propuestas para la Adopción
de un Plan de Acción
para el Mejoramiento de la
Administración en la
República Dominicana.

Jurisprudencia:

Acción "ut singuli".- Naturaleza
S.C.J. 3 mayo 1985, B.J. 894,
pág. 1045

DOCTRINA

La República Dominicana y la Política Exterior

Dr. Luis Arias*

I. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES REFERENTES A LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA EXTERIOR

La Constitución Dominicana vigente, en lo referente a la administración de la política exterior, involucra exclusivamente a los Organos Ejecutivo y Legislativo.

El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo se ejerce en República Dominicana por el Presidente de la República, quien es elegido cada cuatro años.

*) Profesor del Departamento de Ciencias Jurídicas, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Campus de Santo Domingo y Santiago de los Caballeros, R.D.

Nuestro régimen político, que sigue siendo eminentemente presidencialista, en materia de política exterior se basa en el principio de conducción presidencial de la misma.

Las facultades y obligaciones constitucionales del Presidente de la República están establecidas en el artículo 55.

Las atribuciones que este artículo otorga al Presidente en materia internacional son las siguientes: Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos /párrafo 4/; recibir a los Jefes de Estados extranjeros y a sus representantes /párrafo 5/; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República /párrafo 6/.

Cabe también destacar que, además de su función como conductor de la política exterior —a través de otros órganos de relaciones exteriores—, el Presidente de la República realiza directamente toda una serie de actos de política exterior que él mismo traza. Aludimos aquí no a los actos ceremoniales que contempla la Constitución, o bien a otros de carácter simbólico, sino cuando actúa personalmente como gestor y negociador frente a otros Jefes de Estado —reunión “en la cumbre”— o cuando comparece en foros u organismos internacionales.

Esas atribuciones que, con un amplio margen de discrecionalidad, la Constitución otorga al Presidente de la República de conducción y dirección de la política exterior, hace de esta última una de las políticas menos sometidas a interferencias y más autoritarias del Estado dominicano.

Ahora bien, si ciertamente, como apuntamos más arriba, los lineamientos generales en materia de política exterior lo maneja directamente el Presidente de la República, tomando en consideración la complejidad, y el volumen de las funciones del Ejecutivo, se hace necesario que éste delegue en otras dependencias de ese órgano del Estado muchas de esas funciones. En ese sentido, en materia de política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por el Canciller, tiene asignada funciones que la hacen esencialmente responsable en ese campo.

Secretaría de Relaciones Exteriores

En términos históricos, el rol de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido relativamente cambiante, debido, ante todo, al valor que las diferentes administraciones otorgan a la política exterior en sus prioridades. Cabe en ese sentido destacar que fue apenas treinta años después de fundado el Estado Dominicano que se creó este organismo.

La Ley de Secretarías de Estado, en su artículo 19 establece las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Tal como señala el artículo 1 de la Ley de Organización de la Cancillería y Atribuciones de su Personal, la Cancillería tiene por finalidad “auxiliar al Presidente de la República a través de su Secretario de Estado, en la coordinación sistemática de los principios de política exterior de la República Dominicana, en la orientación, centralización y supervigilancia de las misiones diplomáticas y de los servicios consulares; y en la gestión de los demás asuntos inherentes a ese Departamento.

Como lo especifica la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, la

Cancillería está integrada, dada la complejidad de su trabajo, por un Departamento de Política Exterior, por un Departamento de Asuntos Económicos, por un Departamento de Asuntos Generales y por un Departamento de Asuntos Culturales.

Se han hecho esfuerzos con miras a restablecer la estructura funcional de la Cancillería.

El Secretario de Relaciones Exteriores

El Secretario de Relaciones Exteriores es el funcionario de más alta jerarquía del órgano en el cual el Presidente de la República delega las funciones en asuntos internacionales. Es obvio considerar que preferiblemente la designación de un funcionario que ha de ocupar funciones con implicaciones de marcada importancia y delicadeza debe recaer en un colaborador de su confianza personal. Sin embargo, ocurre a veces que circunstancias de compromisos políticos o de rejugó partidista reducen la consideración discrecional del Presidente antes señalada.

De todos modos, la situación del Canciller, siendo un subordinado del Ejecutivo, depende del nivel de interés que el Presidente otorgue a la política internacional y del alcance de su intervención directa —del Presidente— en los asuntos internacionales. No obstante, si bien esa situación implica que no haya una diferencia de naturaleza de un Canciller a otro, no menos cierto es que se manifiesta una diferencia de grado que estará vinculada a la personalidad del Canciller.

El estilo y la forma de desempeño de las funciones de un Canciller le puede o no atraer respeto y hacer o no gozar de prestigio. El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores tiene, entre otras, las siguientes funciones:

Tratar con los agentes diplomáticos acreditados

en la República Dominicana; orientar a las misiones diplomáticas dominicanas acreditadas en el extranjero y al servicio consular dominicano; suscribir toda la correspondencia y documentos oficiales de la Cancillería; servir de vocero del gobierno dominicano en materia de asuntos internacionales; en fin, es el “guardián de la diplomacia dominicana y auxiliar inmediato del Presidente de la República, en la orientación y ejecución de la política exterior de la República Dominicana”.

Estas funciones y otras que le señalan las leyes, el Presidente de la República y los reglamentos, son llevadas a cabo directamente por el Canciller o a través de la Cancillería o del servicio exterior, los cuales él dirige.

El Servicio Exterior Dominicano

En el contexto de relaciones exteriores de la administración pública dominicana hay que distinguir dos sectores: el interno y el externo. El sector interno está constituido por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores; el sector externo lo conforma el servicio exterior dominicano. El servicio exterior desempeña un rol importante en la formulación y la conducción de las relaciones internacionales.

Es a través de ese instrumento que un Estado recibirá las informaciones más confiables de la realidad en sentido general en el extranjero, la que influirá en su comportamiento en materia de política exterior.

El servicio exterior dominicano es el órgano de relaciones exteriores llamado a proteger los intereses nacionales en el extranjero y a representar la República Dominicana ante los Estados extranjeros con los que mantiene

relaciones, así como ante los organismos y foros internacionales en que participe.

El servicio exterior dominicano lo componen dos ramas separadas: la diplomática y la consular.

En su esencia, las funciones de cada una son distintas.

Según el artículo 5 de la Ley de Organización de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, el Servicio Exterior comprende:

- a) Embajadas
- b) Legaciones
- c) Misiones Permanentes ante Organismos Internacionales
- d) Consulados Generales
- e) Consulados y Vice-Consulados
- f) Consulados y Vice-Consulados Honorarios

El personal permanente de las dos ramas componentes del Servicio Exterior está integrado por las siguientes categorías de funcionarios:

- a) Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios
- b) Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios
- c) Ministros Consejeros
- d) Consejeros y Cónsules Generales
- e) Secretarios de Primera Clase y Cónsules de Segunda Clase
- f) Secretarios de Tercera Clase y Vice-Cónsules, y
- g) Agregados.

Los agregados civiles, económicos, de prensa, de las fuerzas armadas o de cualquier otro carácter técnico, son propuestos por las respectivas Secretarías de Estado al Secretario de

Relaciones Exteriores, quien sometería dicha propuesta al Poder Ejecutivo, con las observaciones que juzgue de rigor.

Las obligaciones de los miembros del servicio exterior están contempladas en los artículos 28, 29 y 30 de la referida Ley Orgánica (deberes generales), artículo 14 de las misiones diplomáticas y artículo 21 de las oficinas consulares. Estos artículos, además, detallan parte de sus funciones.

En la Ley Orgánica se contemplan, además, los requisitos para el ingreso en el servicio exterior (artículos 25 y 26), así como otras disposiciones que entran en lo que podría calificarse de estatuto del personal, de las remuneraciones, vacaciones y licencias (artículos 35 a 39) de la disponibilidad, pensión, retiro, jubilación y fallecimiento (artículos 42 a 47).

De la misma manera, está contemplada en la Ley Orgánica la Escuela Diplomática y Consular (artículos 48 a 52) y una Comisión Consultiva adscrita a la Secretaría de Estado de Relaciones exteriores (artículos 53 a 60).

Ahora bien, esa Escuela Diplomática y Consular no ha funcionado, como tampoco existe la carrera diplomática, tal como fue establecida por la ley orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Se puede considerar que no llegan a un 10 por ciento los embajadores dominicanos de carrera. Lo mismo puede decirse del personal permanente del servicio exterior nombrado por el Ejecutivo.

El Congreso de la República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana atribuye al Congreso, en materia de política exterior funciones que, entre otras, son indispensables para la ratificación de los tratados

internacionales organización del mecanismo de ejecución de la política exterior y para que éste opere.

En efecto, el artículo 37, acápite 14, establece que es atribución del Congreso "aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo".

Es esta una facultad exclusiva del Congreso y como tal no puede ser ejercida por otro órgano del Poder. Es por lo mismo una facultad indelegable.

Al concretar la naturaleza de la función del Congreso en cuanto a la aprobación de los tratados, se considera que esa función es ejercicio de un control político sobre el manejo de las relaciones exteriores. Ello es innegable. Es política porque controla la función del Presidente en tanto que este último está comprometiendo en un tratado los intereses de la nación. Ahora bien, la misma función es también legislativa, pues incorpora el tratado al Derecho interno mediante el ejercicio de su competencia legislativa. El Congreso, pues, realiza dos funciones en una sola actuación que no son inseparables ontológicamente.

La aprobación del Congreso es un requerimiento previo a la ratificación. Si el Ejecutivo ratifica un tratado que no ha sido previamente aprobado por el Congreso, incurre en una doble responsabilidad: una fuente al orden jurídico interno, en este caso por abuso del poder, y en otra frente al derecho internacional, en cuanto garantiza a la o a las partes contratantes que se ha cumplido con todas las formalidades del derecho interno. Constituiría ello un vicio de procedimiento que podría implicar la nulidad del tratado.

En el régimen constitucional vigente, la discrecionalidad del Congreso está reducida a la aprobación o rechazo del tratado que le somete el

Presidente; no puede introducir modificaciones al texto del tratado.

Cabe aquí destacar que la Constitución reformada de 1854 y la de 1872, además de otorgar la discrecionalidad al Congreso de aprobar o desaprobar los tratados que le someta el Ejecutivo, agregaba: "debiendo en caso de negativa hacerle las observaciones que crea conveniente". Es decir, el congreso podía sugerir modificaciones destinadas a negociarse con la o las otras partes contratantes o subordinar su aprobación a la obtención de tales modificaciones.

La Constitución reformada de 1908 agregaba a su vez que: "En el caso de rechazarlos, debería expresar las bases sobre las cuales pueda contratarse de nuevo".

La formulación "aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo" data del año 1920 cuando se reformó la Constitución.

A pesar de que algunos juristas se han pronunciado contra la limitación del congreso en cuanto a su discrecionalidad de introducir modificaciones al tratado celebrado por el Ejecutivo, el criterio generalizado a la luz del régimen Constitucional vigente es que ese acto aprobatorio del Congreso no debe ser condicional o parcial. La aprobación o la desaprobación es, pues, en término absoluto.

II. LA POLITICA EXTERIOR EN EL SISTEMA POLITICO DOMINICANO

La política exterior en República Dominicana ha sido en sentido general la política pública que menos atención ha recibido de parte de los gobiernos de turno. Lo más que se podría

constatar es una diferencia de grado entre estos últimos.

Por otra parte, en el sistema político dominicano, desde que se fundó la República, ha existido una disposición constitucional que le atribuye al Poder Ejecutivo un papel preponderante en la conducción de la política exterior. El hecho de que por mandato constitucional se otorgue al Presidente de la República la mayor responsabilidad y autoridad en política exterior, reduciendo a su vez en ésta las atribuciones de otros Poderes del Estado, hace que la política exterior sea el área más centralizada y que el Ejecutivo maneje con más autoridad.

Abonan a favor de esa característica no sólo el carácter presidencialista de nuestro sistema político, sino también, y quizás consecuencia de lo anterior, que los asuntos de política externos ocupan poco interés en el debate político nacional. Por lo menos esa ha sido la tradición durante largos años en República Dominicana. Cuando formulamos esa última consideración involucramos tanto a otras instancias del Poder Político –Poder Legislativo– como a instancias gubernamentales –áreas burocráticas del gobierno– y sectores políticos no oficiales –partidos políticos–. En los últimos lustros, ciertamente, se percibe una tendencia hacia una participación más activa de los distintos sectores nacionales –Congreso, partidos políticos, organizaciones de Derechos Humanos, empresarios, instancias oficiales y otros grupos de la sociedad–. Los factores que inciden en esa tendencia varían: margen más amplio de la democratización del régimen político; mayor concientización de la importancia que tienen los asuntos internacionales en cuanto a su impacto en el funcionamiento del régimen político interno; una internacionalización de la vida que involucra a los

más variados sectores nacionales haciendo que éstos incrementen los contactos con otros sectores afines en el exterior; la heterogeneidad de los asuntos internacionales que ven reducir la importancia de la dimensión diplomática y priorizar la dimensión económica, etc.

Ahora bien, esta tendencia hacia una mayor actividad o participación de estos amplios sectores sobre temas de política exterior, a cuyos intereses el órgano responsable de conducir esta última tendría que ser sensible, no ha repercutido en un cambio en cuanto manejo decisional tradicional del Ejecutivo.

La política exterior y su manejo burocrático

En la organización, la formulación y ejecución de la política exterior, el Presidente se asesora y auxilia con distintos órganos, y colaboradores.

La fuente directa a la que habría que acudir inicialmente para, en el plano formal, dilucidar la distribución de competencia en asuntos de política exterior es la Ley de Secretarías de Estado. En esa Ley, en su artículo 19, se enumera toda una serie de responsabilidades que corresponden a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores relativas a las relaciones exteriores. A esta Secretaría se encarga la instrumentación y coordinación de las diversas áreas de la política exterior: político-diplomática, económica, cultura, etc.

Entretanto, la complejidad de temas que conciernen a la política exterior hace precisamente que otras instancias dependientes del Poder Ejecutivo y también un buen número de organismos descentralizados se involucren en esta área –Banco Central, Secretaría de Estado de Finanzas, Centro Dominicano de Exportación, etc.–. Ciertamente, el creciente número de asuntos

técnicos que se presentan hoy día en las relaciones internacionales ha hecho indispensable "especializar" en su manejo a ciertos elementos en cada una de esas entidades; es decir, a prestarle una atención especial. Cabe también destacar que la prioridad que se viene otorgando en los últimos años a los temas económicos —comercio exterior, inversión extranjera, asistencia económica, deuda externa, etc.— tiene su impacto en el peso específico que adquieren las instancias involucradas en ese campo, y que se refleja en una tendencia al manejo autónomo de sus actividades. Ahora bien, no hay que perder de vista que la coordinación /formalmente/ de las actividades de las instancias que se involucran en asuntos que conciernen a la política exterior corresponde en nuestro régimen jurídico a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

En efecto, y para tomar ejemplo, el Secretariado Técnico de la Presidencia no tiene ningún mandato en materia de Comercio Exterior, la Ley Orgánica apenas lo faculta para tratar asuntos vinculados a la coordinación con la cooperación internacional, darle seguimiento a cierto tipo de negociaciones. Si leemos la Ley No. 137 que crea el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones, observamos que ninguna de sus atribuciones permite suplantar el rol coordinador de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Así, en el artículo 11 en lo referente a la asistencia y promoción, numeral 7, reza "organizar un servicio de representantes comerciales en el exterior cuando sea posible y conveniente; los cuales deberán ser debidamente acreditados por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores" y el numeral 8 dice: "Colaborar junto con la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores en programar un mejor aprovechamiento de las

actividades de los cónsules y agregados comerciales que mantiene nuestro país en el exterior" y finalmente, en ese mismo artículo 11 en lo referente a estudios especiales, en el numeral 7 dice: "opinar a solicitud que formule la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y el Secretariado Técnico de la Presidencia o cualquier otro organismo sobre tratados que el país proyecta celebrar con otras naciones en materia de comercio exterior o integración.

La Ley Orgánica del Banco Central, a su vez, en su artículo 5, establece que: "El Banco deberá actuar de conformidad con los convenios monetarios y bancarios internacionales suscritos y ratificados por la República de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

Si bien otros organismos de la burocracia gubernamental como Industria y Comercio, están encargados de dar seguimiento a ciertos compromisos internacionales /caso Cumbre de Las Américas/, ello tampoco insinúa una suplantación del rol de la Cancillería en materia de coordinación.

En la práctica, no obstante, múltiples instancias a las que hacemos referencia, a menudo se manejan con criterio propio, hacen su propia "política" e incluso eluden el conducto de la Cancillería. Esta circunstancia no sólo complica el ya de por sí difícil problema de la coordinación burocrática, sino que hacen aparecer desarticuladas y hasta incoherentes las posiciones de política exterior de los gobiernos dominicanos.

No es una calumnia decir que instituciones públicas y descentralizadas del Estado han acumulado compromisos mediante convenios de cooperación sin que previamente éstos hayan sido evaluados por el Secretariado Técnico —a quien corresponde por la Ley 55, del 22 de noviembre de 1965, la coordinación de la asistencia que el país

obtiene— y lo que todavía es más grave, estos convenios suelen realizarse sin el conocimiento de la Cancillería a través de la cual deben realizarse todos los trámites para la contratación de consultoría ya que a este organismo es al que compete la representación y la realización de cualquiera gestión ante gobiernos y organismos de cooperación internacionales.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ASPECTOS SOBRESALIENTES DE POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS DOMINICANOS DESDE COMIENZO DE LOS AÑOS TREINTA HASTA HOY DÍA

Como se aprecia en el título del párrafo, no pretendemos aquí hablar de la política exterior de la República Dominicana en sentido general, sino de la política exterior de algunos de sus gobiernos, específicamente de los gobiernos comprendidos en el período 1930-1996.

Por otra parte, no insinuamos en modo alguno, quizá sería arbitrario, que en períodos anteriores de existencia del Estado Dominicano no se daban situaciones análogas a las del período que pretendemos aquí suscintamente ilustrar o que en uno u otro período no hubiera el mismo tipo de comportamiento de los gobiernos respectivos.

Entretanto, el período 1930-1996 abarca dos tipos de regímenes políticos; a saber, dictadura real y democracia formal. Ordenaremos algunas consideraciones sobre el comportamiento de política exterior de los gobiernos enmarcados en cada uno de estos regímenes a los fines de detectar las constantes y variables de ese comportamiento en algunos aspectos y considerar

hasta qué nivel ha podido influir el régimen político en la política exterior en República Dominicana.

Características Generales en la Política Exterior de los Gobiernos de Trujillo

Desde el punto de vista formal, las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los órganos superiores del Estado dominicano en materia de política exterior mantuvieron durante los años de gobiernos de Trujillo el principio de conducción presidencial de esa política.

El Congreso no podía tomar iniciativas en esa materia ni interferir en su manejo. La participación del Congreso referente a la aprobación o desaprobación de los tratados celebrados por el Presidente era un mero trámite formal en el que los congresistas se limitaban a intervenir para formular ponderaciones a los mismos.

La política exterior del Período de Trujillo fue sin duda de gran actividad. Sin embargo, esa actividad proyectaba la característica de su régimen, a saber, el aprovechamiento personal.

Trujillo dedicó gran espacio de sus esfuerzos en materia de política exterior a lograr “prestigio” internacional con un objetivo básico: reforzar su crédito interno.

Así, de manera enfática se preocupó, en la mayor parte de su período, porque se emitieran juicios favorables a su régimen de parte de autoridades y personalidades de Estados Unidos. La utilización, a sueldo de Trujillo, de personas con influencia en Washington —cabilderos— se inserta en ese propósito.

Trujillo desplegó iniciativas que buscaban se le presentara ante la opinión pública internacional como un estadista, entregado a causas humanitarias y al desarrollo de las instituciones jurídicas

interamericanas. Pueden avalar esa consideración su apertura respecto a los refugiados europeos; el Proyecto de "Liga de Naciones Americanas"; etc.

Una serie de hechos y situaciones generales esencialmente por la forma de su régimen y con los que va vinculado el despliegue de iniciativas a los que anteriormente hacíamos referencia nos permiten caracterizar los siguientes rasgos sobre salientes de la política exterior de los gobiernos de Trujillo:

—La política exterior de Trujillo fue marcadamente intervencionista, aunque en algunos casos justificado —el intervencionismo— en el propósito defensivo.

—La política exterior de Trujillo fue odiosamente agresiva hacia los gobiernos de la región caribeña que le eran hostiles. La República Dominicana, en efecto, estuvo involucrada en nueve de las veinte "situaciones" conflictivas ocurridas en la zona caribeña entre 1948 y 1959.

—La política exterior de Trujillo fue de intensa actividad en el dominio diplomático, tanto en la defensa de su posición contra las intervenciones o amenazas desde el exterior como en su recorrido afán de ganar prestigio. Para ello contaba con un equipo de hombres de sólida formación jurídica y diplomática, de calificación envidiable integrados al régimen.

—La política exterior de Trujillo estuvo salpicada por ambiciones de hegemonía, dominio o control político en la región, específicamente con relación al vecino geográficamente más cercano: Haití.

—La política exterior de Trujillo consistentemente fue de cooperación y apoyo a la política de Estados Unidos. La excepción a esa realidad se sitúa al final de los años 50, comienzo de los 60, debido a la actitud hostil de la administración norteamericana de esos años respecto al régimen de Trujillo.

—A la política exterior de Trujillo hay que atribuirle un perfil pragmático tanto en los momentos estelares de su régimen como en su período de crisis y de decadencia.

En cuanto a sus relaciones con terceros países, Trujillo supo definir un orden de prioridades. En ese sentido dos países encabezaron esa lista de prioridades en su política exterior: Haití y los Estados Unidos.

Las razones de priorizar las relaciones con uno y el otro tenían, obviamente, que ser diferentes.

Hacia Haití mantuvo una política que respondía a un propósito básico de someterle a su control, a sus intereses, ante todo como garantía de estabilidad de ese régimen. Evitar que el territorio haitiano pudiera ser utilizado para que desde allí se organicen actividades armadas o subversivas, sobre todo de parte de los exiliados políticos contrarios a Trujillo, traduce esa consideración.

Con respecto a Estados Unidos, las prioridades en las relaciones de cooperación se explica por la conveniencia política; unas buenas relaciones con Estados Unidos que por lo menos no fuera hostil a su figura, o en otras palabras que no socavara a su "prestigio", que se enmarcara en un concepto de *laisse-faire*, en el principio de no intervención directa, era ya una condición aceptable para Trujillo en el comportamiento de Estados Unidos; era lo mínimamente indispensable para la realización de sus propósitos a nivel interno, para el afianzamiento y estabilidad de su régimen.

Cierto, las relaciones de Trujillo con Estados Unidos no se las puede circunscribir, generalizándola, al contexto de demostración de adaptación a la línea trazada por Washington de parte de Trujillo, a cambio de una actitud de complacencia de Estados Unidos respecto a lo que practicaba el dictador para la puestá en marcha de

su régimen. No!, Trujillo en ocasiones emprendió iniciativas hacia Estados Unidos con miras a exigir una mayor reciprocidad a su gesto de solidaridad cooperativa con ese país. Pueden servir aquí de referencia las gestiones de compra de armas, de aumento de la cuota azucarera, gestiones que no siempre culminaron con éxito.

Consideraciones Generales sobre Política Exterior de los Gobiernos Dominicanos del Período Post-Trujillo hasta nuestros días

La política exterior llevada a cabo por los gobiernos dominicanos a partir de la caída del régimen de Trujillo presenta toda una serie de cualidades comunes y diferenciadora del período de Trujillo.

Sin duda, a lo interno, la sustitución en su esencia del régimen dictatorial, y a lo externo, las nuevas realidades de la geopolítica regional y mundial van a moldear las referidas cualidades.

A ninguno de estos gobiernos se le puede imputar actitudes intervencionistas, como fue el caso de Trujillo. Entretanto, se tiene la impresión que a veces se ha asumido esa postura a los fines de no malquistarse con nadie, y no para la defensa en su sentido íntegro del principio de No-intervención.

En cuanto a las relaciones bilaterales prioritarias con los Estados Unidos, la política exterior de estos gobiernos ha estado dirigida esencialmente a fortalecer los lazos con este país. En cambio, el grado de influencia de las misiones diplomáticas de Estados Unidos es marcadamente diferente en estos gobiernos al período de Trujillo.

En cada uno de estos gobiernos, sin que se pueda hablar de honrosas excepciones, ha sido notable la asistencia económica y técnica de

Estados Unidos y una cuantiosa presencia de funcionarios y expertos de ese país, los que en unos momentos han incidido más o menos en la vida política nacional y moldeado nuestro comportamiento externo. Ciertamente, aunque todos esos gobiernos han aceptado gustosamente esa presencia, uno, quizás más que otro, ha tenido la suficiente habilidad para atemperar el impacto que esa realidad implica.

Las relaciones de estos gobiernos con el vecino Haití distan de ser uniformes. En algunos casos, como el concerniente al gobierno de Juan Bosch, estas relaciones fueron de tensión y de crisis. Las mismas no mejoraron con el gobierno que sucedió a Bosch. Algunos de estos gobiernos incrementaron los intercambios, sobre todo económicos, aunque esencialmente irregulares, otros los han reducido. En cuanto al nivel de interés en esas relaciones, los altibajos y no la constante es lo que puede destacar.

En estos gobiernos, ha sido también notable la deficiencia del servicio exterior. Personas carentes de conocimiento de sus funciones han sido enviadas a ocupar cargos diplomáticos de relevancia, gracias a su vinculación amistosa o partidaria. Las debilidades técnicas del personal relacionado con el servicio exterior se han reflejado en ocasiones en incoherencias y descréditos para el país. Con esta afirmación no insinuamos que no haya habido diferencia de grado en estos distintos gobiernos de referencia, o que uno no haya experimentado avance en el manejo de la diplomacia que lo sitúe en un plano superior a otro.

Lo cierto es que al comparar estos gobiernos con los de Trujillo, en cuanto al nivel de importancia, de dedicación de recursos económicos y humanos a la agenda externa, el cambio es perceptible, sin que ello, en modo

alguno deba traducirse en un juicio de valor favorable a los objetivos de política exterior trazados por ese régimen dictatorial.

No compartimos la observación de que estos gobiernos surgidos después de la caída de Trujillo no hayan tenido una política exterior activa. La cuestión no es de presencia formal en los cónclaves, foros u organismos internacionales, sino de hacer funcional esa presencia, de obtener resultados que respondan a nuestros intereses, y ello es posible lograrlo sólo cuando existen objetivos claros, dedicación de esfuerzos, voluntad política que se van a reflejar en un órgano central de relaciones exteriores eficiente y con ello un servicio exterior de excelencia.

IV. PROYECCIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Para la República Dominicana, como ocurre con los países afines a ella —pequeños en volumen poblacional y territorial y económicamente débiles—, la política exterior no constituye un fin en sí mismo, como lo es para algunas potencias para las cuales de la política exterior depende su hegemonía, o bien su liderato en la sociedad internacional.

Entretanto, factores económicos, políticos, sociales de naturaleza externa inciden directamente en el desenvolvimiento de la vida de un Estado, relevando con ello el grado de vinculación entre lo externo y lo interno. Bastaría con citar ejemplos de factores externos como la inversión extranjera, la apertura del comercio internacional, la asistencia técnica y financiera, la deuda externa, las tendencias integracionistas, los movimientos migratorios, las presiones por ampliar los espacios de

participación democrática y por el respeto de los Derechos Humanos, etc.

Dado el peso específico de esos factores externos se requiere en cada país individualmente el despliegue de una estrategia que permita evitar que los mismos afecten desfavorablemente el interés objetivo nacional o a la inversa, adecuarlos a las prioridades del país. Ello implica, entre otras, una estrategia eficiente de negociación con entidades terceras, una participación activa en foros internacionales en defensa de nuestros valores y la observancia de un comportamiento respecto a postulados y compromisos que hemos asumido.

Necesidad de Formular y Observar Principios de Política Exterior

Una preocupación latente en países exigüos y débiles ha sido la de preservar su independencia y proteger su territorio contra posibles ambiciones de terceros. Atemperada esa preocupación, aspiran un crecimiento económico y ligado a ello una estabilidad política.

Las prioridades o propósitos por excelencia de la política exterior debe inspirarse y observar con coherencia determinados principios; ante todo aquellos reconocidos en instrumentos internacionales y los insertados en la Constitución del país. Nos referimos específicamente a los principios de igualdad soberana de los Estados, de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de no intervención en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados, de cooperación en las esferas económica, social y cultural, del rechazo a la amenaza y al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y con

ello la solución de las controversias por medios pacíficos y el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas, el respeto a los Derechos Humanos, etc.

Ahora bien, esos principios tienen un contenido y su defensa y observancia deben ser en un sentido unívoco y uniforme, a saber, no es que se observen unas veces sí y otras veces no; con relación a una situación sí y a otras no. Los países como la República Dominicana deben ser los principales defensores de esos principios, tanto en cuanto a su aplicación respecto a terceros países como en cuanto a circunstancias en las que se ve involucrada, tanto en relaciones bilaterales como en foros internacionales.

Un país es más vulnerable a recibir presiones internacionales que socaban su seguridad y su estabilidad económica en la medida en que se le imputa, por ejemplo, practicar una política de violación a los Derechos Humanos, de desconocimientos a los compromisos internacionales, de recurrir a medidas de fuerza para dirimir sus diferencias con terceros países, etc.

Relaciones Exteriores de la República Dominicana: Prioridades:

La cuestión de decidir si a la República Dominicana le conviene diversificar –en término numérico– o reducir sus misiones diplomáticas permanentes en terceros países debe enfocarse a la luz de dos aspectos: a) existencia de objetivos de la política exterior, y b) condiciones materiales para materializarlos.

Ciertamente, los objetivos de política exterior pueden variar en el tiempo y las circunstancias; es decir pueden tener un carácter mudable. En cambio, hay otros que, al responder a la necesidad

de garantizar las condiciones esenciales del Estado –su seguridad y prosperidad económica– son de incuestionable perennidad.

Los objetivos de política exterior siguen un orden jerárquico, lo que repercute en la priorización de las relaciones que un Estado traza respecto a otros Estados.

La seguridad nacional, que se traduce en la idea de proteger el territorio contra posibles violaciones y garantizar el funcionamiento de su sistema político y económico, el bienestar económico y social constituyen los dos objetivos básicos de la política exterior de cualquier gobierno dominicano.

En ese sentido dos países deben mantener las prioridades en la orientación de la política exterior de la República Dominicana: Haití y los Estados Unidos.

Las razones de priorizar las relaciones con Haití a la luz de los objetivos básicos arriba formulados son variados. Inicialmente es de geopolítica; es nuestro vecino con el que compartimos la misma isla. El desnivel económico relativo de su economía y la precariedad en la estabilidad de su régimen político son factores que tienen un impacto directo en nuestro país, no sólo a través del flujo migratorio que socaba algunas de nuestras instituciones, sino cuando genera en fuentes de conflictos internacionales que envuelven a nuestro país, como lo fue la situación de bloqueo impuesto por organismos internacionales a mediados de los noventa.

Las razones otras se insertan en el interés económico. En el marco del comercio bilateral Haití ocupa uno de los primeros mercados para los productos dominicanos. Frente a terceros países se encuentran intereses compartidos. Citemos aquí a título de ejemplo las negociaciones que entendían se debía incluir juntos a República

Dominicana y a Haití a los beneficios de los Acuerdos de Lomé IV. Existe una base concreta de acercamiento y de colaboración sobre aspectos concretos concernientes, entre otras, al desarrollo de una estructura de interés recíproco –proyectos hidroeléctricos, erradicación de enfermedades, paquetes turísticos comunes, ampliación de carreteras internacionales, etc.– y los que se derivan del hecho de compartir el mismo ecosistema –conservación de los recursos naturales, reforestación, etc.–

Esas condicionantes geopolíticas y económicas abonan a favor de la necesidad de definir una política exterior hacia Haití que, basada en un espíritu de cooperación transparente y realista, facilite la eliminación de aquellos factores que lejos de fomentar relaciones armoniosas, generan trastornos –como lo es la penetración y permanencia ilegal de nacionales haitianos en territorio dominicano– y a la vez propicie la puesta en ejecución de estrategias económicas, políticas, sociales y culturales que subyacen en el beneficio para ambos países y las que competen a los gobiernos dominicano y haitiano clasificar y ponerse de acuerdo sobre las mismas.

La puesta en ejecución de esas estrategias, obviamente tiene como condición indispensable que los gobiernos de ambos países coincidan en sus voluntades políticas, condición que potencialmente se posibilita en la medida que éstos comparten un mínimo de interés en promover la democracia, la justicia social, el desarrollo y la solidaridad.

Las razones geopolíticas y económicas son también las que explican las prioridades en nuestras relaciones con Estados Unidos.

En efecto, por condiciones de cercanía y estratégicas, nuestro país ha tenido el fatal o dichoso privilegio de ser parte integrante del área

de seguridad de esa gran superpotencia. Todos los gobiernos, sin excepción, han estado conscientes de esa realidad y ha sido una constante suya sostener un compromiso de alianza respecto a la política exterior de Estados Unidos en materia de seguridad internacional; no contradecir los intereses geopolíticos de esa gran potencia. Los cambios recientes en el sistema político mundial, lejos de abonar a favor de un cambio de postura en ese aspecto de las relaciones bilaterales, aconsejan más bien dejar constancias de que no debe haber dudas al respecto aunque sea para pretender el goce de un trato, si no preferencial, por lo menos favorable en otros aspectos de vital interés nacional.

En el aspecto económico, los Estados Unidos siguen siendo nuestro principal socio. Vemos como la mayor parte de las exportaciones de la República Dominicana se realiza al mercado estadounidense. Por otra parte, la principal fuente de financiamiento y el mayor suplidor de tecnología es también Estados Unidos. Se dirá que el comercio exterior de la República Dominicana se ha diversificado en los años recientes, más aún así los Estados Unidos siguen representando nuestro principal mercado, el más cercano, el más dinámico, y hasta el de más futuro.

El objetivo de seguridad de la política exterior dominicana respecto a sus relaciones con los Estados Unidos debe estar basada en los principios de amistad, cooperación y asistencia recíproca. Habrá, pues, coincidencia por conveniencia en toda estrategia referente a paz y seguridad internacionales que involucre a Estados Unidos y República Dominicana.

El objetivo de progreso económico de la política exterior formulado respecto a Estados Unidos significa mantener la apertura del vasto mercado

estadounidense para los productos de nuestras industrias, garantizar un significativo flujo de financiamiento e inversiones y transferencias de tecnología.

Ahora bien, debemos tener presente que el logro de los objetivos básicos de política exterior dominicana en sus relaciones con Estados Unidos implica generalmente el compartir esfuerzos de cooperación en otras esferas —promoción de la democracia y de los derechos humanos, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional, fortalecimiento de las instituciones, etc.

Otras áreas de interés no menos importantes que gravitan enormemente en las relaciones bilaterales Estados Unidos—República Dominicana —turismo, emigración— hacen de los Estados Unidos un país con el que debemos tener unas relaciones cada vez más estrechas y activas que serán potencialmente más funcionales y beneficiosas en el plano moral y político si se manejan desde una posición donde haya un mínimo de respeto mutuo, de dignidad.

Por razones geográficas, históricas, culturales hacemos parte de la comunidad de Estados latinoamericanos y del Caribe. Hoy quizás más que en anteriores ocasiones, compartimos problemas económicos y sociales comunes —deuda externa, narcotráficos, migraciones, etc.— asumimos compromiso para la observancia de determinados valores —democracia, Derechos Humanos, justicia social— y seguimos manteniendo vínculos institucionales jurídicos diplomáticos, políticos, económicos, sociales, humanitarios —al ser miembro de la OEA, del TIAR, del SELA, etc.—. Todo ello estimula el fomento de relaciones de solidaridad entre nuestros países de la región. Reforzar esos vínculos es una incuestionable afirmación, por necesidad y por conveniencia. Bastaría pensar por

ejemplo que este mundo que nos rige hoy día está caracterizado por la presencia de grandes bloques económicos donde la capacidad de negociación aumenta en la medida que se va a ella con posiciones conjuntas, grupales o de bloque.

Una política exterior de la República Dominicana hacia la región en su dimensión político-diplomática debe ser conducida en el sentido de mantener e incluso reforzar nuestras relaciones con todos los países ubicados en la misma, más con un claro concepto de eficiencia. En la dimensión económica, la política exterior debe ser un medio más eficaz en el objetivo de ampliar las relaciones de mercado con los demás países de la región, pero sobre todo a través de ella se debe propiciar, si se ha definido concretamente que es beneficioso o necesario, el ingreso a otros niveles que el actual en los esquemas subregionales del Caribe y Centroamérica: CARICOM y sistema de Integración Centroamericana /SICA/.

En lo concierne a la política exterior hacia otros países de otras regiones geográficas, consideramos beneficioso el que se continúen las relaciones con aquellos países con los que tradicionalmente hemos mantenido una colaboración. Con algunos de esos países se posibilita la oportunidad de estrechar los vínculos —como es el caso frente a la Unión Europea, luego de nuestro país haber adquirido el status de país miembro de Lomé IV— con otros será conveniente revisar el patrón de relaciones en el sentido de por lo menos atemperar el desequilibrio en la balanza comercial que nuestro país tiene por ejemplo con Japón. Ciertamente, esas relaciones tradicionales —Europa Occidental, Japón, Taiwan, Israel, etc.— no traduce un desinterés en la diversificación de nuestras relaciones internacionales —con países de Europa Oriental, con China Continental, etc.— una

identificación de nuestros intereses respecto a esos países sobre todo en la dimensión económica, es precisamente, tarea que debe estar en el orden del día de la política exterior.

La no participación como miembro en organismos internacionales es un privilegio que pocos países, para no decir casi ninguno, puede permitirse, particularmente si es pequeño y pobre. En la actualidad es difícil concebir la puesta en marcha de un propósito internacional de paz y seguridad internacionales y de cooperación en los distintos campos al margen de las organizaciones internacionales. Estas últimas ofrecen a los países más frágiles un marco permanente para evocar reivindicaciones a favor de sus objetivos esenciales de seguridad y prosperidad, y un medio útil y adecuado para ejecutar los principios de soberanía y el de igualdad jurídica, ya que en estos valores se inspiran y están sustentados los organismos internacionales.

La política exterior dominicana respecto a las organizaciones de carácter general, tanto las de vocación universal –la ONU– como la regional –OEA– debe orientarse a la defensa de los principios básicos de las mismas mediante una participación activa, coherente.

Ello nos permitirá no sólo elevar el prestigio internacional, sino el disfrute de una serie de oportunidades y aspiraciones para el país –posiciones opuestas en órganos importantes– y para sus nacionales –ocupación de cargos en la burocracia de las organizaciones. La misma conducta vale en lo concerniente a los organismos especializados, los de vocación universal vinculados a las Naciones Unidas y los vinculados a la Organización de Estados Americanos. Hacia ellos debemos desarrollar una acción consecuente en favor de la cooperación, a los fines de hacernos

partícipes en sus diversos programas que tantos beneficios pueden aportar al país y que a veces son de imperiosa necesidad.

Hacia un Servicio Exterior de Excelencia

El mantenimiento por parte de República Dominicana de misiones diplomáticas permanentes ante una diversidad de organismos internacionales y ante un cuantioso número de Estados se ve afectado por inconvenientes de índole económico; es decir, los recursos presupuestales disponibles para esa área son muy escasos. Las razones que, abonan a favor de mantener esas misiones tienen un débil impacto debido ante todo al exiguo logro que se obtienen de ellas y a su inoperancia en algunos casos.

Ante esa realidad, es pues comprensible las argumentaciones en pro de una reducción del número de las mismas. Hacia ese mismo propósito se afirma que el rol de las misiones diplomáticas permanentes se ha visto minimizado debido al desarrollo de los medios de comunicación y el transporte: no se necesitan tantas misiones como la que la República Dominicana mantiene para realizar los objetivos que se persigue. Ciertamente, consecuencia de ese desarrollo, la autonomía del diplomático, específicamente en la función negociadora, se ve restringida. Hoy día es común para el funcionario diplomático solicitar instrucciones para cualquier asunto, dado que la respuesta le llegará con la rapidez que le garantizan los medios de comunicación, y que incluso, el desplazamiento del agente es cada vez más tentador. Se insinúa con ello que es preferible, a la luz de los gastos que implica mantener una misión permanente, crear misiones especiales para casos específicos.

A esta última argumentación se puede responder diciendo que las funciones de las misiones diplomáticas no se reducen a la negociación; cuentan otras de no menos importancia como la de representación y observación, las cuales por lo demás tienen que ver con el éxito de toda posible negociación.

Si ciertamente tiene peso la argumentación de reducir el número de las misiones permanentes en razón de que los logros obtenidos no compensan los gastos que en ellas se dispersan, o bien de su inoperancia, que es conexas a la primera razón, no menos cierto es que los objetivos de un Estado en sus relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales son más potencialmente logrados cuando se mantienen misiones permanentes que realizan cabalmente las amplias funciones que el Derecho Diplomático les asigna.

Un énfasis en la búsqueda de un cambio en la política exterior nuestra a los fines de obtener resultados más satisfactorios debe ser dotar al país de un Servicio Exterior de excelencia, fundamentado en estrictos criterios de profesionalismo. No insinuamos que no se reduzcan plazas innecesarias en el Servicio Exterior, pero nunca sacrificar las importantes funciones que el servicio diplomático y consular desempeña en el exterior.

Quizá convendría introducir algunas modificaciones a las disposiciones concernientes al Servicio Exterior a los fines de eliminar algunos defectos e incongruencias existentes. Sin embargo, la deficiencia de nuestro servicio exterior se debe ante todo al factor humano. Convendría, entre otras, iniciar la elaboración de un código de ética para el Servicio Exterior y establecer una póliza obligatoria de fidelidad para el personal diplomático y consular con miras a evitar los penosos casos de deudas personales que quedan sin honrar en el exterior. Sería recomendable, además mejorar el

equipamiento de nuestras misiones en el exterior y elevar las remuneraciones de nuestros representantes en el exterior.

Ahora bien, el paso hacia la profesionalización y la excelencia en el Servicio Exterior, condición esencial para poder instrumentar con eficiencia una política exterior, no puede ser emprendido al margen de una reorientación adecuada de los recursos asignados en el presupuesto nacional a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Recursos económicos y humanos son factores imprescindible que marchan a la par. Sin un presupuesto adecuado y un Servicio Exterior eficiente nuestras misiones serían inoperantes y no se justificaría la diversificación de las mismas.

Interés del Ejecutivo en la Agenda Exterior

En la República Dominicana, dado el amplio poder discrecional del Ejecutivo, su claro predominio en el control y manejo de la agenda de política exterior, la introducción de cambios en la orientación de esa política, en especial, modernizarla y transformarla conforme con los grandes retos que el país tendrá que enfrentar en el futuro, estará condicionada a la preocupación, al interés personal que manifieste el Presidente. Claro, en este último va a pesar su cultura política en asuntos internacionales. Cuando, por limitación, el Presidente no tiene una visión global de la problemática externa, lo conveniente es que ésta pueda ser suplida por un Secretario de Relaciones Exteriores con experiencia y amplia competencia en relaciones internacionales y que forme parte de los círculos estrechos del poder, que sea de la confianza del Ejecutivo, que logre fomentar el entusiasmo de este último en la implementación de una política activa que responda a los cambios arriba referidos.

Secretaría de Relaciones Exteriores

En amplios círculos nacionales que abordan el tema de nuestras relaciones exteriores, tiene una amplia base de reconocimiento la consideración de que es precisa una reestructuración de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Específicamente se plantea la necesidad de revisar la Ley Orgánica y el Reglamento que la rige.

Se argumenta a favor de esa acción revisora la obsolescencia de los referidos instrumentos. Quizás con vendría que por decisión del Presidente de la República se designe una comisión especial de reorganización de la Cancillería, integrada por especialistas nativos de amplia y reconocida competencia en materia de relaciones internacionales y que la misma esté abierta a los aportes de todas aquellas instituciones involucradas en los procesos de formulación o decisión de la agenda externa y de todas aquellas personas con amplia experiencia en la burocracia de la Cancillería o en el servicio exterior.

Ahora bien, para que la Cancillería esté en condiciones de jugar un rol adecuado a las demandas de las nuevas realidades del sistema político mundial y regional, no bastaría con superar la posible obsolescencia de la Ley Orgánica, lo cual en el caso nuestro puede no ser siquiera prioritario. Debemos concentrar el interés en el factor humano.

Los colaboradores inmediatos del Secretario de Relaciones Exteriores; que constituyen los cuadros altos de la Cancillería y sobre cuyos hombros descansa la principal responsabilidad en la toma de decisiones importantes, deben ser personas de alta competencia y formación profesional; del mismo modo los funcionarios de jerarquías intermedias e incluso bajas deben tener un nivel de calificación profesional adecuado a sus cargos;

estar dotados de una mínima capacidad de reacción y de evaluación de las políticas trazadas y de la situación internacional.

Si existe un alto nivel de profesionalismo y de institucionalidad están creadas las bases para el respeto a los procedimientos jerarquizados en el funcionamiento de la Cancillería. Esto último evitará las animosidades que se crean cuando se permite que un funcionario de menor jerarquía en la administración suplante a otro de mayor jerarquía, irregularidad interburocrática que se refleja directamente en el funcionamiento de la institución.

Entretanto, tal como advertimos al referirnos al Servicio Exterior, no es posible optimizar el rol de este importante Órgano Central de relaciones exteriores, a cuya Ley Orgánica están sometidas las misiones diplomáticas, al margen de una reorientación de los recursos a éste asignados en el presupuesto nacional.

La Labor Coordinadora de la Cancillería

Como se ha advertido, las instituciones gubernamentales que participan en asuntos concernientes a política exterior tienden a crecer; específicamente las de índole económico. En estos momentos se está planteando en nuestro país incluso la creación de un Instituto de Comercio Exterior, el cual, en su función promocional, contaría con representantes en los distintos países en los que hayamos instituido misiones.

Dentro del amplio radio de acción de su competencia —político-diplomática, cultural, económica— en esta última dimensión es en la que la Cancillería Dominicana ha visto reducir su espacio, o bien encontrar perturbaciones para manejar de manera coordinada las actividades de otras instituciones que actúan en ese ámbito.

En nuestro ordenamiento institucional, reiteramos, la desarticulación y la fragmentación de las acciones en la dimensión económica de la política exterior no es debido esencialmente a la ausencia de una instancia de coordinación y consulta formal. En efecto, a la Cancillería es a la que corresponde desempeñar el rol coordinador de la agenda económica externa frente a la participación de otras instituciones del Estado.

Ahora bien, aunque en términos formales corresponde a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores actuar como instancia de coordinación en el campo de referencia, en la práctica, instituciones gubernamentales han actuado autónomamente, o con participación mínima de la Cancillería, o bien han tenido mayor peso que ésta.

Dada la preeminencia del factor económico en la política exterior, cabe recomendar se evite que las distintas instituciones que están involucradas en ese ámbito —a veces sin una visión global de la problemática de política externa— actúen de manera descoordinada según sus percepciones.

Ciertamente, la función coordinadora de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores no implica menoscabar el rol, la responsabilidad de otras instituciones en la agenda económica externa. Una división de trabajo de las mismas por áreas —comercio, turismo (promoción y negociación), deuda externa, etc.— no sólo es posible sino incluso necesario.

Entretanto, en el manejo de la agenda externa —diplomático-política, económica, cultural, etc.— abogamos porque la cancillería tenga un predominio respecto a otras instancias. Las estrategias de negociación externa deben estar centradas en la burocracia de la Cancillería. El rol de instancia de coordinación tendría que traducirse en un orden jerárquico que tiende, entre otras, a prevenir y afron-

tar las pugnas interburocráticas y a preservar la estrategia global del gobierno en la agenda externa.

Entretanto, la implementación de una política exterior en la que las actividades que se lleven a cabo no sean descoordinadas, trasciende, como advertimos, el marco jurídico-formal. El peso específico que el Ejecutivo confiere a esa institución, y el grado de influencia política de la Cancillería, que depende del tipo de relación de este último con el primero, cuentan como factores condicionantes que deben valorarse al analizar las posibilidades de hacer realidad la implementación de referencia.

Interés de los Legisladores y el Sector Privado en la Política Exterior

En el marco institucional, si bien el espacio de formulación y decisión en materia de política exterior está limitado casi exclusivamente al área del Ejecutivo, no menos cierto es que el Congreso, amparado en las atribuciones que la Constitución le otorga, está formalmente en condiciones de disminuir o atemperar ese monopolio que el Poder Ejecutivo posee.

Ahora bien, aquí también advertimos que el alcance del rol de las instituciones está condicionado al factor humano; el Congreso no escapa a esta consideración. Es notoria la falta de formación en materia de relaciones internacionales por parte de la inmensa mayoría de los legisladores que integran el Congreso. Esa realidad se traduce en dos reacciones: desinterés e ignorancia en los temas de la agenda externa. Ello también explica el porqué tradicionalmente ha habido una pasividad de ese importante Poder del Estado frente a temas de política exterior, un bajo nivel de conflictividad entre el área gubernamental