



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y La Honorable Cámara de Diputados de La Nación, aprueban con fuerza de Ley

Ley 20.957 - Régimen del Servicio Exterior de la Nación Modificación art. 5

Artículo 1: Modifíquese el art. 5, el cual quedará redactado como se describe a continuación

Art. 5: El Poder Ejecutivo podrá designar excepcionalmente embajadores extraordinarios y plenipotenciarios a personas que, no perteneciendo al Servicio Exterior de la Nación, posean condiciones relevantes, *sin condenas judiciales por delitos de corrupción y en un número que no exceda al 5% del total de embajadas, representaciones y misiones permanentes ante organismos internacionales*, considerándose extendida por el tiempo que dure el mandato del Presidente de la Nación que lo haya efectuado.

Artículo 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ingrid Jetter
Diputada Nacional

Cofirmantes:

Dip. Alberto E. Asseff; Dip. Lidia I. Ascarate



H. Cámara de Diputados de la Nación

Fundamentos

Señor Presidente:

Si bien la Ley 20.957 del Servicio Exterior de la Nación ha definido la designación de embajadores políticos (o sea no provenientes de la carrera diplomática), bajo el carácter de excepción, ello no se ha reflejado en la práctica a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos.

Aún con la reglamentación de la ley dada por el decreto 337/1995 cuyo intento fue el de limitar las designaciones de este tipo a sólo 25, ese margen se ha continuado a sobrepasar muchas veces.

La excepcionalidad de estos tipos de nombramientos, responde a la profesionalización cada vez mayor de las relaciones internacionales y por el contexto en el que se suceden, marcado por el cambio. Se trata de un ámbito que requiere de competencias y conocimientos específicos a fin de alcanzar una gestión óptima/eficiente que permanezca acorde a las líneas y objetivos estratégicas fijados en base a los intereses de una nación.

Dada la globalización y la consecuente intensificación de las relaciones de todo tipo, el surgimiento con ello de nuevos problemas e incertidumbres, es que ha aumentado la demanda de profesionales capaces y competentes de actuar en escenarios complejos, sin perder de vista los intereses nacionales.

A ello precisamente apuntó la limitación impuesta a estas designaciones el reglamento de la ley de Servicio Exterior de 1995, que se sumó al camino iniciado por el cuerpo diplomático hacia una mayor profesionalización y consolidación como administración profesional y de gestión eficiente mediante las distintas reformas que incumbieron las pruebas de ingreso, programas de estudios, etc.

Es decir, se intentó con su reglamentación de acompañar a la profesionalización y modernización que el Servicio Exterior de la Nación (SEN) estaba realizando desde hace algunas décadas y que hoy lo han constituido en un organismo del estado caracterizado por su alto nivel de profesionalismo y por niveles gestión interna que lo distinguen en el sistema de administración pública nacional.

Sin embargo, estos recursos legales no son aún suficientes, al no responder con las exigencias que las relaciones internacionales actuales demandan. Se ha verificado que las designaciones de embajadores políticos, no ha restado a nuestra diplomacia problemas o vicisitudes, inclusive han puesto en peligro, algunas veces, nuestras relaciones con determinados actores claves del escenario político internacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Como considerado por algunos estudios académicos, las designaciones de embajadores/as en acuerdo al art. 5 de la ley con aprobación del Senado, desde 1983 han “*sido abundantes y variadas, y han ocupado destinos cargos de relevancia estratégica*”. Es decir, no han correspondido a una excepcionalidad y más aún han ocupado posiciones de gran importancia para la Nación.

En media los embajadores políticos alcanzan aprox. el 29% del total de las embajadas (considerando un total de 90 embajadas argentinas) y la mayoría de ellos ocupan destinos en el exterior. A diferencia de los embajadores de carrera, quienes por lo general prestan servicios en la misma Cancillería, con sede en el país..

También dichos estudios, *han relevado que además se suelen designar diplomáticos de menor rango – Ministros de 1ra y 2da – en la función de embajador, por lo que el número de embajadores de carrera que permanece en el país es proporcionalmente más alta respecto a las otras categorías¹.*

Así mismo, se indica que los nombramientos de embajadores políticos se dan además para destinos que son relevantes para la política exterior nacional.

Efectivamente, la mayoría de los nombramientos políticos comprende las embajadas en varios países europeos, en Estados Unidos, en países limítrofes y en otros países latinoamericanos.

Es inclusive, casi una regularidad que el nombramiento de embajadores políticos sean destinos en los países limítrofes. Siendo en oposición escasas y raras las excepciones en las que un embajador de carrera haya sido designado a algunos de estos países, ello no obstante el alto sentido estratégico que revisten e interés que poseen para nuestras relaciones económicas y políticas.

Los destinos denominados de “régimen especial” no han sido hasta el momento nunca cubiertos con un nombramiento encuadrado en el art 5².

Por otra parte, los perfiles de los embajadores políticos designados han sido muy variados y coinciden todos en motivar su designación el vínculo estrecho que mantienen con el gobierno de turno.

Entre los perfiles de los profesionales políticos designados en las embajadas se destacan algunas pocas personalidades pertenecientes a los cuadros de los partidos políticos del gobierno con especializaciones en algún aspecto de política exterior destacable. Y constituyen una minoría sobre la totalidad considerada hasta el momento.

También sobresalen algunas otras pocos casos, cuyas designaciones han recaído sobre personalidades que mantenían un vínculo particular y destacable con el país de destino,

¹ Dalbosco, Hugo “Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina”. Revista Cultura Económica. Año XXXIII, N° 90, 2015. UCA. pag. 34.

² Se tratan de los aquellos que “*en virtud de sus características ambientales, condiciones y calidad de vida, la seguridad y salubridad imperantes involucren un riesgo cierto para la integridad física o psíquica del funcionario, o que por cualquier otra razón imputable al medio impongan al funcionario o a su familia condiciones difíciles de vida*”. Dalbosco, Hugo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

y su nombramiento respondió más bien al objetivo del gobierno de dar una señal de acercamiento e interés mayor de relación. Como por ejemplo, constituyó la designación de Hugo Porta en la Embajada de Pretoria con el fin de reanudar las relaciones con Sudáfrica o la del ex Vicepresidente Víctor Martínez en la embajada de Lima, luego del escándalo de las ventas de armas a Ecuador.

Sin embargo, sobre la totalidad de las designaciones realizadas de embajadores políticos, se observa que en general estas decisiones han correspondido más a cuestiones vinculadas a la política doméstica, a una conclusión de la vida política, una premiación por el apoyo partidario, etc. que a objetivos o lineamientos referidos a la política exterior argentina.

Las designaciones en política exterior y significado para el estado nacional

En el campo de las relaciones internacionales la designación de quienes tendrán a cargo una representación diplomática es leída como parte integrante de la política exterior de esa nación. Por ello, la frecuencia en la que debe ser designado/a o cambiado/a (más allá de cualquier problema puntual que pudiera surgir), la generalización del perfil de los asignados/as, entre otros tantos aspectos son factores que influyen en la interpretación sobre los intereses que ese país posee respecto a aquel de destino.

Es decir, la designación de un determinado embajador/a constituye una de las tantas variables que definen la política exterior de un país, da indicios sobre la relevancia que tiene en su política los países de destino, las características o la impronta que sus relaciones poseen, el nivel de gestión y de profesionalización alcanzado en su administración pública, etc. Las designaciones, por lo tanto, revisten una importancia no menor y requieren en consecuencia de atención especial.

Primariamente, se necesita analizar el perfil del candidato para evaluar que sea cónsono a los objetivos prefijados de política exterior, que posea todas las competencias para tratar con los conciudadanos que allí habiten, con quienes realicen allí negocios, estudios, etc. y con una multiplicidad de actores del país de destino con quienes entrará en contacto y pueden ser de interés a la nación.

El cuidado o atención hacia las designaciones de embajadores/as, es reconocido desde los primeros tiempos de nuestro estado en cuanto se requiere constitucionalmente el acuerdo previo del Senado de la Nación al nombramiento (art 99 inc.7 CN). Y con ello, se trató una vez más de salvaguardar la idoneidad de los cargos públicos y con gran habilidad de lectura política, se dio una especial importancia a las designaciones en las representaciones en el exterior.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Motivos para una mayor profesionalización de embajadores de carrera.

Otros motivos que sostienen la necesidad de acotar el número de nombramientos de embajadores políticos para garantizar la profesionalidad/ idoneidad de nuestras embajadas, se vinculan a aspectos:

a. Económicos y formativos

En la medida que la formación de los diplomáticos a cargo de la Nación se desarrolla hasta su designación como embajador/a por un período no menor a los 25 a 30 años.

Durante todo ese periodo, la formación de los diplomáticos está a cargo del estado nacional.

Se trata de una inversión que la Nación durante toda la carrera de los ingresados al ISEN realiza con el fin de contar con un cuerpo diplomático de profesionales, a la altura de las demandas de sus relaciones internacionales.

La formación dada por medio de los diferentes cursos obligatorios y de la experiencia que desarrollan se dirige a completar su *curriculum vitae* con las competencias técnicas, personales y profesionales de gran valor. Y por ello la designación de embajadores políticos y la falta de participación de los y las embajadores de carrera en el exterior, resulta una desinversión o pérdida para nuestro estado y más cuando se encuentran sub- ocupados.

La carrera diplomática – formación, evaluaciones y ascensos

Desde su ingreso al ISEN (Instituto de Servicio Exterior de la Nación) los aspirantes son becados para realizar durante un periodo de dos años con dedicación exclusiva un programa de formación, equivalente al de un postgrado, cursando un conjunto de materias específicas y una práctica profesional en áreas de la Cancillería. Al finalizarlos son incorporados al Servicio Exterior de la Nación (SEN) como terceros secretarios o su equivalente en la carrera consular, en base al mérito alcanzado durante la formación. En el transcurso de la carrera deberán cursar programas obligatorios enfocados para ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y presentar y defender una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de ministro.

Además, de la formación constante la carrera diplomática comprende la evaluación continua a la cual están sometidos los profesionales, y con la cual se definen los ascensos a cargo de una Junta calificadora hasta el escalafón de Ministros.

Los ascensos están supeditados a la existencia de vacantes en las categorías superiores, pero sólo pueden ascender quienes acrediten una permanencia mínima de tres años en cada categoría –para algunas categorías se exigen, además, haber aprobado cursos especialmente diseñados para ellas en el Instituto de Servicio Exterior de la Nación.

La Junta Calificadora ordena el grado de prioridad de los ascensos de acuerdo con la antigüedad y los méritos de los candidatos, asesora al Canciller en lo referente a promociones, traslados, sanciones, disponibilidades, retiros y mantiene actualizado el escalafón del SEN por orden de antigüedad y méritos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Anualmente, los funcionarios del SEN son calificados además por sus superiores inmediatos, de forma confidencial, en un sistema de doble instancia –salvo excepciones–, mediante una foja de concepto y calificaciones diseñada por la Junta Calificadora. El escalafón se elabora en base al mérito obtenido al egresar del ISEN y de allí en adelante en base a la antigüedad en la carrera y en el escalafón. En general, se observan como indica Dalbosco, dos instancias en el transcurso de toda la carrera diplomática definidas en base al criterio que predomina en su designación de ascenso, ya que las evaluaciones de la Junta Calificadora permanecen como constante. Estas instancias son: una que va desde el egreso del ISEN – designación como Tercer Secretario hasta el rango de Consejero, caracterizada por mantener un rasgo más administrativo que el de la siguiente etapa. En efecto, la segunda instancia se caracteriza por tener una impronta más política y más lenta en su desarrollo, ya que se encuentra marcada por el requerimiento del acuerdo del Senado para su ascenso. Como se describe, en esta etapa si bien se continúa a considerar la evaluación anual que permanece en el legajo de cada uno de los candidatos, su confirmación ya no solo depende de una ponderación endógena al organismo, sino que “*éste depende de una ponderación intersubjetiva sobre la que inciden múltiples factores*”³. Y entre tales factores condicionantes se haya los nombramientos en número de los embajadores/as políticos.

b. Política exterior nacional.

Por el escenario en el que se desarrolla exige cada vez más de una continuidad en sus objetivos y de una mayor profesionalización para su ejecución así como para su definición. Ello supone la necesidad de contar con un cuerpo diplomático altamente capacitado que asesore al Poder Ejecutivo en sus decisiones de política exterior y que pueda actuar con competencia y rapidez en la ejecución de estas y ante los distintos problemas que pudieran surgir.

Como es ampliamente reconocido, el escenario internacional marcado por la globalización y por ende por la multiplicidad de relaciones exige de los estados una mayor participación en diferentes ámbitos, que requieren de conocimientos técnicos, de habilidades y competencias específicas a fin de interactuar con una gran variedad de actores.

En la actualidad, los diplomáticos deben mantener una relación más amplia que no se limita a los interlocutores oficiales y jerárquicos, sino que se abre también a los conciudadanos, a los grupos del país de destino y del propio (*diplomacia pública*). Además de seguir la denominada *diplomacia participativa*, que involucra ya no tan solo a los representantes de gobiernos, sino a los grupos sociales, etc. debiendo gestionar múltiples redes y fuentes de información para ello.

³ Hugo Dalbosco – “Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina”. Revista de Cultura Económica Año XXXIII, N.90, pág. 33, 2015.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Hoy no basta en la diplomacia contemporánea poseer conocimientos e informaciones sino que se requieren habilidades y capacidades para permitan una interpretación veloz y acertada de hechos, bajo diferentes aristas que comprendan inclusive aquellas de tipo económico-comercial, como además de aquellas atinentes a manejar con solvencia las comunicaciones en los distintos medios y redes, a tratar con los *mass media* y con una multiplicidad de actores con una gran flexibilidad y adaptabilidad para responder y negociar.

Nuestro país cuenta con un cuerpo profesional que reúne esos requisitos, formado con las mayores exigencias y permanentemente actualizado por ello es una pérdida no capitalizar las potencialidades ya existentes.

Otras diplomacias en el mundo

El espacio de este proyecto no permite un mayor exceso que el de tan solo mencionar como a nivel internacional se ha reservado la designación a importantes cargos como es el de estar frente a una embajada a personal altamente idóneo y por lo tanto de carrera, como se puede verificar en Canadá, Brasil, Australia y en muchos países europeos (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, etc.).

Se trata de la misma idoneidad que en nuestra constitución se ha tenido el interés de garantizar reconociéndola intrínseca a la igualdad (art. 22 y art 99 inc.7) especialmente cuando se refiere a un empleo público. La *“igualdad ante la ley e idoneidad son inseparables en la estructuración republicana de un servicio público eficiente y responsable”*.⁴

Nuestro hermano país: Brasil, reconocido internacionalmente por su diplomacia de excelencia, no permite por ejemplo la designación de embajadores/as políticos y menos de quien esté al frente de la Cancillería. Como expresó el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante la celebración del Día del Diplomático en Brasil, en el 2010: *“a veces, llegar al cargo máximo lleva 38 años, 40 años. Las personas pasan esperando la vida entera para tener un cargo importante y cuando entra un nuevo gobierno coloca a un político derrotado en el lugar del embajador. Eso parece fácil, pero a mí me parece que no hay nada más importante para valorizar y motivar la carrera que garantizar la fluidez del tiempo que las personas tienen para ocupar sus cargos. Esa fue una lección que yo tuve entre el primer y el segundo mandato”*⁵.

⁴ Emb. Alberto Davèrède - pag. 163. *“La igualdad y la idoneidad del servicio diplomático”* - Revista de la Asociación Profesional del cuerpo permanente del servicio exterior de la nación. Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales, Año III, tomo 3, septiembre 2010.

⁵ Emb. Alberto Davèrède - pag. 152. *“Ventajas de la diplomacia profesional”*. - Revista de la Asociación Profesional del cuerpo permanente del servicio exterior de la nación. Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales, Año III, tomo 3, septiembre 2010.



H. Cámara de Diputados de la Nación

¿Por qué, entonces, no seguir los pasos de quienes han demostrado con sus experiencias que han cosechado resultados positivos a través de una profesionalización mayor de la administración pública y por ende de sus representaciones diplomáticas sobre todo ya habiendo alcanzado un cuerpo diplomático con alta formación? ¿Por qué no responder al proyecto de país que nuestros constituyentes prefijaron con anticipación a tiempos tan complejos como los actuales basando la administración pública y sobre todo nuestra política exterior en la idoneidad y el mérito en cuanto intrínsecos a garantizar los derechos y las estructuras democráticas?

Por todo lo expuesto es que presente el siguiente proyecto, solicitando a mis pares me acompañen

Ingrid Jetter
Diputada Nacional

Cofirmantes:

Dip. Alberto E. Asseff; Dip. Lidia I. Ascarate.