

PROYECTO DE LEY

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 de la siguiente manera:

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, en un número que no exceda al 10% 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. El total de los nombramientos excepcionales deberá respetar la paridad de género.

En todos los casos de designaciones excepcionales, se deberá realizar un informe detallado que cuente con los antecedentes, motivaciones y razones específicas que justifiquen las condiciones relevantes del candidato en cuestión. Asimismo, se indicarán objetivos puntuales y parámetros de gestión que deban ser cumplidos por el candidato.

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

MAXIMILIANO FERRARO

JUAN MANUEL LÓPEZ

PAULA OLIVETO LAGO

MARCELA CAMPAGNOLI

MÓNICA FRADE

VICTORIA BORREGO

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de Ley tiene por objetivo favorecer una burocratización y profesionalización estable del cuerpo diplomático argentino, promoviendo las políticas de estado en materia internacional y evitando designaciones discrecionales o por vínculos personales. Asimismo, garantizar que dicha representación cuente con paridad de género para evitar situaciones de desigualdad estructural¹.

En la Cámara de Diputados de la Nación actualmente encontramos dos antecedentes que aborda esta temática, el expediente 0936-D-2023 (Ferraro y otros) y 1572-D-2021 de la Diputada (Ingrid Jetter y otros).

La problemática de la falta de profesionalización y la arbitrariedad para designar embajadores en países extranjeros es de larga data. Existieron intentos de atenuarlo como el Decreto 337/95 y escándalos por su incumplimiento. Diversas situaciones han generado un debate en cuanto a la necesidad de profesionalizar nuestra carrera diplomática².

En Argentina existen dos tipos de embajadores: los que provienen de la carrera diplomática impartida por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (embajadores de carrera) y aquellos que son designados discrecionalmente por el Presidente de turno (llamados también embajadores artículo 5°)³

En el derecho internacional, encontramos por ejemplo en Brasil que casi todos los embajadores son de carrera. En Alemania, lo son nueve de cada diez, al igual que en el Reino Unido, Francia e Italia. El objetivo es tener conocimiento técnico y evitar embajadores políticos, que puedan ser funcionales a los gobiernos de turno y, en ocasiones, pueden terminar representando intereses de los países de destino para beneficio personal, en vez de representar los intereses del estado argentino.

¹ <https://www.infobae.com/politica/2019/02/03/lejos-de-la-paridad-de-genero-solo-un-13-por-ciento-de-los-embajadores-argentinos-en-el-mundo-son-mujeres/>

² <https://www.perfil.com/noticias/politica/sadous-y-los-cuadernos-k-es-para-hacer-una-pelicula-de-algun-pais-bananero.phtml>

³ BONARDI, Lucas Tomás, *La politización en las embajadas argentinas (1983-2012) : un análisis descriptivo y una aproximación a su explicación*. Disponible: <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/11063/1/%5bP%5d%5bW%5d%20T.L.%20RRII%20Tom%3a1s%20Bonardi.pdf>

Es importante que las embajadas argentinas en países extranjeros no sean utilizadas por los presidentes como prenda de negociación entre diferentes sectores políticos. Así, lo que debería ser una usina de trabajo técnico, sujeto a control de resultados específicos (atraer inversiones, cumplir estrategias internacionales, disminuir déficit comercial, abrir mercados, evitar conflictos, etc.) termina siendo un “premio consuelo” a diferentes sectores o personas.

La burocratización y la estabilidad de una planta profesional técnica permite establecer pisos mínimos de conocimiento, pericia y estándares de expertos. Esa profesionalización es propia de naciones avanzadas y países desarrollados. Por el contrario, la politización de las representaciones diplomáticas tiende a generar mayor corrupción, clientelismo, nepotismo en la administración pública, características que vemos frecuentemente en países subdesarrollados.

Por eso, una carrera diplomática como la Argentina, que cuenta con excelentes profesionales, no puede ser destrutada. Tenemos que plasmar en una Ley la voluntad de valorar el conocimiento, la selección por mérito y la aptitud técnica, más que las relaciones particulares e informales que pueden existir entre dirigentes políticos.

¿Por qué es relevante el conocimiento técnico-profesional de los embajadores? Parte del trabajo esencial del cuerpo diplomático es la negociación y recabar información⁴. Como afirma Hugo Dalbosco “...el acopio de la información sólo es el punto de partida; le sigue una tarea de interpretación y sistematización –de “inteligencia”, en el sentido técnico de

⁴ Específicamente, el artículo 20 de la Ley 20.957 establece que:

“Son funciones de los integrantes del Servicio Exterior de la Nación:

a) Representar a la Nación;

b) Promover los intereses de la República en la comunidad internacional, sostener los derechos que le acuerdan los tratados, costumbres y usos internacionales, velar por su prestigio y fomentar sus relaciones políticas, económicas, culturales y sociales y difundir su conocimiento con arreglo a las orientaciones y directivas emanadas del superior gobierno de la Nación;

c) Los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación a cargo de oficinas o secciones consulares pueden autorizar todos los actos jurídicos que según las leyes de la Nación correspondieren a los escribanos públicos; su formalización tendrá plena validez en todo el territorio de la República.

Registrarán asimismo, nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimiento de hijos extramatrimoniales y todos los demás actos y hechos que originen, alteren o modifiquen el estado civil y capacidad de las personas cuando sean solicitados y/o sean de su conocimiento para su posterior inscripción en los registros de la República, de acuerdo con las normas legales pertinentes;

d) Sin perjuicio de las facultades previstas en el inciso precedente los jefes de misiones diplomáticas están autorizados, en caso de urgencias a tomar juramentos o declaraciones de testigos residentes dentro de su jurisdicción, así como a autenticar cualquier acto notarial con las formalidades y condiciones exigidas por las leyes de la Nación para la validez de los instrumentos públicos.

Los testimonios que expidan de dichos actos tendrán en la República el mismo valor que acuerden las leyes a los actos análogos debidamente autorizados.”

la palabra- que el agente diplomático solo puede realizar a partir de una sólida formación cultural y de una afinada capacidad para asociar ideas”⁵

Actualmente en nuestro país funciona (desde 1964) el Servicio Exterior de la Nación para reclutar y formar diplomáticos. Pero el artículo 5° de la ley 20.957 establece que “El Poder Ejecutivo podrá designar excepcionalmente embajadores extraordinarios y plenipotenciarios a personas que, no perteneciendo al Servicio Exterior de la Nación, posean condiciones relevantes. Este nombramiento se considerará extendido por el tiempo que dure el mandato del Presidente de la Nación que lo haya efectuado.”.

El término “condiciones relevantes” ha quedado a libre discrecionalidad del Poder Ejecutivo, situación que nos parece afecta la igualdad y espíritu de la ley en cuestión. Las condiciones relevantes deben poder ser explicadas detalladamente, comparando y dando argumentos de por qué un candidato político sin la formación técnico-profesional del servicio exterior de la nación, cumple con mejores condiciones para ocupar ese lugar tan importante para el Estado argentino.

La situación aquí planteada y que el presente proyecto intenta corregir se agravó en los últimos tiempos con embajadores que, a casusa de su inexperiencia o escaso profesionalismo, han subvertido y afectado la política exterior de nuestro país. Nos referimos a casos puntuales que han generado fuerte controversia en la escena pública⁶. Asimismo es importante destacar la preocupación por una creciente utilización de los vínculos personales entre el presidente y líderes extranjeros para definir políticas y posicionamientos internacionales de todo el país.

En 1975 la Ley del Servicio Exterior de la Nación N° 20.957 reconoció al ISEN, cuya misión fundamental es "afirmar y desarrollar la vocación profesional, los principios éticos y morales y la convicción patriótica que informan la conducta de los aspirantes a la carrera diplomática". El Instituto depende directamente del Canciller, está a cargo de un Embajador en actividad y sus tareas son la selección e incorporación de los candidatos en calidad de aspirantes y su formación y capacitación profesional, teórica y práctica.

Estos son algunos ejemplos del peligros y daño que representan funcionarios amateurs que cuentan con escasez de formación en términos de política exterior. El objetivo del presente proyecto es prevenir perjuicios diplomáticos para la Argentina, sobre todo cuando son declaraciones que de ningún modo fueron coordinadas con la cancillería.

Algunos temas que la política exterior de Argentina ha logrado mantener firmes a pesar de las influencias y embajadores de carrera son: cuestión Malvinas, no proliferación nuclear, defensa de los derechos humanos, cooperación regional (Mercosur), entre otras.

⁵ DALBOSCO, Hugo “Lecciones de la carrera diplomática para la formación de la burocracia argentina”. Revista Cultura Económica. Año XXXIII, N° 90, 2015. UCA. Pág. 32.

⁶ <https://www.lanacion.com.ar/politica/diplomacia-invertida-los-embajadores-al-servicio-del-exterior-nid18082022/>

Otro dato a tener en cuenta es que el fenómeno de los “embajadores amigos” ha sido más frecuente en países de cercanía geopolítica y de la región.

Entendemos que la carrera diplomática ayuda a que los funcionarios puedan entender la diferencia entre el país al que representan y el país en el que representan. La mimetización de funcionarios con el país de destino es peligrosa y puede conspirar contra los intereses argentinos. No podemos darnos el lujo de financiar con las arcas públicas a lobistas de gobiernos extranjeros, que no logran objetivos puntuales (solucionar déficits de balanza comercial, por ejemplo) sino que en algunos casos parecieran defender intereses foráneos de manera alarmante.

El jurista Germán Bidart Campos afirmaba que: “El presidente como jefe del Estado asume la representación del estado como persona jurídica en el ámbito internacional. Aunque muchas de las facultades en orden a las relaciones exteriores las ejerce en concurrencia con el congreso, el poder ejecutivo conduce esas relaciones. No parece dudoso, pues, que el presidente monopoliza la facultad de vincularse con gobiernos extranjeros”⁷. Esto de ninguna manera puede implicar que no se permita avanzar en el proceso de profesionalización y tecnificación de los diplomáticos argentinos.

Entre los diversos motivos para promover una profesionalización del cuerpo diplomático podemos mencionar que el estado gasta innumerable cantidad de recursos formando diplomáticos lo cual deviene en una desinversión o pérdida cuando se encuentran subocupados y cuentan con un sistema de ascensos correcto y profesional, también los ejemplos de países que profesionalizan sus servicios exteriores (Canadá, Brasil, Australia, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, etc.), también la seguridad que hoy no basta con poseer conocimientos e informaciones sino que se requieren habilidades y capacidades para permitan una interpretación correcta de ciertos hechos, no solo desde perspectivas sociales o culturales sino también económicas, comerciales y políticas. También la clara necesidad de tener una política de estado consistente y profesional que defienda los intereses nacionales.

Es por los motivos aquí expuestos y la información que podremos brindar oportunamente en el tratamiento del presente proyecto que solicitamos la aprobación del mismo.

MAXIMILIANO FERRARO

JUAN MANUEL LÓPEZ

PAULA OLIVETO LAGO

⁷ German J. Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, Buenos Aires: Ediar, 2008, p. 278-279

MARCELA CAMPAGNOLI

MÓNICA FRADE

VICTORIA BORREGO