

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

HACIA UNA ÉTICA DIPLOMÁTICA

El código de ética Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (A.P.C.P.S.E.N.)

Ricardo H. Forrester

Rubén E. Tempone (*)

I. Introducción

Jean Paul Sartre definió al hombre contemporáneo como un ser condenado a la libertad. Condenado a elegir constantemente. Condenado a tomar permanentemente decisiones de carácter ético, que encuentran fundamento en sus propias convicciones y en los principios y valores morales vigentes.

Sin embargo, una visión rápida de la realidad que rodea al funcionario público percibe la existencia de un páramo moral, de una ética acechada por intereses contradictorios que menosprecia el esfuerzo, el trabajo constante y que ensalza el ascenso indulgente e inmerecido. Por ello es de vital importancia fomentar en la Administración Pública comportamientos ajustados a la ética, destinados a rescatar valores como la solidaridad, el respeto y el espíritu de servicio.

Como cualquier otro profesional, el servidor público debe desarrollar su actividad conforme a normas o cánones éticos. Para ello, es necesario formar una conciencia ética profesional que reafirme los valores organizacionales y funcionales a partir de los cuales el servidor público orientará su comportamiento. Ello le permitirá demostrar su asertividad, tanto al cumplir con sus deberes como al ejercer sus derechos. El diplomático, como todo funcionario público, no escapa a esta afirmación. En este empeño, la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APCPSEN) bregó desde su fundación en 1985 por la adopción de un Código de Ética Profesional, que otorgase fundamento moral a la misión pública del servicio exterior. Esa tarea culminó en la Asamblea Extraordinaria del 17 de diciembre de 1999, ocasión en la que los diplomáticos argentinos asumieron el compromiso de velar por el respeto de ciertos valores fundamentales y principios éticos que se consideran consustanciales al ejercicio profesional.

Como máxima síntesis de esos valores y principios éticos, el Código es una guía fundamental para orientar y consolidar el rumbo individual y colectivo de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación y fue concebido con la convicción de que el diplomático requiere de una conducta ética para servir con lealtad a la sociedad, conducirse con honorabilidad en sus relaciones con el gobierno y la nación donde se encuentra acreditado y con sus colegas de profesión.

II. Nuestra concepción de la ética

La palabra ética proviene del griego y tiene dos acepciones. Para la primera significa hábito o costumbre. Para la segunda, modo de ser o carácter. Aristóteles consideró que ambos significados son inseparables, pues a partir de los hábitos y costumbres es que se desarrolla en el hombre un modo de ser o personalidad. Por tanto, la ética es un modo de conducta adquirido por medio del hábito y no por una disposición natural.

En general, se entiende por ético aquello que es bueno o correcto. Si en la acepción de bueno subyace la idea de un valor netamente abstracto, en la de correcto se atiende a un criterio de eficacia y eficiencia, pero sobretodo al cumplimiento de normas y regulaciones. En el primer supuesto nos situamos en el terreno de la subjetividad; es la persona quien evalúa si su conducta es correcta o incorrecta. Si su intención es obrar bien, la acción será moral. Por el contrario, si su intención es mala, la acción será inmoral. De allí que la moral reglamentada posee la ventaja de definir lo que es moralmente correcto, aunque también tiene la desventaja de obligar al individuo a obedecer ciegamente reglas morales prescindiendo de su propia interpretación subjetiva.

De no suscribir al categórico imperativo kantiano, según el cual hay que obrar de forma tal que la propia conducta pueda convertirse en norma para todos los hombres enfrentados a condiciones semejantes, y teniendo presente que el hombre es un ser social que aspira a armonizar sus intereses individuales con el interés general, es posible sostener que el camino intermedio se encuentra entre una suerte de cosmopolitismo universalista ilustrado y todo otro concepto que pueda conducirnos a una anarquía

moral. Esto es particularmente trascendente si se consideran los tiempos en que al profesional le toca desempeñarse, caracterizados por cuestionamientos a la existencia de reglas éticas y de autoridad que pueda imponerla. En consecuencia, al rechazar una fundamentación absoluta de la moral, se abren dos posibilidades: o comulgar con una ética de mínimos o proponer una ética de principios compartidos.

La primera conduce a una filosofía moral basada en el diálogo o la comunicación y reduce los principios morales a un mínimo común denominador. Nuestra Asociación consideró insuficiente esta minimización ética por entender que no contribuía a la cohesión interna que se pretendía otorgar al ejercicio profesional. Por ello, una ética de principios compartidos fue la visión que prevaleció y guió el espíritu del Código de Ética Profesional del Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior de la Nación (APCPSN), ya que ésta permite armonizar el interés individual con el interés común.

Desde esta perspectiva, el Código busca establecer un modo de convivencia basado en el respeto a normas y pautas de conducta, al que los diplomáticos argentinos adhieren voluntariamente. En ese sentido, refleja una comunidad de valores y principios ético-profesionales, cuya importancia radica en el hecho de haber sido el resultado del acuerdo unánime de los afiliados pertenecientes tanto al cuerpo activo como pasivo, más allá de sus categorías o rangos.

III. La conducta ética del diplomático

La ética ha sido siempre concebida como una parte de la moral y de las obligaciones del hombre. En su aspecto público, la ética se dirige al accionar de los servidores del bien común que, en representación de sus conciudadanos, administran la cosa pública.

En general, las normas reguladoras de los deberes del funcionario público incluyen prohibiciones de carácter ético cuyo objeto es prevenir conductas reprobables que puedan perturbar o malograr el servicio al que el funcionario está afectado. En ese sentido parten de suponer que la función pública exige sacrificios y que el patrimonio público no es ni de quienes lo administran ni de quienes deciden sobre él.

Tal es el caso de la Ley del Servicio Exterior de la Nación (20.957) que regula las funciones y competencias de los funcionarios diplomáticos. Un breve repaso de su texto conduce a la conclusión de que este marco legal constituye por sí un verdadero código de ética, ya que establece un régimen de incompatibilidades y prohibiciones en el ejercicio profesional, tanto en el país como en el exterior. Es ilustrativo recordar el artículo 23 del citado texto legal que prohíbe a los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación:

- a) Intervenir en la política del país extranjero en que desempeñen funciones;
- b) Ejercer actividades comerciales, profesionales o de gestión de intereses privados ajenos o propios en el extranjero;
- c) Formar parte de directorios, o ejercer algún tipo de comercio, representación, gestión o funciones de carácter honorario o remuneradas al servicio de firmas comerciales, empresas o intereses extranjeros;
- d) Percibir otras remuneraciones a cargo de la administración nacional, provincial o municipal, excepto las referidas a la docencia universitaria;
- e) Prestar servicios en el país extranjero del que fuera originario su cónyuge, con la excepción prevista en el artículo 94 de la presente ley;
- f) Hacer uso indebido de documentos o noticias reservadas, confidenciales o secretas.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley del Servicio Exterior de la Nación, hablar de una ética diplomática significa referirse a valores y principios éticos profesionales que van más allá de los preceptos contenidos en ella, toda vez que una conducta puede ser jurídicamente correcta, pero éticamente reprochable. Así, por ejemplo, puede ocurrir que determinada conducta no esté prohibida por norma jurídica alguna; pero que, sin embargo, resulte reprochable en el ámbito de la Asociación.

De allí que las conductas profesionales reñidas con la ética e incorporadas al Código se extiendan más allá de aquellas exigibles al diplomático por su condición de funcionario público y aún de las que se encuentran genéricamente comprendidas como obligaciones legales. Así, las exigencias de honestidad, diligencia, probidad administrativa y profesionalismo se configuran como parte específica de las responsabilidades del diplomático y se relacionan con las atribuciones que le confieren la función o cargo que ocupa. Para el diplomático, la prestancia moral es una exigencia indeclinable, puesto que se convertirá en un ejemplo del que resultará la generalización respecto del país en el exterior, de sus compatriotas y colegas. Por ello, la autoridad moral es la cualidad más necesaria en un agente diplomático.

IV. Características del código de ética profesional

En el contexto descripto, pueden mencionarse las siguientes características generales del Código de Ética del APCPSN que permitirán distinguirlo de los Códigos de Ética de otras entidades profesionales:

- a) Autorreferente: Los principios del accionar ético no son resueltos ni impuestos por autoridad alguna, sino que -a través de un

tribunal integrado por pares- se dan a conocer pautas orientadoras que pueden incorporarse al haber moral de la comunidad.

b) Microético: Aunque fundamentalmente da pautas de comportamiento para los funcionarios diplomáticos, es bienvenida toda consecuencia en el campo de la macroética (v.g. respecto a terceros o al público en general), dado que mejora la imagen del diplomático en la Opinión Pública.

c) Específico: Es propio de la institución y de quienes la integran; por lo que se le puede asignar características éticas distintivas.

d) Refleja una comunión de objetivos: No persigue establecer principios autoritarios ni crear una ética; sino que parte de una creencia compartida y de valores y metas sociales que, transformados en estándares o simples consideraciones, sirvan de base a una crítica y a un mejoramiento de la institución.

e) Reflexivo: Se entiende que la aplicación de un principio moral no debe, en ningún caso, visualizarse como un acto automático, sino que el funcionario demostraría su asertividad en la toma de decisiones éticas al cumplir con sus deberes y hacer valer sus derechos.

f) Funcional: Descarta por no práctico al enfoque utilitarista, dado que éste adopta un punto de vista externo respecto del desempeño de la institución. La actividad diplomática debe encararse hacia una suerte de deber ser.

g) Motivacional: Su objetivo último es que el diplomático incorpore principios éticos a su conducta, tanto en beneficio propio como de la institución que integra. Para ello, se procura desarrollar una ética profesional en la que el funcionario del servicio exterior pueda definir la lealtad que debe a su ámbito de trabajo, a su profesión y a sus compañeros de labor. Como resultado de la aplicación del Código, el diplomático deberá reconocer que necesita de la ética para ser sensible a los interrogantes morales, saber cómo definir conflictos de valores y tomar decisiones éticas en la solución de problemas.

h) Deontológico: Persigue crear y sustentar valores que mantengan la integridad profesional del diplomático. Asimismo, intenta ofrecer sugerencias en caso de perplejidad moral respecto a qué hacer ante casos no contemplados por la legislación positiva vigente para la actividad diplomática.

i) Objetivo: Según los enunciados del Código, la actividad del Tribunal de Etica Profesional procura evitar subjetivismo moral. Este concepto, según el cual todos hacen lo que en su opinión esta bien, no haría sino sumir a toda sociedad en los prolegómenos de un inevitable colapso moral.

j) Contemporizador: Dado que el hombre es un ser social, la aplicación del Código de Etica debe procurar armonizar el interés individual con el interés general. Ello se corresponde con otra premisa también vigente según la cual si un acto no hace daño a nadie, no hay por qué condenarlo.

V. Valores fundamentales y principios ético-profesionales

En su obra Etica Institucional, Marcus Singer señala que en virtud de la existencia de una institución en una sociedad dada, una acción puede tener una cualidad moral que de otra forma no tendría. Esta cualidad moral está determinada por las características de la institución a la que corresponde y desempeña un papel primordial para moldear el carácter de quienes la integran.

Como toda actividad humana, el ejercicio profesional nos enfrenta a opciones. Pero en el caso del diplomático argentino, la elección de la opción no puede desbordar las fronteras de los valores fundamentales y los principios éticos profesionales que guían a la institución y que constituyen el referente inmediato para señalar que tal o cual acción es reprobable. Dentro de esa orientación, el Código de Etica recoge los siguientes valores fundamentales:

Justicia: Constituye el sentido de la ecuanimidad, caracterizado por la imparcialidad y el trato igualitario. Implica mantener la mente abierta, aceptar los cambios y asumir los errores propios.

Honestidad: El diplomático honesto aprende a conocer sus debilidades y limitaciones e intenta superarlos. Procura emular el buen ejemplo de sus superiores.

Rectitud y probidad: En estos valores se encuentra el modelo de la honestidad y de moral ética que debe regir la conducta del diplomático. Suponen asumir las responsabilidades y defender la verdad por encima de otras consideraciones personales.

Integridad: Significa ser fiel a sus creencias y valores personales y rechazar la hipocresía y la falta de escrúpulos.

Buena fe: Implica mantener las promesas y cumplir con las obligaciones, rechazando las influencias indebidas y procurando solucionar los conflictos de interés.

Solidaridad: Significa ofrecer el apoyo sincero a sus colegas y estar dispuesto a entregarse a ellos sin condicionamientos.

Fraternidad. Su esencia es la empatía y el respeto hacia los colegas.

La persona tiene una disposición innata a conocer de modo inmediato los valores morales básicos y más generales. En consecuencia, existe una moral general cuyo objeto es determinar las condiciones que hacen a la rectitud de los actos humanos. Pero hay además una moral especial referida a la aplicación de los valores universales de la moralidad a las diversas situaciones y relaciones profesionales. Por tanto, hablar de la ética del diplomático es ubicar tales valores universales en una situación particular, fijando criterios o normas de conductas que -si bien se encaminan hacia la perfección del hombre- guardan relación con la función profesional. Para el Código, los principios éticos profesionales son los siguientes:

- a) Desempeñarse con plena dedicación, colaboración y disposición para el servicio;
- b) Actuar con respeto, fraternidad, no discriminación y solidaridad para con sus colegas;
- c) Obrar con integridad, honestidad, rectitud y buena fe;
- d) Actuar con justicia, probidad, ecuanimidad y transparencia en la toma de decisiones;
- e) Observar una conducta económica ordenada y transparente;
- f) Observar una vida social acorde con la dignidad de la función.

Estos principios adquieren suma importancia en el ejercicio de la profesión, a punto tal que su observancia o inobservancia sirven para mensurar el nivel y jerarquía de un cuerpo profesional.

VI. La creación del Tribunal de ética Profesional

El Código recoge una singular técnica de tutela de los valores fundamentales y principios éticos profesionales, derivada de la naturaleza misma de la Asociación. En efecto, en los términos de la Ley 23.551 (Asociaciones Profesionales de Trabajo), la APCPSEN es una asociación profesional que representa y defiende los intereses profesionales, económicos y asistenciales de los miembros permanentes del Servicio Exterior de la Nación. Como entidad gremial, la APCPSEN carece de la potestad necesaria para regular el ejercicio profesional previsto en la Ley del Servicio Exterior de la Nación o el régimen disciplinario que ésta dispone.

De allí, que haya una diferencia sustancial entre las atribuciones del Tribunal de Etica de la APCPSEN y las propias de los tribunales éticos que funcionan en el ámbito de los colegios profesionales. Estos últimos son entidades de derecho público que regulan el ejercicio profesional, función que originariamente estaba a cargo del Estado pero que éste -por delegación normada y circunstanciada- les ha transferido. Esa capacidad reguladora conlleva las necesarias facultades disciplinarias para garantizar su aplicación. A partir de esa potestad, los tribunales éticos adoptaron códigos que incluyen procedimientos jurisdiccionales y poder para sancionar conductas reñidas con los principios básicos que deben observarse en el ejercicio profesional.

Conforme a la Ley del Servicio Exterior de la Nación, la APCPSEN carece de atribuciones para gobernar el ejercicio profesional y, en consecuencia, para imponer a sus miembros un régimen disciplinario extensible al ejercicio profesional. Ello sólo podría ocurrir si el Estado delegara normativamente esta facultad a la Asociación.

Por otra parte, los códigos de ética que regulan actividades profesionales parten, en general, de una relación horizontal entre colegas; es decir, entre pares. Ello les posibilita incorporar mecanismos procesales similares a los del derecho común y permite que el juzgamiento o la valoración de la conducta la efectúe un Tribunal integrado por los propios miembros de la entidad profesional. En cambio, entre los diplomáticos existe una relación jerárquica que involucra no sólo atribuciones disciplinarias, sino también funcionales y administrativas. Es así como el deber de obediencia adquiere relevancia y su transgresión es sancionable. Estas particularidades imposibilitaron adecuar procedimientos e instancias jurisdiccionales similares a las adoptadas en los códigos de ética de las entidades profesionales.

Esta breve descripción permite extraer los elementos considerados para conformar y determinar el sistema de tutela incorporado al Código de Etica Profesional de la APCPSEN. Ellos son:

- a) El carácter de asociación profesional de la APCPSEN, sin potestades disciplinarias generales para regular el ejercicio de la actividad profesional que se encuentran contenidas en la Ley del Servicio Exterior de la Nación.
- b) La condición de funcionario público del diplomático que involucra deberes éticos exigibles y sancionables, a través de procedimientos administrativos o judiciales establecidos legislativamente.
- c) La relación jerárquica existente entre los diplomáticos que, por sí misma, involucra aspectos disciplinarios y funcionales.

Para superar estas restricciones, la Asociación evaluó, entre otras, la posibilidad de someter el Código a la aprobación de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Ello hubiera permitido incorporar a sus previsiones las potestades disciplinarias propias de la autoridad jerárquica. Este es el modelo seguido por algunos códigos adoptados por otros servicios exteriores como, por ejemplo, el de Australia o el de los Estados Unidos de América.

Pero como esta alternativa se alejaba del deseo de la mayoría de los afiliados que pretendían sancionar un Código integrado y administrado por ellos mismos, se descartó la posibilidad de incorporar instancias jurisdiccionales y sanciones disciplinarias administrativas.

Por tanto, el cometido principal del Tribunal de Etica Profesional se restringe a evaluar si una determinada conducta constituye una transgresión a los valores fundamentales y los principios éticos profesionales de un modo genérico y no individualizado; es decir, opinando más allá de las personas y absteniéndose de hacer cualquier referencia a un funcionario en particular. De esta manera, se juzga la conducta del funcionario y no a la persona del funcionario. Ello permite superar las restricciones de la naturaleza gremial del APCPSEN y, a la vez, se evita interferir con los procedimientos disciplinarios propios de la autoridad administrativa, en caso de que esa conducta constituya una falta disciplinaria.

Esta nota tiene su correlato en la propia competencia del Tribunal que no sólo podrá calificar a una conducta como incorrecta ex post, sino también recomendar pautas de conducta a los afiliados. En efecto, el artículo 6 establece que el Tribunal podrá:

- a) Responder a la solicitud de un afiliado para que juzgue si una determinada conducta es éticamente aceptable, de conformidad a los principios enunciados en el presente Código;
- b) Pronunciarse ante consultas de la Comisión Directiva de la APCPSEN sobre pautas de conducta ética recomendables a los afiliados;
- c) Pronunciarse de oficio, en los supuestos en que el Tribunal de Etica Profesional entienda que una conducta individual o colectiva no es compatible con los valores fundamentales y principios éticos profesionales contenidos en este Código.

Como podrá advertirse, la actividad del Tribunal adquiere un carácter marcadamente ético. Ello se aclara si distinguimos el ámbito externo de la acción coercitiva, como propio del derecho, y el ámbito interno de la intención o de la conciencia, como propio de la ética. La exterioridad del derecho y su naturaleza rigurosamente coercitiva suscitan un carácter imperfecto e incompleto de la acción legal frente a la acción moral. Sin embargo, el derecho cuenta con un respaldo institucional y con estructuras de poder que sancionan la transgresión a la ley. La ética, en cambio, se halla desvalida, pues la observancia de sus principios depende de la interiorización que cada sujeto libre haga de ellos.

La única sanción es el remordimiento o la necesidad de la conciencia por resarcir la ruptura de alguna norma moral y se realiza al margen del aparato disciplinario y coercitivo de la autoridad administrativa, donde la sanción disciplinaria constituye la garantía de su acatamiento.

Pero, paradójicamente, en la aparente debilidad coercitiva del Tribunal de Etica radica su fuerza, pues los seres humanos actúan más efectivamente por convicción, siguiendo valores éticos aprendidos en la experiencia e inculcados mediante el ejemplo, que por la estricta imposición externa. Así, por ejemplo, si no arrojamus basura en lugares públicos y cooperamos con la preservación de la flora y la fauna, es porque nuestra formación cultural le asigna un valor a lo ecológico y ello nos mueve a actuar voluntariamente hacia ese fin y no porque la ley lo dicte.

De allí que el reino de los valores y principios éticos profesionales se vuelve plenamente efectivo cuando el diplomático hace que sea parte de su naturaleza y parte esencial de su trabajo y evita convertirse en una máquina insolidaria e irresponsable.

En suma, en el Código de Etica Profesional de la APCPSEN se encuentran presentes las siguientes afirmaciones aristotélicas, contenidas en Etica a Nicómaco:

Practicando la justicia nos hacemos justos, practicando la moderación, moderados, y practicando la fortaleza, fuertes... Es nuestra actuación en nuestras relaciones con los demás hombres lo que nos hace justos y a otros injustos, y nuestra actuación en los peligros y la habituación a tener miedo o ánimo lo que nos hace a unos valientes y a otros cobardes... En una palabra, los hábitos se engendran por las acciones semejantes. De ahí la necesidad de realizar cierta clase de acciones, de donde a la postre nacerán los hábitos. No tiene, por consiguiente, poca importancia adquirir desde jóvenes tales o cuales hábitos, sino muchísima, o mejor dicho, total.

(*) Presidente y Secretario respectivamente de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APCPSEN). Junto a María Ruth de Goycochea y Marta Aguirre, integrantes de la Comisión Directiva de la APCPSEN, fueron los autores del Código de Etica de la institución.