

La diplomacia ecuatoriana en la historia de la república

Francisco Proaño Arandi *

A medio siglo de la fundación de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE) cabe una reflexión sobre lo que ha significado para el Ecuador la existencia de una carrera diplomática institucionalizada y de un servicio administrativo considerado como el imprescindible soporte técnico de aquella. A uno y otro estamento agrupa y representa la AFESE que hoy llega a cumplir cincuenta años de fructífera y ejemplar existencia, ligada, como no podía ser de otro modo, a los avatares históricos, tanto del Ecuador como del mundo internacional en su conjunto.

Si bien en los últimos diez años, el Servicio Exterior de carrera ha sido objeto de cuestionamientos y aún de medidas orientadas a disminuirlo y menoscabarlo, no cabe duda que ha sido capaz de sobrevivir a diversos embates históricos—aunque el señalado constituye uno de los más graves—, puesto que no es posible pensar que una política exterior adecuada y eficiente pueda prescindir de una herramienta técnica y académica de las características de dicho cuerpo institucional.

La existencia de un Servicio Exterior de carrera en todos los países constituye el desenlace lógico de los avances civilizatorios de la humanidad. Cuando aparecen en el horizonte histórico los llamados Estados nacio-

nales, nace también, concomitantemente, la necesidad de una diplomacia permanente, concebida como instrumento fundamental para el relacionamiento entre los pueblos y los entes estatales y la puesta en acción de formas de cooperación y, sobre todo, en orden a la prevención de conflictos y enfrentamientos. No parece casual que justo en los albores del Renacimiento, episodio que fue de tan vastos alcances en el desarrollo de la civilización, surgieran, entre las ciudades-Estado de Italia, las primeras misiones diplomáticas permanentes².

En contraste, las manifestaciones de desprecio a la actividad diplomática han sido siempre signo de barbarie y retroceso en el avance de la civilización, como cuando, en períodos anteriores al Renacimiento, ciertos jefes bárbaros, para expresar su repudio o negativa a los planteamientos formulados por sus adversarios a través de emisarios diplomáticos, apelaban al simple expediente de enviar de regreso sus cadáveres decapitados. La guerra era, casi siempre, el resultado inevitable. En la actualidad, sin embargo, persisten formas de ese menosprecio y desconocimiento como cuando, en el país, cundió en ciertas esferas oficiales el llamar a los profesionales de la diplomacia con el mote peyorativo de “momias cocteleras”. Un latente retroceso, sin duda, frente a las normas

2 Borja, Rodrigo (1997): “Algunos historiadores sostienen que el primer antecedente de las misiones diplomáticas fue la que envió el duque de Milán Francisco Sforza ante el señor de Florencia Cosme de Médicis, que estuvo encabezada por Nicodemus del Montremoli”. *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 296.

* Embajador de carrera del Servicio Exterior.

aceptadas por el mundo internacional en las prácticas de relacionamiento entre Estados. Otro grave retroceso constituyó la eliminación de la Academia Diplomática, creada en 1986 para formar técnica y profesionalmente a los nuevos diplomáticos.

En la obsesión por crear o hacer creer que se estaba fundando un nuevo país se ha desconocido, de facto, las trascendentes contribuciones de la diplomacia profesional a lo largo de la historia ecuatoriana. Actitud que también no dejó de evidenciarse en el pasado, cuando frente a determinados fracasos internacionales del país, como por ejemplo la desmembración del territorio nacional en enero de 1942, se trató de culpar de ello a la diplomacia nacional, cuando en realidad se trataba de un fracaso histórico que atañía al conjunto del Estado nacional entonces debilitado en su estructura económica, social y política.

Debilitado, pese a los esfuerzos de consolidación e integración nacional que durante la historia ecuatoriana constituyeron procesos como el de la Revolución Liberal liderada por Alfaro o los empeños que no pueden dejar de reconocerse de estadistas como García Moreno o Isidro Ayora. Debilitado, porque teníamos un país desintegrado regional y económicamente, inequitativo en la distribución de los recursos, excluyente y atrasado en muchos aspectos, lacras que, aunque sin duda hemos avanzado –naturalmente que hemos avanzado–, no dejan de persistir de una u otra manera.

En todo caso, y por sobre los reveses coyunturales o históricos, la diplomacia profesional ha tratado siempre de cumplir cabalmente con sus objetivos fundamentales y que son su razón de ser: la defensa de la seguridad, la soberanía y la integridad del país; la contribución a su pleno desarrollo armónico y humano, a través de lo que puede ser de beneficio nacional en la articulación prudente y visionaria con los procesos de la política internacional, en sus distintos e interrelacionados contextos: el subregional, el regional y el mundial. En fin: la proyección de la nación en el amplio y complejo espectro supraestatal.

Históricamente, la diplomacia ecuatoriana ha ido consolidándose conforme el país ha ido superando metas en el camino de su creciente institucionalización democrática. Su presencia se inicia ya con el Primer Grito de Independencia, el 10 de agosto de 1809, cuando la Junta Soberana de Quito designa al prócer Juan de Dios Morales encargado de los asuntos internacionales. Luego del sacrificio del 2 de agosto de 1810 y cuando se forma el llamado Estado de Quito (1812), uno de los temas de consideración gubernamental, en el marco de su efímera y trágica existencia, fue el de cobrar presencia y reconocimiento internacional.

Este mismo afán marcó las primeras acciones de política exterior del flamante Estado ecuatoriano luego de separarse de la Gran Colombia, en 1830. En aquellos años, la naciente República buscó el reconocimiento de las grandes potencias de entonces y de los países vecinos, así como también el fortalecimiento de su comercio exterior. Resultado de ello fueron los diferentes Tratados de Amistad, Comercio y Navegación suscritos con varios Estados amigos, quehacer que cobró singular impulso durante la administración del presidente Vicente Rocafuerte. Cabe señalar que, al mismo tiempo, surgieron, como principales focos de atención para la naciente diplomacia ecuatoriana, los diferendos de carácter territorial, tanto con Colombia cuanto con el Perú, un tema que, en el caso de este último, centraría la preocupación de carácter internacional hasta finales de la pasada centuria.

Entre los avatares de mayor riesgo que ha corrido el país en su vida internacional debemos recordar la crisis de los años 1859 y 1860, cuando el presidente peruano, general Ramón Castilla, aprovechando la grave situación política interna de nuestro país, pretendió repartirlo con Colombia. Al respecto, debe reconocerse la enérgica gestión que frente a tal peligro desplegó el futuro presidente García Moreno, quien sentó, como resultado positivo de la crisis, las bases que posibilitarían la real configuración del país en un verdadero Estado³.

Más tarde, triunfante la Revolución Liberal de 1895, la política exterior de Eloy Alfaro, bajo la conducción del gran intelectual y político José Peralta, se centró -nos dice Galo Galarza⁴- “en cuatro aspectos fundamentales: el intento de restablecer la Gran Colombia, la lucha por crear las bases de un Derecho Internacional Americano, la defensa territorial (el ‘territorio intacto’ fue el lema admirable de Alfaro) y las negociaciones con el Vaticano por el tema del Concordato”. La defensa del territorio nacional cuando la grave crisis internacional con el Perú de 1910, constituye uno de los episodios más brillantes de la historia ecuatoriana y fue protagonizado por Alfaro, el pueblo y su diplomacia.

En estas memorables páginas –las de García Moreno, las de Alfaro y en otras– se fogueó históricamente la diplomacia ecuatoriana. Capacitados y patrióticos diplomáticos llevaron a cabo en la convulsa arena internacional de entonces, y por encima de las dificultades geográficas y de toda índole propias de la época, las misiones diplomáticas requeridas por esos egregios líderes. Con el tiempo, la diplomacia ecuatoriana fue consolidándose, conforme a su vez se fortalecía el país, hasta llegar a ser, a partir de la institucionalización de la carrera diplomática a mediados del siglo pasado, un instrumento imprescindible para una gestión adecuada de la política exterior del Estado.

La demostración más importante de sus calidades y virtualidades fue el logro, en el plano diplomático, precedido del triunfo en el nivel militar, de los Acuerdos de Paz del 26 de octubre de 1998 con el Perú. Antes de ello, cabe mencionar procesos como el de la gestión diplomática en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en cuyas discusiones y debates brilló el Servicio Exterior ecuatoriano, o el protagonismo diplomático ecuatoriano en la defensa de nuestros recursos marinos, ya en la adopción del Sistema Marítimo del Pacífico

Sudeste (SMPSE), ya en episodios como la denominada “Guerra del Atún” (1971), cuando el Ecuador se enfrentó a los Estados Unidos precisamente por precautelar esos recursos, depredados entonces por dicha potencia dentro del mar territorial de las 200 millas.

En relación con todo ello y retornando a lo acontecido el trágico año de 1942, debe utilizarse con cuidado el término “fracaso”, particularmente en el terreno de la diplomacia, esto es, de la política exterior. Tanto los logros como los empeños no alcanzados, no dependen, en el complejo espectro de las relaciones internacionales, solo de la voluntad del país y del esfuerzo del representante diplomático, sino de un sinnúmero de factores, entre ellos, la voluntad de los demás países y las circunstancias históricas prevaecientes en cada momento y que se encuentran siempre en perpetua evolución. En el caso de la derrota diplomática de enero de 1942 pesó, de manera determinante, en mi criterio, la problemática situación interna del país, a más de la amenaza extracontinental que entrañaba el desafío nazifascista de entonces; en cambio, en los logros de octubre de 1998, teníamos un país mayormente integrado y preparado de un modo más adecuado para hacer frente a las adversidades provenientes del exterior.

Como se sabe, el antecedente de los Acuerdos de Paz con el Perú fue el enfrentamiento bélico de 1995, conocido como la Guerra del Cenepa o del Alto Cenepa. En aquellos trágicos y cruciales meses que van de enero a mayo de 1995, y especialmente entre enero y febrero, escenario que fueron del conflicto, la Cancillería de entonces, junto a la epopeya que se desarrollaba en el campo bélico en la frontera ecuatoriano-peruana, desplegaba – la Cancillería, repito, y sus integrantes-, una sostenida y eficiente tarea, tanto en el exterior, en el ámbito regional y mundial, como en el interior del país, que constituyó finalmente pilar fundamental para lo que se alcanzaría al cabo de tres años de intensas negociaciones. Dentro de la Cancillería funcionó de noche y de día, en las semanas más álgidas del conflicto, un comité de crisis integrado por funcionarios diplomáticos de carrera que se encargó de llevar la batalla diplomática y de

no. Quito: Paradiso Editores, pgs. 266–267. Porras, María Elena (2006). “El Período Garciano 1860–1875”, en *Ecuador en el mundo 1830–2006*, Quito: AFESE, pgs. 46–67.

4 Galarza, Galo (2014). “Elogio a Alfaro y el Liberalismo”, en *Ecuador en el mundo 1830–2006*, Quito: AFESE, pgs. 69–95.

contrapropaganda en el frente exterior, batalla que dio frutos positivos innegables y de enorme trascendencia para fortalecer la posición ecuatoriana frente a su adversario del sur y en la arena internacional. Algún día se escribirá la historia cabal de esa gesta, poco conocida o desconocida, mejor dicho, en el ámbito público, debido, esto último, a una de las características connaturales del diplomático de carrera y de la diplomacia profesional en general: su discreción, su propensión a cumplir con el deber y con los desafíos sin estridencias, sin autopropaganda, simplemente porque así concibe su labor y su vocación de servicio para con la patria y los grandes objetivos nacionales.

Superado el conflicto secular que manteníamos con el Perú y que exigía la prioritaria e ingente atención de nuestra política exterior, la diplomacia ecuatoriana pudo desplegar una acción más eficaz, si bien enraizada en los desarrollos de los años previos, en los diferentes temas que integran la amplia y multiplicada gama de la problemática internacional. Se pudo fortalecer así la atención a temas como la defensa y preservación del medio ambiente; el comercio exterior; la defensa y preservación de los derechos humanos; la promoción en el exterior de nuestra cultura; la integración subregional, regional y la fronteriza con los países vecinos; la defensa de la población migrante en áreas como la Unión Europea y los Estados Unidos; la atención a los refugiados en el país; la lucha contra flagelos como el narcotráfico, la trata de personas; la adopción de posiciones articuladas en los foros y organismos internacionales; el desarrollo económico del país y su vinculación con el contexto externo; entre otros. En todo ello, pudimos ver como los diplomáticos de carrera, tanto los que se encontraban ya en plena actuación profesional, como los que apenas cursaban en las aulas de la Academia Diplomática, se iban especializando, unos y otros, en el tratamiento de los diferentes temas, hasta formarse verdaderos cuadros humanos especializados que, más tarde, han dado su aporte técnico invaluable en el accionar general de la política internacional del Estado.

Ha constituido, por ello, un grave error político el incurrido en los últimos años y que consiste en haber dejado de lado a los diplomáticos de carrera de la gestión y dirección de los procesos en que necesariamente está involucrado el Estado ecuatoriano. Cuando se ha apelado a su concurso, como ocurrió en la negociación del proyecto de Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, los frutos fueron exitosos. Si en la actualidad, cuando este artículo se escribe (octubre de 2016), la firma del Acuerdo se encuentra en peligro (lo que esperamos no suceda), ello no se debe a la gestión profesional de la diplomacia, sino a medidas económicas y políticas tomadas por el Gobierno central.

Todo, en el ajetreado quehacer humano, tiene su decurso, su principio y su fin. En el ámbito de la política internacional, los procesos adoptan, en un sinnúmero de ocasiones, un curso impredecible. Y más todavía, los desarrollos históricos en la vida de las naciones. Tarde o temprano, la diplomacia profesional ecuatoriana tornará a ocupar el lugar que le corresponde en la gestión de la política internacional del Estado, recuperando aquellos valores que le son propios y que hemos esbozado, siquiera brevemente, en los párrafos precedentes. La Historia con mayúscula y las aspiraciones fundamentales del pueblo ecuatoriano, tanto como la herencia de libertad y dignidad por la que dieron la vida nuestros mayores en la gestas independentistas, así lo esperan o, mejor dicho, así lo exigen.