Historia de AFESE

Hernán Holguín *

Cincuenta años de la Asociacion de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano –AFESE–.

AFESE, a lo largo de sus primeros cincuenta años de existencia, ha forjado en sus miembros el sentido de identidad y de pertenencia al Servicio Exterior ecuatoriano.

AFESE se funda en 1966 siendo su primer Presidente Hernán Veintimilla, diplomático con amplia formación jurídica. Los ocho primeros años de existencia de AFESE marcan un período de consolidación de los principios de amistad, compañerismo y solidaridad.

Antecede a la fundación de AFESE el denominado Club Mexterior integrado por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de las Misiones Diplomáticas y de las Oficinas Consulares. Este club tenía el objetivo de acrecentar la amistad y compañerismo de sus miembros y realizar proyectos asociativos. En efecto, se establece el Fondo de Ayuda en virtud del cual los funcionarios que prestan servicios en el exterior y que ganan en dólares colaboran con una cuota mensual que permite la creación y funcionamiento del citado Fondo, de carácter distributivo, de modo que los funcionarios de la planta de Cancillería reciben la cantidad de doscientos sucres mensuales, cifra considerable en ese entonces si se toma en cuenta los reducidos sueldos del personal que presta servicios en Quito. (Un Ayudante Cuarto tenía el sueldo de 930 sucres en 1961).

En base a estos fondos mutuos, varios funcionarios se organizan y crean un plan de adquisición de terrenos con fines de vivienda. Así, compran una propiedad semi urbana en el sector periférico occidental de Quito y fundan la Cooperativa Mexterior. Más tarde y, en base a los éxitos obtenidos en este tipo de programas, y una vez que ya se ha establecido la AFESE en 1966, se organizan, en adelante, proyectos similares tales como la compra de la hacienda San Germán en Los Chillos para fines de lotización y vivienda.

Década de los sesenta

En la década de los sesenta se da un paso trascendental para el Ministerio de Relaciones Exteriores: en 1964 se pone en vigencia la nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior, en cuya elaboración participaron activamente ilustres internacionalistas, entre los que destaca el Embajador Luis Valencia Rodríguez. En el marco de esta Ley se consagra la carrera diplomática, anhelada aspiración de los funcionarios del Servicio Exterior ecuatoriano. Cuatro puntos fundamentales caracterizan a dicho cuerpo legal: 1) El ingreso al Servicio Exterior se lo hace por concurso público. 2) La carrera empieza por la categoría más baja, esto es la que corresponde al rango de Tercer Secretario del Servicio Exterior. 3) Se establece el escalafón diplomático con seis categorías desde Tercer Secretario a Embajador y, 4) Se dispone la rotación y traslado de los funcionarios entre los tres órganos del Servicio Exterior: Ministerio de Relaciones Exteriores, misiones diplomáticas y oficinas consulares.

Es digno de destacarse que la Ley Orgánica del Servicio Exterior–LOSE- . a lo largo de sus cincuenta y dos años de vigencia, ha sido

* Embajador de carrera del Servicio Exterior.

la piedra fundamental sobre la que se asienta la carrera diplomática y que ha puesto el sello indeleble de profesionalismo a la diplomacia ecuatoriana.

En el período que va desde 1966 (fundación de AFESE) a 1972, el Ministerio de Relaciones Exteriores es una entidad con reducido número de funcionarios, en la que todos se conocen entre sí, al igual que a los colegas que paulatinamente llegan desde el exterior al término de sus funciones en Embajadas o Consulados para incorporarse a la Cancillería en virtud de la rotación. Son pocos los nuevos funcionarios que cada año ingresan por primera vez al Ministerio ya que el presupuesto es limitado y, por ende, las promociones aún son muy reducidas.

En el marco de la nueva Ley se inician los concursos públicos a nivel nacional, con el valioso apoyo de las Escuelas de Diplomacia de las Universidades de Quito y Guayaquil.

Las décadas de los setenta y de los ochenta

El inicio de la era petrolera en 1972 marca un cambio en todo el Ecuador, y se lo siente en las entidades del Estado. En lo que respecta al Servicio Exterior, se inicia un período de considerable crecimiento que repercute positivamente en la presencia del Ecuador en el exterior. El Ecuador ingresa a la OPEP e inicia contactos con varios países árabes productores de petróleo. Las Misiones diplomáticas y los Consulados promueven la imagen de un nuevo Ecuador en lo que respecta al desarrollo económico. En cambio, en el aspecto político, el Ecuador está gobernado por una secuencia de dictaduras durante la década de los setenta, al igual que buena parte de los países de América Latina que están gobernados por dictaduras militares que tratan de imponer en el continente la doctrina de la "seguridad nacional".

La nueva AFESE

En este contexto histórico, se inicia un nuevo período en las filas de AFESE: prácticamente se da un cambio generacional en el que surge, en el ámbito asociativo, una pléyade de jóvenes de izquierda que dan énfasis a la solidaridad, a la organización social y a los derechos humanos tan venidos a menos en América Latina por parte de las dictaduras.

En efecto, en las elecciones de 1974, triunfa la lista encabezada por Horacio Sevilla para la Presidencia y Enrique Garcés para la Vicepresidencia y como uno de los primeros pasos elabora los nuevos Estatutos de la AFESE en los que se contempla la creación de la Caja de Mejoramiento Administrativo, nombre genérico y ampuloso de lo que será un sistema de ayuda mutua basado en la solidaridad.

De otro lado, la AFESE considera prioritaria la compenetración con la realidad nacional y con los intereses del Ecuador, así como la prevalencia de los derechos humanos tanto en el país como en América Latina. A fines de la década de los setenta se restablecen los regímenes democráticos en el Ecuador. La AFESE colabora estrechamente con el Gobierno de Jaime Roldós y está muy cerca de la recién fundada Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos. El Gobierno de Roldós, con la invalorable colaboración del Canciller Alfredo Pareja Diezcanseco y del Subsecretario General, Embajador Mario Alemán, organiza el "encuentro internacional de la democracia" en la ciudad de Riobamba, en donde se suscribe la Carta de Conducta que será un trascendental hito para promover la Democracia y los Derechos Humanos en el continente.

En este período, la AFESE se da a conocer en el ámbito nacional: se identifica con el desarrollo nacional y promueve el contacto de sus asociados con la realidad del país. Con el apoyo de las autoridades de Cancillería organiza un programa de visitas de los funcionarios a las zonas agrícolas de Guayas y Los Ríos para conocer todo el proceso de siembra, cultivo, recolección y exportación del banano, primer producto de exportación nacional, así como de la siembra, cultivo, recolección e industrialización de la palma africana que en aquel tiempo empieza a promocionarse en el país. Asimismo, promueve la visita a las estaciones experimentales de INIAP en Santa Catalina, Tambillo, para conocer el cultivo y los experimentos biogenéticos de las nuevas

variedades de papa, así como en Pichilingue, Quevedo, las nuevas variedades de banano y de cacao. Establece una estrecha relación con los nuevos exportadores bananeros tales como Segundo Wong, pionero en la apertura del mercado en la República Popular China.

1975: Se establece la Caja de Mejoramiento Administrativo. Creación del seguro médico en el exterior

Las elecciones de 1975 fueron sumamente reñidas: La lista encabezada por Hernán Holguín para Presidente y Arturo Lecaro para Vicepresidente se impone por un solo voto sobre la lista de la otra candidatura presidida por el Embajador Cristóbal Montero. De esta forma se consolida el cambio generacional y se ensancha la apertura de AFESE en sus relaciones con las entidades de la sociedad civil, y se abren espacios de colaboración con autoridades de otros ministerios, lo que redunda en beneficio de una mejor apertura para la Cancillería: el Presidente de AFESE plantea a las autoridades del Ministerio la necesidad de ampliar la base de Terceros Secretarios del Servicio Exterior, lo cual aceptan y apoyan dichas autoridades. Paso seguido, con la valiosa colaboración de Luis Narváez, Jefe de Gabinete del Ministerio de Finanzas, en comisión de servicios, se obtiene que en el presupuesto de ese año se creen diez partidas presupuestarias de Tercer Secretario. Finalmente, tiene lugar la convocatoria a concurso público a nivel nacional para llenar dichos puestos, con lo cual se fortalece la base del Servicio Exterior en Cancillería.

Creación de la Caja de Mejoramiento Administrativo –CMA–.

Se trabaja durante cuatro meses en la organización y estructura de la CMA. En ese período, el Directorio de AFESE sesiona periódicamente con la participación del actuario Orlando Díaz, contratado por AFESE. En esta trascendental etapa se destaca el valioso apoyo del Vicepresidente Arturo Lecaro y de la Secretaria de AFESE, Olga Moncayo. Se diseña la Caja de Mejoramiento Administrativo con dos grandes divisiones: a) Servicio de Ahorro y Crédito y b) Servicio de Cesantía.

El Servicio de Ahorro y Crédito será voluntario y estará abierto al aporte de todos y cada uno de los miembros del MRE. Se promoverá la participación de los funcionarios que están en el exterior con miras a que destinen un ahorro sistemático de modo que cuando retornen del exterior tengan un fondo acumulado gracias a su aporte y los intereses ganados.

El Fondo de Cesantía será OBLIGATORIO Y SOLIDARIO: todos los funcionarios del MRE aportan a él y por ende son miembros del mismo. Su carácter solidario establece que el aporte sea más alto para los funcionarios que más ganan en razón de su categoría, y sea menor para los que menos ganan. A su vez, en la acreditación de aportes, se reconoce una tasa de interés ligeramente mayor a favor de los que menos ganan y, asimismo, una tasa de interés ligeramente menor en beneficio de los aportes de los que más ganan.

El 1º. de julio de 1975 se realizó la Asamblea General de AFESE en los Salones de Cancillería, con asistencia del Ministro de Relaciones Exteriores Antonio José Lucio Paredes y del Subsecretario Rodrigo Valdez. Se puso en consideración la aprobación de los Reglamentos del SERVICIO DE AHORRO Y CRÉDITO y del SERVICIO DE CESANTÍA de la Caja de Mejoramiento Administrativo, los cuales fueron aprobados por unanimidad.

Fueron designados Gerente del Servicio de Ahorro y Crédito el Tercer Secretario Méntor Villagómez y Gerente del Servicio de Cesantía el Tercer Secretario Emilio Izquierdo.

En el sistema del la CMA el Presidente de AFESE participa con voz y voto.

Han transcurrido cuarenta y un años de vigencia de la entonces Caja de Mejoramiento Administrativo, caracterizándose por el manejo transparente, sostenido, responsable y ampliamente participativo.

En 1986 se da un cambio fundamental: la Asamblea General, en consideración de que el Servicio de Cesantía ha acumulado un considerable capital gracias al apoyo de todos y cada uno de sus miembros y al bien estructurado sistema técnico financiero, acuerda

transformarlo en Sistema de Jubilación Adicional.

A través de estas cuatro décadas, la CMA ha tenido un crecimiento sostenido y muy bien estructurado. Las autoridades de la Caja, con gran sentido de previsión, siempre estuvieron atentas a las proyecciones, de modo que se tomaron con la debida anticipación medidas correctivas cuando fue necesario.

Así, por ejemplo, años más tarde, gracias a las gestiones de Leonardo Carrión, se logró el apoyo de la OIT para examinar el estado y la proyección del Sistema de Jubilación Adicional. La OIT prestó un invalorable apoyo al designar a uno de sus técnicos más idóneos, el actuario argentino Spataro, para analizar la proyección de este sistema. Dicho técnico observó una ligera tendencia a un posible decrecimiento y recomendó medidas correctivas que las aplicaron los directivos de la Caja consistentes en subir la cuota de aporte individual de los miembros de la Caja. Al cabo de poco tiempo el sistema se equilibró y, más aún, se proyectó a un más elevado crecimiento.

Seguro médico

Uno de los problemas más críticos de los funcionarios designados en el exterior era la carencia de atención médica u hospitalaria en caso de requerirla el funcionario o los miembros de su familia. Una operación o un tratamiento en caso de quebranto de la salud podían significar el descalabro económico del funcionario.

AFESE planteó a las autoridades la posibilidad de contratar un seguro médico para los funcionarios en el exterior. Para entonces no existía un precedente en el ámbito de países vecinos que sirva como referente como para establecer un seguro médico en el exterior. Las autoridades de Cancillería apoyaron decididamente esta iniciativa de AFESE, la cual inició contactos con compañías de seguro locales que tenían nexos con el exterior. De las que fueron consultadas, ninguna había asegurado colectivamente a miembros del Servicio Exterior de países de la subregión.

Se contactó con Alfredo Serrano, gerente de una de las compañías locales que tenía nexos internacionales. Se realizaron frecuentes reuniones de análisis y estudio en forma tripartita: la Dirección General del Servicio Exterior de Cancillería, la AFESE y la compañía de seguros. En ese entonces no existía la posibilidad de aplicar un seguro general a todos los países, y se vio conveniente dividir en dos grandes grupos: Norteamérica y el resto del Mundo.

Hubo excelente comprensión y apoyo del Canciller así como del Ministerio de Finanzas para establecer una partida presupuestaria que cubra el seguro médico en el exterior, de cuya prima los funcionarios pagaban el veinte por ciento y el Estado el restante ochenta por ciento.

Se advirtió a los funcionarios sobre la necesidad de un uso prudente y adecuado del seguro médico en el exterior con miras a que no se generara déficit. La respuesta de los funcionarios fue positiva y se manejó durante todos esos años no sólo con suficiente cobertura del presupuesto programado frente al gasto, sino que también empezó a existir un remanente en el saldo anual de fin del año presupuestario, descontado el pago a la compañía de seguros.

Administración de 1976 Enrique Garcés

La administración de AFESE a cargo de Enrique Garcés durante el año de 1976 tuvo grandes logros: se gestionó ante las autoridades la incorporación de los funcionarios administrativos al marco legal de la Ley Orgánica del Servicio Exterior en calidad de "Personal Auxiliar del Servicio Exterior", con lo cual se ampliaban sus derechos y beneficios. Así, se estableció la carrera del Servicio Administrativo y un escalafón paralelo al del Servicio Exterior, con lo cual, en el caso de ser designados al exterior, se les acreditaba en la categoría diplomática o consular equivalente.

De otra parte, tomando en cuenta que el seguro médico en el exterior ha sido adecuada y responsablemente utilizado por los funcionarios beneficiados, a tal punto que se ha obtenido un superávit al término de cada año, la administración de AFESE solicita al Ministro Jorge Salvador Lara que amplíe el servicio

de seguro médico al personal que trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, para lo cual AFESE contrata con la compañía de seguros la cobertura del personal localizado en el Ecuador. Asimismo, se establece un porcentaje de pago de la prima por parte de los funcionarios y otro por parte de la AFESE, con cargo al superávit proveniente de la póliza del exterior.

Todo esto es un ejemplo de la vinculación armónica de la Asociación con las autoridades, así como por las buenas relaciones que mantiene la AFESE con los otros sectores de la Administración Pública y con las organizaciones de la sociedad civil.

Década de los noventa

En 1991, la AFESE, bajo la Presidencia del Embajador César Valdivieso, compra un conjunto de departamentos en Bahía de Caráquez e implementa un programa vacacional en virtud del cual los funcionarios y sus familias pueden alojarse por algunos días durante sus vacaciones en dichos departamentos de acuerdo a los turnos establecidos.

En la década de los noventa, el Ecuador atraviesa por un momento histórico: el último conflicto con el Perú y, luego, la firma de los Acuerdos de Paz con el país vecino.

Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores despliegan toda su capacidad y esfuerzos en aquellos días. Durante la etapa final del conflicto, en momentos en que se ha dado el cese de fuego (que lamentablemente fue de efímera duración), una comisión de AFESE integrada por Carlos Abad, Hernán Holguín y Luis Narváez se traslada a Tiwinza para expresar su solidaridad a los soldados de la Patria. En efecto, viajan a Patuca en donde se reúnen con el General Paco Moncayo y el General José Gallardo Román, y luego viajan en helicóptero, en un vuelo rasante, hasta el puesto de avanzada en Tiwinza en donde se encuentran los soldados de la Patria defendiendo ese puesto militar.

En la etapa siguiente, esto es la negociación y firma de los Acuerdos de Paz, resalta el patriotismo y la total entrega a la causa nacional que desplegó el Canciller José Ayala Lasso y junto a él todos los miembros del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Legado de AFESE y perspectivas

AFESE a lo largo de sus primeros cincuenta años de existencia, ha forjado promociones diplomáticas que tienen muy claro su sentido de identidad y de pertenencia individual y colectiva ligadas al Servicio Exterior de la Patria. Este es el mejor legado que hacen las generaciones del siglo XX a las nuevas promociones que han surgido en las dos primeras décadas y de las venideras del siglo XXI.

Prospectiva de la formación diplomática del siglo XXI

Las nuevas generaciones diplomáticas del siglo XXI se aprestan a grandes retos en las próximas décadas. Debo señalar algunos de ellos:

1. Reinstaurar la Academia Diplomática como base de formación y de permanente actualización de conocimientos de las diversas ramas del Derecho Internacional y ejercicio de la política exterior. La Academia Diplomática tendrá estrechos lazos de cooperación con las universidades del país.

2. Consolidar la vigencia de la Ley Orgánica del Servicio Exterior como piedra angular de la estructura y organización del Servicio Exterior, y actualizar dicha Ley, mediante reformas adecuadas, frente a los cambios y las nuevas realidades nacionales e internacionales del siglo XXI.

3.– El Servicio Exterior se sustenta en la carrera diplomática. Es una carrera de Estado, con principios y objetivos permanentes, al igual que las Fuerzas Armadas, ambas guardianes de la soberanía, la primera en lo internacional y la segunda en lo nacional.

4. Formación cultural: el Servicio Exterior ecuatoriano tiene larga tradición en la difusión de la cultura en el ámbito nacional y en el internacional, a través de prominentes diplomáticos forjadores

de la identidad nacional, tales como Benjamín Carrión, Jorge Carrera Andrade, Alfredo Pareja, Alfonso Barrera y muchos otros. Es necesario incrementar la relación con la UNESCO en los campos de educación, ciencia, cultura y tecnología para acrecentar el legado histórico de Benjamín Carrión que identifica al Ecuador como una Potencia Cultural.

5. Énfasis en las nuevas tecnologías como herramientas necesarias para el desarrollo del país. La Cancillería y, por ende la AFESE, deben estar a la vanguardia de los cambios tecnológicos.

6. Formación de negociadores diplomáticos: en cuanto se reinstaure la Academia Diplomática, una de sus prioridades debe ser la capacitación en negociaciones internacionales para lo cual conviene plantear y suscribir acuerdos de cooperación con entidades nacionales, así como con organizaciones internacionales especializadas en la materia.

7. Contacto con asociaciones de diplomáticos y academias de países de América del Sur. La AFESE debe fortalecer sus lazos de cooperación con las asociaciones y las academias diplomáticas de los países de América del Sur como uno de los mecanismos más idóneos para impulsar la integración regional.

8. Fiel a su tradición, la AFESE estará a la vanguardia de la defensa y el cumplimiento de los derechos humanos en el ámbito nacional y en el internacional.

9. Permanente estudio y análisis de los procesos de globalización y automatización.

10. La AFESE debe estar a la vanguardia en el análisis y seguimiento de los compromisos nacionales e internacionales de protección del Medio Ambiente.

11. Apoyo a los ecuatorianos en el exterior: una de las tareas prioritarias del Servicio Diplomático y Consular es la atención y protección de los ecuatorianos en el exterior y de sus familias. Debe impulsar el empoderamiento de la familia transnacional ecuatoriana, fomentando la pertenencia e identidad de los ecuatorianos ausentes para que indeclinablemente mantengan sus vínculos con la Patria.

12. El Servicio Exterior ecuatoriano, así como los servicios diplomáticos del mundo, crecerán notablemente a medida de que se intensifiquen y se amplíen las relaciones bilaterales entre los países, y en tanto se profundicen los procesos de integración regional. Las relaciones internacionales de carácter multilateral se incrementarán sostenidamente a medida que avanza la globalización y la automatización y se firmen convenios internacionales que amplían los nexos y los compromisos entre las Partes. El futuro del Servicio Exterior ecuatoriano es promisorio, como lo es para la mayoría de los servicios diplomáticos del mundo pues este crecimiento de las relaciones bilaterales, regionales e internacionales implica un aumento sostenido de funcionarios diplomáticos profesionales, con una tendencia muy amplia a la diversificación y hacia nuevas especializaciones para atender los nuevos campos de las relaciones internacionales. Esto significa la disposición a un aumento sostenido del personal de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Ecuador así como de los otros países, lo que a su vez significará un marcado y progresivo crecimiento del número de miembros de la AFESE y, por ende, mayores y complejas responsabilidades y retos para las próximas décadas.