

ACADEMIA DIPLOMÁTICA PARA EL PRESENTE Y FUTURO DEL ECUADOR

Fernando Córdova Bossano¹

¹ Embajador de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano (s.p.). Catedrático universitario.

El tema sobre el cual se me ha pedido que escribiera este artículo es el rol de la Academia Diplomática en el proceso de reinstitucionalización de la Cancillería y robustecimiento de la profesionalización del Servicio Exterior ecuatoriano. Con satisfacción, procuraré cumplir con este cometido.

La Academia Diplomática es inseparable del Estado moderno. La complejidad del mundo se multiplica casi geométricamente. Y la diplomacia, incluso de los países más desarrollados, no da cabida ni tiene efecto para incidir en muchas de las soluciones. Porque una cosa es lo que cada país plantea como aspiración de su política y cosa distinta es la posibilidad de que la misma sea contradicha por uno o más países con intereses contrapuestos o diversos.

La política internacional marca el deber ser del anhelo nacional, mientras la política externa fija lo que en realidad puede ser y, en especial, llega a ser dentro de la comunidad mundial. Y no puede ni debe obedecer a la voluntad omnímoda de un gobernante, cuya imposición está vedada por el derecho internacional, sino a un proceso de negociación con tiempos, ritmo y sustancia, a cargo de un equipo especializado de negociadores, que son los diplomáticos de carrera o diplomáticos profesionales. Con conocimientos generales y específicos sobre diversas realidades y materias vinculadas con las relaciones y grados de interdependencia entre los Estados.

Fue ante tan vasta complejidad que los países integrantes de la comunidad internacional establecieron la necesidad de la especialización diplomática y, para llegar a ello, pasó mucho tiempo en la historia como enseguida comentaré brevemente.

Se ha dicho que la historia humana es la historia de las guerras, de las conquistas, de la ocupación de territorios y, en muchos casos, del avasallamiento de los pueblos. Mas, al mismo tiempo, también es la historia de los descubrimientos, las invenciones, el arte, la literatura, la música, la ciencia, la tecnología y, en fin, de las modalidades para la vida colectiva y las normas cambiantes para la existencia individual. Es entonces la historia de las costumbres que se transformaron en normas de conducta y estas después en un incipiente derecho. De

la horda y la tribu, necesarias para defender la vida y proyectarla en la prehistoria, pasamos a colectividades que en su ascenso devinieron en naciones y luego en Estados.

En efecto, durante largos milenios, muchos siglos e innúmeros años, el ser humano vivió en la permanente batalla de todos los días con la naturaleza y por la vida.

Fue entonces cuando la evolución de los asentamientos, de los pueblos y de las sociedades humanas desde hace diez mil años determinó, por fin, la creación del Estado nación, la terminación de la Edad Media y el comienzo de la Edad Moderna, hace casi 400 años con la Paz de Westfalia de 1648, en la que, luego de tantas guerras cruentas e incesantes, se concertaron compromisos basados en la soberanía de las naciones Estado que, en el fondo, constituyeron sociedades políticamente y jurídicamente organizadas para cumplir con sus fines frente a su población, a su presente y futuro, y a los demás Estados.

Por ello, para ser tales como sujetos de derecho internacional, los Estados modernos precisan de cuatro elementos constitutivos: primero, territorio determinado; segundo, población permanente; tercero, gobierno propio o autonomía y soberanía interior; y cuarto, independencia o soberanía exterior y capacidad de entrar en relaciones con otros Estados o, mejor expresar, con otros sujetos del derecho internacional.

Así como el ser humano no puede existir con sus libertades, derechos y dignidad si no vive y se desarrolla dentro de la sociedad que los relativiza, así también un Estado debe asumir el desafío de vivir y desarrollarse hacia dentro y hacia afuera, ya en la comunidad internacional, con sus derechos y obligaciones regulados por el derecho internacional público, que incluye la Carta de las Naciones Unidas y una vasta estructura de tratados y convenios internacionales de los que es parte.

Por lo tanto, todo Estado tiene dos únicos campos para desenvolverse: el interno y el externo, que forman una unidad indivisible, soberana e interdependiente. El interno incluye todos los principios, derechos, órganos del Estado y sus funciones y competencias y el Gobierno central, enmarcados en la norma superior de la Constitución, y el externo dirigido por el Presidente de la República e integrado por tres órganos: el Ministerio de Relaciones Exteriores, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, manejados por el Canciller de la República y funcionalmente aplicados por el denominado Servicio Exterior.

En lo jurídico institucional, el principal soporte de nuestro Servicio Exterior y, en general, de la diplomacia, es la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Servicio Exterior, la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963; y en lo político, la definición y aplicación de la política exterior. Es pues la institucionalidad jurídica la que permite el desarrollo de la institucionalidad política.

El Servicio Exterior es una institución profesional y jerarquizada a la que se aplican normas legales y reglamentarias singulares. Toda Cancillería que se precie a sí misma y se torne respetable y respetada precisa de un Servicio Exterior de carrera diplomática, o sea,

profesional. Y la única manera de lograrlo desde las bases administrativas hacia categorías sucesivamente superiores es por medio de la formación y la enseñanza impartida por una Academia Diplomática.

La ecuatoriana, por vez primera, nació el 27 de mayo de 1987 en que el Decreto Ejecutivo 2923, de 21 de mayo de 1987, de creación de la Academia de Capacitación Diplomática, fue publicado en el Registro Oficial 694. Como funcionario de la asesoría jurídica, tuve el privilegio de elaborar dicho Decreto sobre la base de los diálogos y las definiciones de la comisión que funcionó en torno al tema y que integré. Hoy, luego de un largo y absurdo ostracismo durante el Gobierno de Rafael Correa, renace la Academia fortalecida y promisoría al servicio de las próximas generaciones de diplomáticos ecuatorianos y de aquellos que actualmente ya ejercen funciones en las diferentes categorías del Servicio Exterior que son: Tercer Secretario; Segundo Secretario; Primer Secretario; Consejero; Ministro; y Embajador.

El Servicio Exterior necesita de cuatro pilares básicos: Ley Orgánica del Servicio Exterior; la definición de la política exterior de Estado; los medios financieros y presupuestarios para el cumplimiento de sus fines; y la preparación y actualización permanente de su personal con la finalidad de defender los derechos, los intereses permanentes y circunstanciales del país y la dignidad nacional en el concierto mundial, así en lo bilateral como en lo multilateral.

El primer campo en que los derechos y el propio interés nacional y sus prioridades inherentes se enfrentan a otros distintos o hasta antagónicos es el frente diplomático. Y la primera obligación de todo país y con mayor razón de un país pobre, chico y débil como el Ecuador es formar y mantener un frente diplomático probo, preparado y determinado a la defensa política y diplomática del Ecuador ante terceros países y en los foros internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El mundo actual no es el de hace pocas décadas y hasta diría lustros. Los cambios han sido profundos e irreversibles. Terminó la “guerra fría” con la implosión de la Unión Soviética por la implosión previa de su sistema político y económico; se erosionó el Pacto de Varsovia, versión oriental de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), occidental y democrática; el mundo unipolar o bipolar está orientándose lentamente hacia

El Servicio Exterior es una institución profesional y jerarquizada a la que se aplican normas legales y reglamentarias singulares. Toda Cancillería que se precie a sí misma y se torne respetable y respetada precisa de un Servicio Exterior de carrera diplomática, o sea, profesional

un mundo multipolar y a combatir las acciones unilaterales que tanto han amenazado y hasta roto la paz y la seguridad internacionales; la sedimentación progresiva e imparable de una globalización mundial estimulada por la ciencia y la tecnología y la comunicación a la velocidad de la luz; la proliferación y coexistencia de bloques regionales y subregionales; una interdependencia planificada global en que confluyen muchos intereses distintos con visiones diferentes y factores geopolíticos y estratégicos singulares. Un mundo competitivo entre economías desde muy ricas hasta muy pobres.

Y, aparte de lo anterior como desafío, otros desafíos, dramáticos hoy, y mañana, acaso, trágicos, mencionados por el *World Economic Forum* como la desigualdad creciente entre sociedades ricas y pobres; la persistencia del desempleo; la imperfección del liderazgo y la imperfección de los mecanismos y estructuras democráticas, aparte de la inmensa corrupción y su aliada, la impunidad; el crecimiento de la competencia geoestratégica que causa problemas de seguridad como Estados Unidos-Rusia, Estados Unidos-China, Estados Unidos-Unión Europea (por la OTAN y el comercio), Unión Europea-Rusia todavía por Ucrania, China y sus diferencias con Japón; Medio Oriente, terrorismo, fanatismo religioso, ISIS, crimen organizado transnacional; erosión de la democracia en el mundo: en efecto, de los 193 países miembros de la ONU, 94 están gobernados por dictaduras; el avance de los nacionalismos y el debilitamiento del multilateralismo.

Y si a lo expresado sumamos el cambio climático, el aumento de la contaminación en el mundo desarrollado que afecta a los ecosistemas y a la salud humana, la mayor fuerza y frecuencia de las catástrofes naturales, la lucha por el acceso al agua y por la existencia del agua misma, la creciente importancia de la salud en la economía, la contaminación de los mares, el peligro de las epidemias, el sentimiento anti-inmigración junto con el racismo, la xenofobia, los nacionalismos radicales, el abuso de los antibióticos, los riesgos de las máquinas inteligentes, en fin, la lista puede ser casi interminable.

Pues bien. La preparación de la diplomacia en coexistencia y convergencia con el frente interno que incluye el militar es más ardua todavía en cualquier país en desarrollo en comparación con uno desarrollado. Porque mientras este último por su desarrollo tecnológico, económico y militar llegó a ofrecer a su población diferentes modalidades de una sociedad de bienestar, los otros, los pobres, deben realizar grandes esfuerzos, unos, para salir de una situación de subsistencia y otros, como el Ecuador, para dejar la pobreza crónica y encontrar en una mayoritaria clase media, robusta en lo económico, educada en lo cultural y protegida en lo social, el prólogo sucesivo de un porvenir promisorio, honrado por la dignidad.

Entonces, retomemos el tema de la Academia Diplomática. El Gobierno de Rafael Correa desinstitucionalizó el Servicio Exterior, rompió con la columna vertebral de la Ley Orgánica del Servicio Exterior y con la política exterior tradicional e histórica del Ecuador, esto es, la de la defensa de los derechos e intereses nacionales, así como de la dignidad del

Ecuador y de su pueblo y la del cumplimiento del honor nacional en el marco de los principios y valores y, claro, del derecho internacional y los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. La entropía política y la de la propia cívica subieron a oprobiosos niveles. Y fue cuando a dicha anterior política, prestigiosa y respetada, la reemplazó abiertamente con gran irresponsabilidad y audacia con el interés partidista del denominado socialismo del siglo XXI, que los ecuatorianos constatamos con rigor y honradez intelectual lo que, en la práctica, se transformó en un neopopulismo fascista, cada vez más reaccionario y cada día más opresor, en función del cumplimiento obsesivo del famoso “proyecto”, que nadie nunca lo definió en la teoría, pero sí muchos en la práctica, consistente en el robo y el saqueo del país sin antifaces ni caretas pero, claro, con impunidad garantizada, fiscales, jueces y poder mediante.

Es ahora, después de todo ello, que resurge la Academia de sus cenizas, invariablemente fecundas como las buenas semillas, para operar dentro de una institucionalidad jurídica, política y diplomática firme y segura, que no se nutre ya de una ideología partidista ni menos del fanatismo que mata las neuronas y asesina los valores y principios, sino más bien de la filosofía de patria, por la patria y para la patria, siempre.

Aparte del contenido curricular de la Academia al que pronto me referiré, este centro, para su cabal funcionamiento, necesita un entorno de seguridad jurídica, de respeto a la Ley, a las jerarquías, a los tiempos de servicio dentro y fuera del país, a los derechos y deberes del personal y a sus mecanismos y procesos de ascensos, rotación y traslados. Precisa que el frente interno y el frente externo sean convergentes y coherentes, de tal manera que la política externa en lo relacionado con la política de Estado que se estudiará en la Academia, y hasta parcialmente saldrá de ella, no sea una ficción sino una determinación lógica al servicio del presente y hasta del futuro del país. Precisa también, como aún lo precisa más la Cancillería, de la existencia de la otrora histórica y prestigiosa Junta Consultiva de Relaciones Exteriores. Y, por supuesto, necesita financiamiento adecuado y una dirección estable y acertada. El Servicio Exterior debería ser el mayor factor de estímulo para la coherencia entre el frente interno y el externo, a la luz de sus resultados y de sus potencialidades. Una equivocación en el frente interno puede ser corregida sin mayores consecuencias, pero un grave error en el frente externo resulta generalmente fatal. Por último, por obvios motivos, la Cancillería

Es ahora, después de todo ello, que resurge la Academia de sus cenizas, invariablemente fecundas como las buenas semillas, para operar dentro de una institucionalidad jurídica, política y diplomática firme y segura, que no se nutre ya de una ideología partidista ni menos del fanatismo que mata las neuronas

debe tener sendos coordinadores permanentes en la Asamblea Nacional y en los ministerios de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Aunque se dirá que la formación en valores es responsabilidad del hogar, la escuela, el colegio y la universidad, expresaré que la formación, autoformación y consolidación de valores es un proceso de todos los días y en todas las épocas. Así pues, la Academia debe asegurar en los estudiantes los valores éticos, morales y cívicos, aparte del conocimiento general especializado para la profesión. Debe formar ciudadanía de bien, librepensadora, que elimine dogmas, prejuicios, supersticiones, fobias, racismo, tanto más que existe una sola raza, la humana y ninguna otra, sí diferentes etnias, que es cosa distinta; la xenofobia y, además, formarlos en valores democráticos y republicanos, en el Estado de derecho, en institucionalidad pública y privada y en derechos humanos, en un mundo multipolar y multilateral; en la primacía de los principios y los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas; en la fortaleza de los procesos políticos y diplomáticos, en la visión del corto, mediano y largo plazos, en la diferencias de la táctica con la estrategia, en la necesidad de pensar como estrategias y hasta como estadistas en sus campos de concepción y de acción; en el apremio de comprender e incentivar la relación entre pueblo y diplomacia, entre diplomacia y desarrollo, y entre sociedad y poder y viceversa. En la concepción de que el Ecuador precisa mediante su diplomacia –como elemento coadyuvante– establecer y garantizar el desarrollo de la seguridad y la seguridad del desarrollo en función de su presente, de su futuro y de las generaciones por venir.

Por lo expuesto, la Academia Diplomática necesita una dirección que honre su visión y su misión, y ello ya lo asegura en el presente la designación como su Director del prestigioso Embajador de carrera, Alejandro Suárez; precisa de profesores conocedores y experimentados en los diferentes temas y, claro, de alumnos que sean seleccionados con rigor para cumplir con la malla curricular, con sus responsabilidades y su vocación.

Ya recordé que nuestro mundo es dinámico y cambiante. Por ello, bien sabemos, la esclavitud que ayer fue un derecho, hoy es un delito; la huelga, que ayer fue un delito, hoy es un derecho.

En virtud de lo dicho y hasta que necesite ser cambiado, el currículo de la Academia podría contener, entre otras materias, las siguientes, entre tradicionales y nuevas, sujetas a la selección y actualización pertinentes de los períodos académicos:

- Propósitos de la diplomacia ecuatoriana. Significado de la defensa de los derechos e intereses del Ecuador y de la dignidad nacional.
- Historia y geografía del Ecuador.
- Derecho territorial ecuatoriano e historia de límites.
- Realidad nacional en lo político, económico, social, cultural, científico y tecnológico.

- Necesidades y prioridades coyunturales y estructurales del Ecuador.
- Cultura nacional: literatura, arte, música, bailes y gastronomía.
- Derecho internacional público.
- Derecho internacional americano.
- Política exterior de Estado del Ecuador y principios, normas y derechos e intereses aplicables a lo coyuntural.
- Derecho y prácticas diplomáticas.
- Derecho y prácticas consulares.
- Relaciones internacionales.
- Política económica internacional y política comercial.
- Organismos internacionales (ONU, OEA, OMC, etc.) y diplomacia multilateral.
- Organismos regionales y subregionales de América Latina y organismos a los que pertenece el Ecuador.
- Derecho de la integración.
- Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos.
- Convención sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).
- Principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Situación del mundo en materia de paz y seguridad. Solución pacífica de controversias.
- Cooperación para el desarrollo. Organismos multilaterales financieros.
- Lenguas extranjeras.
- Cooperación con universidades ecuatorianas y del exterior y con otras academias.
- Preparación para los aspirantes al Servicio Exterior de carrera (terceros secretarios).
- Actualización permanente en todas las categorías, presencial en Quito y virtual en el exterior.
- Cursos sobre política exterior para consejeros y agregados de otros ministerios y de Pro Ecuador.
- Utilización de seminarios, mesas redondas, paneles y debates entre los estudiantes.
- Resolución de casos concretos de controversias, de *impasses* en política exterior y gestión de crisis.

Bien sabemos que mientras el mundo del erudito y del filósofo se preocupa del futuro lejano, el mundo del profesional debe afrontar los retos del ahora y del aquí y del futuro inmediato –sin hipotecar el futuro previsible y deseable–. Aquel produce la teoría, el otro, la práctica y ambos se complementan en la cosmovisión. La combinación de un pensador

con un realizador fue ya un planteamiento de Platón. De ahí la importancia de las teorías fecundas. Más aún, del ideal de ahora que se convierte en la realidad del mañana. Incluso ciertas utopías han sido y son el antecedente de ideales fecundos. Y los siglos viven con pocas ideas y muchos hechos.

En el campo internacional es muy difícil predecir el futuro. Unas predicciones son optimistas, otras pesimistas, muchas equivocadas, pocas acertadas y, más de una, peligrosas. Después de todo, en lo internacional rige y debe regir el principio de la buena fe. Pero muchos con buena fe y todo cometen gravísimas equivocaciones diplomáticas por ingenuidad, desconocimiento, irresponsabilidad, error de cálculo o torpeza.

Cosa distinta es que se obre con prudencia y objetividad y se actúe en atención al razonamiento de José Ortega y Gasset de que “solo debe ser lo que puede ser”. Y, claro, porque en política lo que no puede ser es falso o es una demagogia o un engaño como ofrecimiento o propuesta. Y ello no implica que renunciemos a la convocatoria histórica y estimulante de las utopías o militante y cautivadora de los ideales como causa ni menos que celebremos las realidades cuando son fecundas y se transforman por ello en el crisol de nuevos y más avanzados ideales.

Ya lo expresó Frederic S. Pearson (2000) en su libro *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*: “Si la política es el estudio de quién logra qué, cuándo y cómo, entonces la política internacional es el estudio de quién obtiene qué, cuándo y cómo en el campo internacional”. Y también señala que en la política externa hay macrodecisiones, que es la política de Estado que se mantiene independientemente de la sucesión de los gobiernos; microdecisiones, que es la política coyuntural de los días, semanas o meses; y luego, las decisiones de crisis, cuando estas se anuncian y producen o simplemente de repente estallan.

Ahora, por sobre la historia milenaria de las guerras y las conquistas, de los grandes éxodos desesperados y de las polvaredas humanas cargadas de miseria y humillaciones, no nos puede quedar duda alguna de que el siglo XXI deberá imponer el desafío de consagrar—como sublime utopía— una política universal con base en la determinación convergente entre la civilización humana, la comunidad internacional organizada y la humanidad en su conjunto a fin de iniciar un proceso para convertir al mundo en el mundo de la seguridad, la paz y el desarrollo, de los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el que cada persona se sienta cada vez más segura y menos pobre, y sea, en consecuencia, más digna de vivir en un planeta saludable y hospitalario para la vida, la naturaleza y la poesía.

En definitiva, la Academia Diplomática, que salió ya del oscurantismo estéril a la que fue condenada durante la década fascista y que en estos días se refundará sobre sus buenas raíces históricas, contribuirá, vigorosamente, a reinstitucionalizar el Servicio Exterior y a profesionalizar más la carrera diplomática en función del Ecuador y de su pueblo en su presente y su futuro dentro de un mundo que anhela ser fraterno, pacífico y ventu-

roso. Y también servirá para que cada quien descubra por qué Cicerón dijo: “Solo sabemos lo que recordamos” y por qué Unamuno reflexionó: “Todos somos ignorantes hasta que aprendemos algo”. Y para que nosotros podamos decir: bienvenidos el aprendizaje y la enseñanza que junto con la experiencia deberán ser aplicados con honor a favor del Ecuador.

Y, claro, bien sabemos quienes hemos sido alumnos y hemos enseñado en universidades y somos conscientes más de nuestras limitaciones que de nuestras capacidades, que el aprendizaje, por eso mismo, es una necesidad cotidiana y un proceso vital e incesante que debemos asumirlo con humildad y con pasión y que solo termina con la muerte.

Referencias

Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de de 1963.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 18 de abril de 1961.

Decreto Ejecutivo 2923 de 21 de mayo de 1987. Registro Oficial 694 de 27 de mayo de 1987.

Ley Orgánica del Servicio Exterior. Decreto Supremo 2268. Registro Oficial 353 de 15 de octubre de 1964.

Pearson, Frederic S. 2000. *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*.

Bogotá: McGraw Hill.