

# ACADEMIA DIPLOMÁTICA, PIEDRA ANGULAR DE UN SERVICIO EXTERIOR MERITOCRÁTICO

---

**Grace Jaramillo<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> PhD. Profesora invitada de FLACSO y de la Universidad de British Columbia. Miembro honorario del Centro de Política Exterior y de Defensa de Queen's University, Canadá. Ex Miembro de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores del Ecuador.

*“La opinión popular puede a veces extraviarse. No es infrecuente que tormentas de insensatez desaten bárbaros instintos, arrase y levante incluso a la gente más culta y generosa. El deber de los hombres de Estado, el deber de todos los hombres con sentido público, es combatir la incitación al odio y los conflictos internacionales”*

Barón de Rio Branco (1907, 405)

**A**l 2019, solamente dos países de América Latina pueden anunciar públicamente que la única forma de pertenecer al Servicio Exterior es por medio de sus academias diplomáticas: Brasil y Perú. No es una casualidad que sus servicios diplomáticos sean reconocidos como los más profesionales e institucionalizados de la región a escala global. El resto de países de América Latina –si bien muchos con academias diplomáticas activas– ha sufrido los mismos procesos de desinstitucionalización, crisis y consecuente politización que afectaron a otras entidades estatales desde la década de 1980.

¿Qué hizo que el Instituto Rio Branco de Brasilia y la Academia Diplomática del Perú tuvieran un destino diferente? Las respuestas a esta pregunta son complejas, pero el eje central es una evolución marcada por la desconexión entre urgencias estatales y respuestas institucionales de los actores dentro del sistema.

La institucionalización de las cancillerías latinoamericanas fue un proceso largo y difícil, iniciado a mediados del siglo XIX ante la urgencia de resolver pacíficamente conflictos limítrofes y hasta delirios neoimperiales como el de Maximiliano de Habsburgo en México, heredados desde las guerras de independencia, o peor, de los conflictos internos en el proceso de forjar Estados nacionales. Por entonces, fueron proezas de líderes del nue-

vo Estado moderno latinoamericano, como Matías Romero en México o José María da Silva Paranhos, Barón de Rio Branco. Durante el siglo XX, la institucionalización y consolidación de un Servicio Exterior calificado depende más del colectivo que lo conforma, de la capacidad de organización y de lógica normativa de los gremios diplomáticos. Han sido estos los que han luchado y consolidado una carrera donde un estricto sentido de méritos, dedicación, esfuerzo, ética profesional y servicio público guía sus acciones; o ha sucumbido ante presiones clientelares que han convertido los servicios exteriores de sus respectivos países en agencias de empleo político-partidistas o en cuarteles de invierno para amigos y parientes. Los servicios exteriores no cuentan generalmente con comunidades movilizadas que los defiendan o constituyentes propias que los apoyen. En suma, la institucionalización de servicios exteriores profesionales depende más de variables endógenas a los actores que la conforman, que de variables externas relacionadas con amenazas a la soberanía de los Estados. El presente artículo explica, en perspectiva histórica comparada, los mecanismos causales que explican las diferencias entre los servicios exteriores latinoamericanos.

### **En perspectiva histórica**

La consolidación del Estado nacional se refiere al proceso por el cual las instituciones de la administración pública se fortalecen y sirven a la sociedad en su conjunto (Tilly et al. 1985, 35-60). Teorías eurocéntricas de la creación y consolidación del Estado señalan que conflictos interestatales son los mecanismos causales centrales. No obstante, esto no es generalizable para el caso latinoamericano donde, a pesar de las guerras de independencia y las poscoloniales por temas territoriales o de control político interno, estas no ayudaron a la consolidación de los Estados nacionales (Kurtz 2013). Si acaso todo lo contrario. Marcus Kurtz ha estudiado pormenorizadamente la formación de los Estados latinoamericanos y su conclusión es que esta consolidación de la administración pública no dependió ni del nivel de riqueza de los países latinoamericanos ni del sistema de gobierno de turno, sea autoritario o democrático.

La principal fuente de consolidación del Estado y la más importante fue la existencia o de una élite central única –no en disputa– con capacidad de control territorial pero con trabajadores libres tras la independencia y; segundo, pero igualmente importante, la incorporación electoral de las masas en el siglo XX, después que lo primero se haya cumplido (Kurtz 2013, 26). En esta lógica fundacional, la existencia de burocracias profesionales y meritocráticas en las áreas de defensa, relaciones exteriores y finanzas ha sido uno de los mejores indicadores de la consolidación o no de Estados nacionales. La teoría se cumple a la perfección cuando hablamos del Servicio Exterior. Perú y Chile son casos pertinentes. El poder centralizado del Estado chileno se consolidó rápidamente gracias al trabajo del

estadista Diego Portales. Su capacidad de recaudación creció rápidamente y eso ayudó a consolidar el capital humano para tener una burocracia eficiente. Tan eficiente que –junto con su élite económica nacional– fueron capaces de planear una guerra contra Perú y Bolivia para adquirir territorio y resultar ganadores. Fue su eficiencia estatal la que permitió su triunfo. Perú aprendió tarde la lección, pero lo hizo fortaleciendo las dos aristas más importantes para su defensa territorial: defensa y relaciones exteriores. A principios del siglo XX ya contaba con un servicio diplomático de carrera donde mantenía un riguroso control de entrada y permanencia. La Guerra del Pacífico le demostró que los costos de no hacerlo podían ser extremadamente altos, más aún cuando casi todas sus fronteras –incluyendo Brasil, Colombia, Perú y Chile– habían quedado en disputa.

Brasil tuvo los mismos problemas al convertirse en república en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX. Su larguísima línea de frontera prometía la omnipresencia de disputas territoriales tratables e intratables durante las décadas venideras. No obstante, José María da Silva Paranhos sentó las bases de una política exterior decisiva, con capacidad no solo de resolver la mayoría de sus problemas limítrofes sino de convertirse y venderse al mundo como una potencia regional en el sur, tan importante como Estados Unidos en América del Norte (Ganzert 1942, 432-451). Tras doce años como Canciller del Brasil, se convirtió en el padre de la diplomacia brasileña y por eso su Academia Diplomática lleva su nombre.

No es una casualidad que el Instituto Rio Branco de Brasilia y la Academia Diplomática del Perú, ahora bajo el nombre de Fernando Pérez de Cuéllar por haber sido el más exitoso de sus diplomáticos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 1993) hizo un estudio de siete academias diplomáticas en existencia en América Latina. En este estudio comparado, analizó la historia, los programas y los grados de institucionalización de las academias diplomáticas relativas a la carrera dentro del Servicio Exterior. De acuerdo con aquellos datos, está claro que la historia de la creación y consolidación de las academias diplomáticas es una responsabilidad intergeneracional que responde a una serie de incentivos entre actores políticos y burocráticos al interior de los países. El siguiente cuadro ilustra las fechas de creación de cada una de las siete instituciones estudiadas.

### Fechas de creación de algunas academias diplomáticas

País	Academia	Años de creación
<b>Brasil</b>	Instituto Rio Branco	1945
<b>Peru</b>	Academia Diplomática del Perú	1953
<b>Chile</b>	Academia Diplomática Andrés Bello	1954
<b>Argentina</b>	Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)	1963
<b>México</b>	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos	1974
<b>Ecuador</b>	Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”	1987
<b>Colombia</b>	Academia Diplomática de San Carlos	1991

Elaboración propia.

El Instituto Rio Branco fue la primera Academia Diplomática oficialmente creada y con la autoridad de ser la única puerta de entrada para pertenecer al Servicio Exterior en cualquiera de sus formas. Ya sea como diplomáticos, oficiales de Cancillería o asistentes de Cancillería, los dos últimos parte del servicio administrativo de la política exterior mas no de la diplomacia. En Itamaraty, todos tienen que pasar por un concurso de oposición y méritos. Y eso está claramente establecido para sus 1.581 diplomáticos, 872 oficiales de Cancillería y 603 asistentes, todos quienes deben pasar por cursos de actualización, entrenamiento permanente y estudios avanzados. El nombre de la Academia Diplomática del Brasil arribó por consenso. Académicos y políticos coincidían en el Barón de Rio Branco había sentado las bases de la política exterior del Brasil de la era moderna, así como creado una verdadera carrera diplomática hacia el futuro. Por esta razón, la institucionalización de una Academia Diplomática que lleve su nombre estuvo en el tapete desde 1930, desde la primera Presidencia de Getulio Vargas. Debido a ello, el proceso de establecimiento y legitimación del Instituto Rio Branco llegó antes de la creación del mismo, pasando por varios gobiernos de diferentes tintes políticos y en medio de los estragos de la Segunda Guerra Mundial (Burns 1967: 195-212). Brasilia tomó la creación del Instituto Rio Bran-

<sup>2</sup> Ver portal web del Instituto Rio Branco, sección de historia, 2019: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/historia>

co como una necesidad fundamental para crear una estructura profesional que apoyara el mantenimiento de la paz mundial y regional en la posguerra. Pero lo más importante fue parte fundamental en la construcción de un Estado autónomo en Brasil que sentó las bases de la modernización del país (Geddes 1990, 217-235). Esta piedra angular no puede ser omitida al momento de analizar las razones de la institucionalización de las academias diplomáticas latinoamericanas porque estas son apenas un reflejo del grado de construcción de instituciones estatales del país en su conjunto. Y el grado de resistencia de estas instituciones siempre va a ser sujeto de embates y crisis a lo largo de su historia. Itamaraty como símbolo de una sólida política exterior y el Instituto Rio Branco como su piedra angular fueron también sujetos a tensiones serias durante la diplomacia presidencial de Ignacio ‘Lula’ Da Silva. Ante la imposibilidad de doblar la mano de Itamaraty y ponerla a trabajar en su agenda ideológica continental, Lula tuvo que instalar en el Palacio de Planalto su propia oficina diplomática dedicada para el tema bajo el control de Marco Aurelio García. No obstante, Itamaraty siguió trabajando en la agenda brasileña de política exterior con alcance global y la carrera diplomática, a través del tamiz de Rio Branco, no sufrió desinstitucionalización ni crisis (Burgess 2010, 1-11).

La historia de consolidación del Estado chileno, y por lo tanto de su Academia Diplomática, es mucho más antigua que la del Brasil. Chile también tuvo un padre de su diplomacia en la figura de Andrés Bello. Y no es coincidente que su Academia Diplomática no solo lleve su nombre, sino que se haya gestado en los mismos años en que se estaba discutiendo la creación de la Academia Diplomática peruana. Los dos eventos están íntimamente relacionados y tiene que ver con la disputa limítrofe histórica entre los dos países desde la Guerra del Pacífico. La Declaración de Santiago de 1952 dejó claro que, a pesar de los buenos oficios para evitar un enfrentamiento armado, todo estaba por negociarse y esta negociación –si de conservar la paz se trataba– implicaba una sistemática operación de cirujanos con las cancillerías de todo el continente, pero especialmente con aquellas directamente involucradas en el litigio y en aquellas directamente involucradas vía otros acuerdos pendientes o circundantes, entre ellas, la ecuatoriana y la boliviana. Sin embargo, la dictadura de Augusto Pinochet terminó con la larga tradición iniciada por Andrés Bello en el período republicano y la Academia Diplomática no tuvo la relevancia en términos de consolidar una carrera diplomática infranqueable en la diplomacia chilena. Tanto la dictadura como los posteriores gobiernos de la Concertación establecieron el precedente de usar puestos diplomáticos como eje de transacción de favores políticos o de alineaciones estratégicas en el sistema internacional. A pesar de la tradición existente, este no pudo subsistir el embate de un sistema político altamente polarizado.

Perú se encontró durante la década de 1950 en las mismas discusiones y la amenaza permanente de litigios por el sur (Chile), el este (Bolivia) y el norte (Ecuador) blindó políticamente a la Cancillería del Perú por las siguientes cuatro décadas, hasta el punto de que

no solo su servicio diplomático se volvió estrictamente diplomático y con un rigor de academia militar, sino que sus cancilleres casi ineludiblemente fueron elegidos de entre las filas de los diplomáticos de carrera con mayor antigüedad en el sentido contextual del término y los estrictamente conocedores del tema. Solo durante el Gobierno de Alberto Fujimori, el rigor en la elección del Canciller empezó a vacilar en las figuras de Francisco Tudela y Fernando de Trazegnies, versados abogados mas no profundos conocedores del tema internacional. De los dos, Fernando de Trazegnies es el único que tuvo éxito al cerrar definitivamente el litigio con Ecuador mediante del Acuerdo de Itamaraty. Esto estableció un precedente que relajó la guardia de los partidos políticos respecto al control sobre la diplomacia peruana y durante el Gobierno de Ollanta Humala. No obstante, ninguno de los ministros políticos del Perú modificó en sustancia la Academia Diplomática. Y la razón fundamental de este blindaje fue la férrea voluntad de diplomáticos en funciones y en servicio pasivo de cerrar filas y convencer a todos los partidos políticos en el poder de la necesidad vital de un servicio diplomático profesional de cara a los nuevos retos que enfrentaba el Perú en materia de crecimiento económico, consolidación de mercados y apertura de nuevas oportunidades; en todos estos enfoques, el servicio diplomático del Perú demostró estar listo para el reto (Alcalde et al. 2015). El servicio diplomático del Perú tiene menos miembros, pero todos también han pasado

por un riguroso proceso de entrenamiento, selección y capacitación. En 2018 anunciaban tener 703 funcionarios de carrera.<sup>3</sup> Su Academia Diplomática es regularmente dirigida por ex cancilleres del Perú y su plana mayor de instructores, por ex funcionarios diplomáticos y académicos internacionalistas de prestigio. En el caso del Perú, fueron agentes internos del servicio diplomático –pasados y presentes– los que otorgaron estabilidad al sistema. En el caso del Brasil, fue una combinación de factores internos –los diplomáticos de carrera– y externos dentro del sistema político y económico nacional los que lograron su consolidación.

La Academia Diplomática del Perú es un ejemplo de que la institucionalización puede preservarse, a pesar de un contexto de crisis política permanente y creciente polarización.

---

En el caso del Perú, fueron agentes internos del servicio diplomático –pasados y presentes– los que otorgaron estabilidad al sistema. En el caso del Brasil, fue una combinación de factores internos –los diplomáticos de carrera– y externos dentro del sistema político y económico nacional los que lograron su consolidación

---

<sup>3</sup> Ver portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, sección servicio diplomático, 2018: <http://www.rree.gob.pe/SitePages/institucional.aspx#diplomatico>

## Problemas de origen

La Academia Diplomática ecuatoriana –que empezó llamándose “Antonio J. Quevedo” en 1987– se creó con la misión de “capacitar a quienes se ha seleccionado para ingresar al Servicio Exterior ecuatoriano, mejorar la calidad profesional de todos los integrantes de éste y colaborar con las entidades públicas y privadas en programas de interés común”.<sup>4</sup> El programa empezó con dos problemas de origen. El primero, como señalan los estatutos de 1987, la Academia tenía la inicial misión de capacitar a personal ya seleccionado para el Servicio Exterior, por lo tanto, no podía convertirse en un proceso de formación, selección y control de quienes ingresaban a la Academia Diplomática en estricto rigor. El segundo problema es que fue creada como una Dirección General del Ministerio, sin autonomía administrativa o jurídica que le permitiera sobrellevar los embates institucionales internos de ministros con diferentes preferencias e intereses sobre el tema o con gobiernos que buscaran interferir en la carrera diplomática, como ocurrió desde enero de 2007 con el Presidente Rafael Correa.

Antes de entrar a la crisis creada durante el Gobierno de la “revolución ciudadana”, es necesario acotar que existieron problemas iniciales que se volvieron de fondo con el paso de los años, para que no se repitan. Por ejemplo, el estudio de la CEPAL realizado en 1993 señala que el tamiz de la Academia Diplomática es mínimo y que la gran mayoría de estudiantes aprueba el curso. Incluso durante los primeros años se permitía supletorios, pero estos fueron eliminados para dar nueva oportunidad a los estudiantes. Estas fallas de inicio crearon un contexto en el cual la meritocracia y la rigurosidad académica pasaban a segundo plano o podían ser sujetas a interpretaciones. Es claro, del análisis de 1993, que la rigurosidad dependía de quién dirigía la Academia o estaba al mando del Ministerio en ese momento. Y esto fomentó un sentimiento de exclusión, favoritismo y elitismo frente a las posibilidades nominales y reales de una carrera diplomática donde los méritos sean lo único que cuenta a la hora de ingresar.<sup>5</sup> Por otro lado, ya en 1993 se advirtió la necesidad de incrementar el estipendio para los concursantes y estudiantes, pero se omitió la necesidad de otorgar becas y programas de acción positiva para mujeres, indígenas y afrodescendientes que no tenían ninguna posibilidad de acceder al servicio diplomático por canales regulares en un país donde la mayoría de la población todavía estudia en escuelas fiscales con escaso rigor académico y nulas capacidades de aprender y perfeccionar segundos y terceros idiomas, solo posible en escuelas y colegios de élite en Quito y Guayaquil.

<sup>4</sup> Ver la “Memoria Anual 1989-1990” y Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

<sup>5</sup> El caso del joven asambleísta y declarado detractor, Gabriel Rivera, lo confirma.



En medio de la aguda crisis e inestabilidad del sistema político ecuatoriano, era responsabilidad del servicio diplomático en funciones demandar de las autoridades políticas y económicas la institucionalización y democratización de la carrera para ampliar el rango de cobertura a toda la población ecuatoriana, mejorar el acceso con becas de acción afirmativa y garantizar equidad de acceso, de ascenso y de promoción con absoluta transparencia.

Estos problemas originales fueron usados durante la década en el poder de la revolución ciudadana para justificar una reforma radical del sistema y del organigrama para esconder la necesidad de su politización. Durante esta administración, la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” primero fue cambiada de nombre a José Peralta y luego fue completamente transferida al Instituto de Estudios Nacionales (IAEN) y transformada en un departamento de esta institución (Decreto Ejecutivo 650), perdiendo total conexión con la idea institucionalizada en el mundo de ser la única puerta de entrada al Servicio Exterior ecuatoriano al interior de sus filas.

## Un nuevo comienzo

Es necesaria una evaluación seria y sopesada sobre las consecuencias de este cambio, así como de la desinstitucionalización del Servicio Exterior ecuatoriano durante la década de la revolución ciudadana que tomará tiempo. No obstante, la única posibilidad de que esta nueva etapa de la Academia Diplomática del Ecuador sea la fundación de un proceso de institucionalización de largo plazo para toda la diplomacia ecuatoriana radica en dos pilares fundamentales: 1) transparencia; y 2) estricto control interno y rigurosidad en el acceso y ascenso meritocrático. Lo primero es fundamental. Como hemos analizado en el caso de un país con inestabilidad política permanente como el Perú, solo el cierre de filas de un cuerpo diplomático comprometido y ético puede blindar el Servicio Exterior de incursiones clientelares y politizantes que lo comprometen y lo disminuyen. La Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE) debe en esto jugar un rol fundamental de ser la conciencia del Ministerio de Relaciones Exteriores para guardar una cuenta estricta de quiénes han accedido al servicio diplomático por oposición y méritos, y quiénes lo han hecho por cabildeo político. Deben ser los guardianes de su propia carrera porque en un ambiente radicalmente politizado, sabemos que los gobiernos de turno no lo harán. Solo una muestra: a dos años del fin de la revolución ciudadana, en el portal de la Cancillería todavía no se transparenta el número exacto de diplomáticos de carrera de origen meritocrático y su relación con personal administrativo y de contratos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Muchos funcionarios con cargos diplomáticos son asignaciones políticas, pero el portal de transparencia del Ministerio de Relaciones Exteriores todavía no los diferencia.

Lo segundo es un proceso más difícil: implica un compromiso de largo plazo para convencer a todos los partidos políticos, pero sobre todo a la nómina interna de Cancillería, que pertenecer al oficio diplomático implica sacrificios y, el principal de ellos, es confrontar a los amigos y a los colegas cuando se trata de defender al Estado y las posibilidades de un futuro mejor.

## Referencias

- Alcalde, Javier, José Antonio García Belaunde, Fabián Novak, Luis Miguel Castilla, Luzmila Zanabria, Jorge Valdez et al. 2015. *La política exterior peruana en el siglo XXI: agenda y propuestas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung.
- Burges, Sean W. 2010. "The Possibilities and Perils of Presidential Diplomacy: Lessons from the Lula years in Brazil". En *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de la Puissance*, de Dennis Rolland y Antonio Carlos Lessa, 1-11. París: L'Harmattan.
- Burns, E. Bradford. 1967. "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy". *Journal of Inter-American Studies* 9 (2): 195-212.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1993. *Programas y estructuras de algunos institutos y academias diplomáticas de América Latina*, 25 de noviembre. LC/R. 1327.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Decreto Ejecutivo 650. Registro Oficial 391 de 23 de febrero de 2011.
- Ganzert, Frederic William. 1942. "The Baron do Rio-Branco, Joaquim Nabuco, and the Growth of Brazilian-American Friendship, 1900-1910". *The Hispanic American Historical Review* 22 (3): 432-451.
- Geddes, Barbara. 1990. "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics* 22 (2): 217-235. doi: 10.2307/422315.
- Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rio Branco, Barón de. 1907. *Memorias Tercer Congreso Panamericano*. Río de Janeiro: Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil.
- Tilly, Charles, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". *Violence: A Reader*: 35-60.