

# REFLEXIONES SOBRE LA DIPLOMACIA PROFESIONAL

---

José Ayala Lasso<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Embajador de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano (s.p.). Canciller de la República. Primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Miembro de la Academia Ecuatoriana de la Lengua.

Oportunamente, doña Miriam Esparza, Presidenta de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE), y el Embajador Byron Morejón, Coordinador del Consejo Editorial, me informaron que estaban preparando un número especial de la revista que anualmente publica la AFESE, destinado a abordar los distintos aspectos de la necesaria reinstitucionalización del Servicio Exterior ecuatoriano, severamente afectado durante los diez años del anterior Gobierno, y generosamente me solicitaron colaborar con un artículo sobre la materia.

El país entero fue víctima de los espejismos revolucionarios que lo asolaron durante una década autoritaria y que dejaron una herencia nefasta en lo político, económico y social. El Presidente Correa consideró que la doctrina de Montesquieu relativa a la división e independencia de los poderes del Estado era obsoleta, que la estructura política de la nación debía adaptarse a las nuevas realidades vistas a través de las conveniencias ideológicas de la doctrina socialista del siglo XXI y que, según el “nuevo constitucionalismo”, el Jefe de Estado lo era, no solo de la función ejecutiva, sino también de la legislativa y la judicial. Puso en práctica así un hiperpresidencialismo por considerarlo la respuesta adecuada a un país que constantemente, a lo largo de su historia, ha reclamado y exigido liderazgos fuertes para curar los males endémicos del individualismo y de la indisciplina. Sobre tal base, contando con el apoyo ideológico de coidearios de variadas nacionalidades, resolvió cambiar la estructura de las instituciones republicanas históricamente vigentes en el Ecuador. Fue así establecido un sistema de poder vinculado estrechamente con la persona del Jefe de Estado quien, al disponer de los considerables ingresos provenientes de las ventas de petróleo a precios altos que se mantuvieron casi durante toda la dicha década, y movido por el afán de no “perder tiempo” en trámites administrativos para la realización de las obras públicas, prácticamente eliminó los controles pertinentes y, casi durante los diez años, aplicó, renovándolas continuamente, las emergencias previstas por la Ley para celebrar contratos sin control alguno.

En realidad, la nueva Constitución (2008) y las leyes no fueron la fuente del nuevo sistema de poder, sino su consecuencia. Por lo tanto, sirvieron en cuanto fueron útiles para el ejercicio de ese poder y dejaron de ser aplicadas si estorbaban al voluntarismo presidencial.

La nueva estructura del poder no habría sido consecuente consigo misma si hubiera aceptado el principio de la alternabilidad. Todos los esfuerzos hechos para consagrarla constitucionalmente solo dejaron de fructificar cuando el pueblo, que empezaba a mirar lo que la revolución había ocultado durante años, resolvió pronunciarse en contra de ella.

Aparte de una nueva institucionalidad, la revolución necesitaba un grupo de obsesivos y ciegos servidores del líder. Poco importaba que ingresaran a gobernar al Ecuador ciudadanos de otros países. La acertada concepción filosófica sobre la unidad del género humano –que dio lugar a una inconveniente y contraproducente aplicación, la “ciudadanía universal”– permitió que incluso la cartera de Relaciones Exteriores estuviera dirigida por extranjeros a los que se concedió *ad hoc* la nacionalidad ecuatoriana.

En el campo específico de las relaciones internacionales, el Ecuador históricamente escogió a sus ciudadanos más preparados y cultos para designarlos como representantes diplomáticos. La diplomacia tuvo un carácter elitista, justo en cuanto respondía a los méritos de quienes fueron seleccionados para ejercerla, pero injusto cuando en las designaciones intervinieron consideraciones económicas, sociales o partidistas. La diplomacia no fue considerada una carrera profesional, en parte porque no eran muchas las legaciones que el Ecuador tenía, aunque desde la década de 1930 se empezó a contar con algunas sobresalientes personalidades para que ocuparan, en distintos países, la representación internacional del Ecuador.

El reconocimiento de la necesidad de crear una verdadera “profesión diplomática” llegó tardíamente al Ecuador. Su expresión objetiva más orgánica y especializada fue la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1964, expedida cuando el Embajador Gonzalo Escudero desempeñaba las funciones de Canciller. La aplicación de esta Ley significó, en primer lugar, el reconocimiento de que la diplomacia es una carrera profesional que requiere estudios especializados y la experiencia necesaria para actuar como un instrumento gubernamental apto para la ejecución práctica de la política internacional del Estado. La Ley reconoció, además, la inevitable práctica de los gobiernos consistente en designar a personas de su confianza para el desempeño de algunas jefaturas de Misión, pero limitó porcentualmente tal facultad. El ingreso a la carrera, los ascensos y traslados, así como el estatuto económico de los diplomáticos fueron regulados detalladamente. En 1987 fue creada la Academia Diplomática, institución cuyo objetivo fundamental fue contribuir a la formación de los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior y actualizar los conocimientos de todos los miembros de la carrera. Por más de cuatro décadas, la Ley fue básicamente respetada, con lo que la diplomacia ecuatoriana adquirió caracteres verdaderamente profesionales y se llenó de prestigio.

Lamentablemente el socialismo del siglo XXI no solo ofendió sistemáticamente a la diplomacia profesional llenándola de calificativos peyorativos, sino que se empeñó en reemplazarla con una diplomacia improvisada y populista a la que adoctrinó y empleó como instrumento de propaganda ideológica. Desconoció la Ley Orgánica en la materia, hizo centenares de nombramientos políticos, desarticuló el sistema jerárquico y eliminó la Academia Diplomática, lo que también hizo con la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, organismo asesor de centenaria y noble historia. Hizo tabla rasa del derecho internacional,

dejó de practicar el principio básico de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones libremente adquiridas, se empeñó en luchar contra las instituciones de protección y promoción de los derechos humanos, pretendió reemplazar los organismos de integración existentes por otros concebidos sobre la base de una ideología socialista, dejó de honrar la palabra dada y actuó, en definitiva, siguiendo los parámetros propios de la época de la “guerra fría” que se habían debilitado desde la caída del Muro de Berlín.

Sometidas a cuestionamiento o simplemente destruidas las bases doctrinarias y tradicionales sobre las cuales se había fortalecido la diplomacia ecuatoriana, el Gobierno de Correa procedió a su adoctrinamiento revolucionario, para lo cual se llevaron a cabo costosos seminarios con la participación de los jefes de todas las misiones diplomáticas ecuatorianas. La Convención de Viena sobre agentes diplomáticos fue sistemáticamente inobservada. Fue preparado un reglamento *ad hoc* sobre valija diplomática bajo cuya sombra se produjo el vergonzoso incidente de la narco-valija.

El diplomático de carrera recibió directamente el duro impacto de tanta arbitrariedad. Sabedor, por un lado, de que su formación profesional lo llamaba a actuar con la máxima eficacia para alcanzar los fines perseguidos por la política internacional definida por el Gobierno, no podía menos que sentir en carne propia la contradicción existente entre las exigencias ideológicas del régimen de turno y los principios y tradiciones de la democracia ecuatoriana. Hay que reconocer, con pesar, que algunos diplomáticos profesionales, yendo más allá de las exigencias de su carrera, prestaron una obsecuente y censurable colaboración. No supieron distinguir entre los deberes de un profesional formado para ejecutar eficazmente la política externa fijada por el Jefe de Estado y la obligación de correr los riesgos que surgen cuando se habla con claridad, franqueza y respeto para expresar un criterio distinto al de la autoridad.

---

Lamentablemente el socialismo del siglo XXI no solo ofendió sistemáticamente a la diplomacia profesional llenándola de calificativos peyorativos, sino que se empeñó en reemplazarla con una diplomacia improvisada y populista a la que adoctrinó y empleó como instrumento de propaganda ideológica

---

La designación del Embajador de carrera José Valencia como Ministro de Relaciones Exteriores dio origen a un cambio sustantivo en lo tocante a la política exterior que, poco a poco, el país ha reconocido y alentado. En primer lugar, había que volver los ojos hacia la planificación adecuada de la política externa sobre la base insustituible de los valores y principios democráticos sembrados en el espíritu tradicional del pueblo ecuatoriano. El Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX), preparado a comienzos del siglo por el Canciller Francisco Carrión, ha demostrado su utilidad para este efecto. Basado en el respeto a tales principios y tradiciones, en tal documento se detallan los principios y objetivos de la política exterior, los métodos y procedimientos para ejecutarla y, también, se hace un análisis exhaustivo, a la luz de los intereses del Ecuador, de sus relaciones con los principales países y regiones del mundo. Es una guía invaluable para orientar una política exterior digna y realista que pueda insertarse adecuadamente en el ámbito de las conquistas del derecho internacional relativas a la promoción y afianzamiento de relaciones pacíficas con todos los Estados, el respeto irrestricto de los derechos humanos y la promoción del desarrollo sustentable. En tal contexto, los llamados “temas globales”, para cuyo enfoque se necesita la cooperación solidaria de todos los países, adquieren un especial relieve.

Además de las reformas que ya están en curso y que han dado lugar a que el Ecuador aplauda con aprecio los cambios en la política internacional, será necesario reformar severamente la estructura del actual Servicio Exterior con el fin de adaptarlo, progresivamente, a los requerimientos de una auténtica diplomacia ecuatoriana al servicio de los derechos e intereses de su nación. El Servicio Exterior no puede ser el reducto de aliados ideológicos. Por dignidad nacional, quienes lo integran y más quienes lo dirigen deben ostentar con orgullo la nacionalidad de nuestro país y honrarla con una conducta impecable, ajustada estrictamente a la Ley y la ética. El Canciller José Valencia ha tenido el acierto de restablecer la Academia Diplomática como un instituto en el que, además de preparar profesionalmente a los aspirantes a diplomáticos y actualizar a todos los profesionales, les recuerde en cada momento su compromiso con los intereses permanentes del país y fortalezca en ellos el espíritu de servicio.

Mientras más capacitado sea un diplomático profesional, más fácil será la identificación de los verdaderos intereses nacionales en el contexto mundial cada vez más complejo, dinámico y peligroso en el que las instituciones del Estado, otrora fuentes prácticamente exclusivas del poder, tienen que competir con instituciones privadas cuya influencia y capacidades financieras y tecnológicas superan las de los Estados.

El rol de la diplomacia es fácilmente definible en materia de principios, objetivos y procedimientos, pero el dinamismo de los acontecimientos internacionales vuelve indispensable aguzar al máximo la objetividad en el juicio, el espíritu crítico, una buena dosis de realismo para saber cuáles son los límites objetivos de la capacidad de acción de cada

Estado. Todos los países están obligados a contribuir para la construcción de un nuevo orden universal en el que impere la paz y sea posible trabajar para el desarrollo económico y social. Y todos los Estados pueden hacerlo, pero en distinta medida. Uno de los secretos del éxito consiste en tener el valor para identificar conscientemente esa medida.

La Cancillería ecuatoriana vive actualmente momentos trascendentales. Dirigida con experiencia y talento por el Embajador José Valencia, enrumba de nuevo al país por rutas democráticas y de respeto a los derechos humanos que siempre dignificaron sus actuaciones. Debe ser, cada vez más, la única portavoz del Gobierno en materia internacional. Son comprensibles las tentaciones de los ministros de Estado de tocar materias de política externa que periféricamente caen dentro de sus competencias, pero la voz del Canciller y la del Presidente, deben ser reconocidas como las únicas autorizadas en estas delicadas materias.

Al recobrar progresivamente su prestigio, a la Cancillería le será más natural e indiscutida esta conducta.

El personal diplomático debe reflexionar profunda y críticamente sobre la última década. Las complicidades y obsecuencias con el régimen anterior deben ser corregidas. No pueden ni deben repetirse en el futuro en relación con cualquier otro Gobierno de turno y menos por motivaciones ideológicas y políticas excluyentes y divisionistas. El juicio crítico sobre tales conductas debe estar alejado de todo espíritu de venganza y las correcciones necesarias dejar de lado la inflexibilidad. Pero la lección que la historia ha puesto ante nuestros ojos no puede ser ni mal interpretada ni sometida al inexorable proceso del olvido.

Muchas veces he manifestado que el Ecuador, país pequeño y de escaso poder territorial, económico o militar, puede singularizarse y prestigiarse mediante una conducta promotora de grandes causas. Una de ellas, la más valedera quizás, es la relativa a la promoción y defensa de los derechos humanos. No hay que olvidar que, en la materia, fue el primero en crear, por acto legislativo, un Plan Nacional de Derechos Humanos y que, dentro del mismo ámbito, en Riobamba, un Presidente ecuatoriano sembró la semilla que, con el merecido nombre de Doctrina Roldós, se universalizó en Viena, en 1993, en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Derechos Humanos.

En el campo de la integración subregional, el Ecuador puede ofrecer una contribución importante al trabajar por el fortalecimiento de la Comunidad Andina cuyas instituciones sufrieron mucho durante los últimos años. A pesar de que el multilateralismo se encuentra en crisis por las tendencias nacionalistas recientemente consagradas en algunos gobiernos de grandes países, al Ecuador le corresponde multiplicar su apoyo a la ONU, a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a los acuerdos y tratados relativos al comercio mundial. El tema de las migraciones ha tomado caracteres de crisis universal, ya que afecta, en mayor o menor grado, a todos los continentes. El Ecuador, entre otros paí-

ses, lo ha sufrido en carne propia. A la tragedia de la migración se suma un indigno corolario que es la discriminación por razones de nacionalidad, raza o religión. De tanta o mayor importancia es el tema ambiental, actualmente maltratado por las incomprensiones de las grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica. La adopción de severas medidas nacionales para evitar el consumo de productos contaminantes o que atentan contra la conservación de las especies –los envases plásticos, por ejemplo– estaría bien orientada y produciría inmediatos réditos de prestigio y respetabilidad. Se ha lanzado una iniciativa tendiente a revisar o complementar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Es necesario regular con mayor severidad las actividades de pesca en mares internacionales. Lo vemos al observar grandes flotas chinas extrayendo las riquezas ictiológicas del mar situado apenas fuera de la jurisdicción ecuatoriana en las islas Galápagos. Se impone una iniciativa multilateral al respecto. La adhesión del Ecuador a la Alianza del Pacífico debería trabajarse con el máximo dinamismo posible.

Finalmente, en cuanto al problema de la lucha contra las drogas, vemos cómo el Ecuador se ha convertido en un centro de acopio y comercialización. Si se capturan más cargamentos de droga no es, necesariamente, porque el combate contra ella sea más eficaz sino porque el comercio ha aumentado exponencialmente. Se impone, por múltiples consideraciones, la cooperación internacional. Los acuerdos orientados a tal efecto responden tanto al principio de la corresponsabilidad para combatir tal flagelo como a la necesidad ecuatoriana de cubrir los vacíos que su situación económica y tecnológica no puede llenar, mediante adecuados acuerdos que vayan siempre en la línea de defensa de los intereses nacionales.

El Servicio Exterior profesional ecuatoriano, de cuyo patriotismo jamás cabe dudar, tiene un formidable reto. La reinstitucionalización de la Cancillería significa el retorno del respeto y la práctica de la ética, en primer lugar, y el de la Ley. Implica, por consiguiente, el conocimiento de los dictados de la una y de la otra. La diplomacia es un servicio, un servicio al Ecuador, a los ecuatorianos. Requiere de sólidos principios y de una mística que no excluya ningún sacrificio, si el país así lo exige.

---

El Servicio Exterior profesional ecuatoriano, de cuyo patriotismo jamás cabe dudar, tiene un formidable reto. La reinstitucionalización de la Cancillería significa el retorno del respeto y la práctica de la ética, en primer lugar, y el de la Ley

---

## Referencias

- Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Derechos Humanos. Viena, 25 de junio de 1993.
- Doctrina Roldós de respeto a los Derechos Humanos propuesta durante la Presidencia de Jaime Roldós en el Pacto Andino, plasmada en la Carta de Conducta de Riobamba firmada el 11 de septiembre de 1980 y divulgada en la comunidad internacional.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior. Decreto Supremo 2268. Registro Oficial 353 de 15 de octubre de 1964.
- Plan Nacional del Política Exterior (PLANEX) 2006-2020, presentado por el Canciller Francisco Carrión el 24 de octubre de 2006.
-