



Nº 13, 1988

## **CARTA CRÍTICA SOBRE LA SITUACIÓN POLÍTICA DEL SERVICIO EXTERIOR**

***Patricio Zuquilanda***

### **Las nuevas dimensiones del Estado**

El interés por los asuntos económico-financieros, el desarrollo regional y fronterizo, el derecho del mar y la órbita geoestacionaria, el aprovechamiento de los recursos naturales y los temas de la contaminación; la cooperación alimentaria y la integración energética, por ejemplo, que han surgido al impulso de una nueva generación de diplomáticos, empeñados en adelantar un compromiso constructivo y ayudar a la búsqueda de soluciones confiables para atacar los problemas de las mayorías populares, han colocado a la Cancillería ecuatoriana frente a una brecha técnica que debe superarse mediante acciones determinantes de corte político.

El sistema interno del Ministerio de Relaciones Exteriores no ha podido, hasta ahora, asimilar integralmente las ideas de transformación debido a oposiciones que en forma cíclica alternan su dominio sin permitir la instalación de una renovadora estructura que se ajuste a la dinámica del nuevo siglo.

La Cancillería ha hecho esfuerzos por manejar ciertos temas con un criterio técnico referencial, pero, sin efectivizar sus definiciones con acciones políticas y con cierta osadía contemporánea.

Por supuesto, las causas generales de esta situación, pudieron ser contrarrestadas como ocurrió en otros países de América Latina, los que sí lograron una articulación significativa entre los varios niveles de sus servicios exteriores; además, con proyecciones importantes en el contexto mundial. Lo más ostensible en el caso ecuatoriano, es su evidente falta de condiciones óptimas de competitividad en las actividades internacionales y ello, en gran medida, ocasionado por el atraso de la estructura política y técnica del servicio exterior.

### **La evolución del Servicio Exterior después de 1964**

La expansión del sector diplomático ha sido desde los años sesenta, más cuantitativa que cualitativa, si a ello se añade que el llamado servicio comercial, que funciona como dependencia del Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca, ha deteriorado, de hecho, incluso las mínimas normas indispensables para la efectiva coordinación y trabajo conjunto con los funcionarios diplomáticos y consulares en el campo del Servicio Exterior.

En cuanto a su estructura operativa, el servicio exterior mantuvo, en ciertos casos, estados de indefinición debido a una política poco flexible y estacionaria.



De hecho, los movimientos diplomáticos y la localización de las misiones son fundamentalmente impulsados en varios países a través de orientaciones cuya dirección y tendencia no responden eficientemente a la posición política de los momentos. Según esta reflexión, pocos han sido los asuntos en los cuales el Servicio Exterior ha esgrimido creatividad a pesar de su enorme capacidad de convocatoria, superior a muchas instituciones públicas y privadas.

De otro lado, aunque la movilidad del poder económico ha sido leve a nivel mundial y los polos se mantienen casi estáticos en manos de las mayores potencias, con excepción de Japón que irrumpió exitoso en la década del 70, el Servicio Exterior ecuatoriano, en su conjunto, ha manifestado una dúctil predisposición a innovar casi constantemente, en materias que requieren extrema sensatez y más cautela.

Es indispensable reconocer que el Servicio Exterior sustentó un espíritu de seriedad, particularmente con algunos temas tradicionales y de cierta forma con otros de relativa y singular importancia en las dos últimas décadas. Sin embargo, sus sistemas de trabajo se mantienen obsoletos y la mecánica de la información y el procesamiento obedecen en gran proporción a las iniciativas de los funcionarios, quienes, efectivamente tratan de intuir orientaciones, acentuando su esfuerzo en materias de su particular preferencia. Tal situación deriva en una desigual y a veces ineficaz correspondencia cuyos efectos reales en beneficio de los objetivos nacionales son mínimos.

Hay que examinar con la mayor urgencia, los resultados que ha reportado para la economía nacional la supresión de la responsabilidad –en la práctica- que tenían todos los consulados en el exterior para promover y dirigir las labores del comercio internacional. No cabe duda, luego de una experiencia de veinte años, que el servicio comercial debe integrarse directamente con el servicio consular o a las embajadas en su caso; con el fin de duplicar su capacidad de operación que ahora se halla reducida a pesar de significar mayores egresos financieros para el Estado, efecto este, de la forma descoordinada como se ha concebido la estructura de la promoción comercial bajo la conducción unilateral del Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Por otro lado, no hay razón para que, de acuerdo con los intereses del país en el exterior y previa la aprobación de un plan de acción que será revisado periódicamente y la implantación de un instrumento evaluador del Estado, no se aproveche de expertos ecuatorianos en otras entidades públicas o privadas que transitoriamente se integren al Servicio Exterior con fines específicos en lapsos determinados, hasta finalizar misiones de valor definido.

### **La brecha política**

La segunda mitad de la década de los sesenta se abrió bajo el signo de una nueva organización diplomática que, a través de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, consolidó estructuras de poder interno, las cuales, ineficientes en términos de proyectos políticos en el campo internacional, fueron la única base



sobre la que habría de asentarse la actual carrera diplomática. Hay que tener en cuenta, evidentemente, todo el escenario de la crisis gubernamental que vivió el país en esa década y que marcó, en la Cancillería, un débil vinculación con los planes de desarrollo nacional.

Los propios funcionarios, a principios de la década de los setenta, hicieron visibles las manifestaciones de la crisis del servicio exterior y de su impacto negativo sobre el conjunto de las actividades de Estado. Los precursores de las reformas denunciaron, en esos años, un cuadro patético de ese decaimiento. Era notorio que las unidades de la Cancillería ecuatoriana se encontraba, con pocas excepciones, en lastimoso estado. Así, mientras las cancillerías de América Latina habían comenzado de modo progresivo a distanciarse de la forma colonial para administrar sus sistemas de trabajo en el exterior, el Ecuador careaba el paso a una evolución dinámica y con sentido de futuro, a través de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, instrumento que en principio sirvió de elemento aglutinador de funcionarios, funciones, derechos, deberes y obligaciones, pero que debía ser modificado constantemente en previsión de las nuevas circunstancias político-económicas y sociales que imperan en el mundo y en particular en América Latina y el país.

Por supuesto, en el Servicio Exterior, como en muchos otros sectores nacionales, no es fácil ensayar una demostración estadística convincente en estos últimos veinte años. Sin embargo, en las diversas encuestas no deja de ser notable el acuerdo de muchos grupos que opinan sobre el cuadro preocupante del Servicio Exterior. En suma, el modelo jurídico diplomático nacido en 1964 se halla agotado, y el país, abocado a la enorme dificultad para abrirse camino en el campo internacional, en parte por la carencia de ideas y discusiones sobre la instalación de un adecuado sistema para una nueva acción en el exterior así como por no haberse logrado un consenso para la reforma integral del trabajo y sobre la estructura y objetivos en general. Sin embargo, esta Chancillería cerrada y técnicamente atrasada no es sinónimo de un organismo quieto. De ipso, los movimientos políticos que actúan en su interior, localizados en sectores específicos, con nexos en el plano de los proyectos de desarrollo nacional, han presionado de tal manera que hubo varios intentos por mejorar la estructura de la Chancillería poniéndose en vigencia incluso, ciertas adaptaciones de carácter técnico que lograron una imagen de seriedad en el mundo internacional e internamente.

### **Los nuevos retos**

La Cancillería ecuatoriana se ha visto asediada en los últimos años por la crisis económica, acentuada especialmente durante los años 80 por las tensiones sociales y políticas que son un nuevo escenario en el cual el servicio exterior debe cumplir papel protagónico para solucionar las necesidades de los ecuatorianos desde el sector que le corresponde impulsar. Esta nueva situación ha replanteado las relaciones del Ministerio con el propio Gobierno, a tiempo de aceptar retos sociales y políticos en la medida que contribuya a la definición de las estrategias de desarrollo a través de la cooperación externa.



Dada su organización, la influencia de la Cancillería puede ser limitada; en efecto, no puede tomar toda la iniciativa pues carece hasta ahora de la infraestructura técnica completa aun cuando en algunos casos puede apoyar decididamente con resultados positivos a ciertas políticas de beneficio popular; puede influir sobre la política dado su acceso permanente a las fuentes gubernamentales y de financiamiento, por ejemplo; dicha influencia, sin embargo, dependerá sólo de la fuerza intelectual de sus argumentos.

Se debe insistir constantemente en que la reforma a los sistemas actuales de trabajo y la revisión de la estructura del Servicio Exterior se entenderá como una transformación que debe situarse en los varios elementos que conforman el más amplio contexto de estrategias de desarrollo del país; quienes ven la reestructuración del servicio exterior solamente como la solución a un problema de orden político interno y no como parte de una concepción que involucra la función que debe cumplir la Cancillería en el marco del desarrollo político económico nacional, tienden a localizar las áreas susceptibles de la reforma en aquellos sectores que están afectados por conflictos de administración interna, únicamente.

Por el contrario, las zonas donde se deberían adelantar las reformas de una manera decidida, son de un lado, la mecánica de coordinación institucional; la cooperación de funcionarios especializados de otras entidades en el servicio diplomático exterior, una vez que se hayan definido objetivos específicos para cada Misión y consulado en el exterior. Paralelamente, la formación de un sistema interno ágil de evaluación semestral sobre cada objetivo del país en el exterior e insistir en la capacitación y profesionalismo de los funcionarios en cada misión diplomática.

De cualquier modo, las posiciones del Servicio Exterior ecuatoriano, en estos últimos veinte años, no sólo reflejan una apertura gremial a la comprensión de la vida política nacional e internacional, sino que además, sorprende, si se consulta la historia de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, una posición que expresa un cambio de la actitud tradicional. Tal vez los procesos políticos recientes demuestren que lo que se pone en discusión es el sistema operativo del servicio diplomático y no sólo las actitudes, lo que haría cambiar tanto la fórmula como la comprensión de los mecanismos para conservar el sistema pero reforzado y con nueva vitalidad.