



Nº 15, 1989

EL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO APORTES PARA UNA DISCUSIÓN

Abelardo Posso Serrano

La situación actual

La invitación del señor Ministro de Relaciones Exteriores, cuando se presentaba a los funcionarios de la Cancillería, para hacer una autocrítica a fin de enderezar comportamientos y mejorar procedimientos y conductas, me ha llevado a exponer mis observaciones personales que recogen más de veintidós años de experiencias y el paso por todas las categorías del Servicio Exterior hasta llegar al segundo nivel jerárquico, donde permanezco inmovible.

La carrera a medias

Con mucha frecuencia se escucha hacer patente la diferencia entre los llamados funcionarios “políticos” y los de “carrera”, aún cuando estos últimos sólo se guían a medias por las reglas que deberían ser de generalizada aplicación, indiferenciada para todos los miembros de una auténtica y sistematizada profesión jerárquica; es decir, de un cuerpo orgánico que obliga a una sucesiva progresión de sus miembros, cuando van cumpliendo requisitos de preparación, rendimiento y experiencia.

Los requisitos de preparación, rendimiento y experiencia son exigencias relativas en el Servicio Exterior ecuatoriano, puesto que los llamados funcionarios de “carrera”, con frecuencia, que casi se convierte en práctica habitual, recurren a ciertos procedimientos para saltarse el cumplimiento cabal de los requerimientos y superar por la línea tangente aquellas exigencias que deberían ser inexcusables.

En definitiva, la utilización de la influencia propia o de familiares cercanos a la cúpula del poder, a la que recurren explicablemente los funcionarios políticos de la diplomacia, no es extraña en los llamados de carrera que se valen de fantasiosos medios para ser trasladados al exterior, para quedarse en la Cancillería cuando fuere conveniente, para no ir a un especial destino administrativo, para recibir encomiendas especiales y, sobre todo, para ascender en la “carrera”.

Las actitudes políticas

Tan parecido es el comportamiento de funcionarios políticos y de carrera que cuando los más hábiles de los primeros sobreviven al régimen que los designó, se quedan entre los de carrera muy cómodamente, para entrar en una competencia en la que incluso rige toda clase de zalamerías, dispensadas a las autoridades de turno y a sus más íntimos familiares.



Mecanismo de defensa

Por supuesto que esta actitud casi común de buscarse una mejor forma de hacer carrera o de permanecer en el oficio, no sólo se debe a una natural inclinación de los funcionarios de una y otra vertiente, sino a la necesidad de encontrar un mecanismo de defensa frente a la incertidumbre por constantes cambios de las reglas y sistemas de ordenamiento de la función diplomática y de apreciación del cumplimiento de aquellos requisitos de preparación, rendimiento y experiencia.

No sólo que los Ministros de Relaciones Exteriores han sido provocadores de estos cambios más o menos radicales o profundos, de mayor o menor intensidad, sino que los Directores Generales del Servicio Exterior se han dado maña para hacer válido su particular criterio sobre los “méritos” y las “condiciones” que, según sus particulares parámetros, deberían adornar a los diplomáticos de carrera. Así los funcionarios que tuvieron éxito personal con la práctica de la absoluta sumisión como la esencial virtud del diplomático en formación y ascenso. Igualmente, hubo propuestas increíbles, aceptada, de que el alambicamiento cursi debería ser el termómetro principal para captar la vocación profesional.

La vaguedad de la Ley Orgánica del Servicio Exterior ha permitido también que para responder a intereses creados, se puedan interpretar sus disposiciones con el objeto de hacer ciertas excepciones “por esa sola vez”, a fin de equiparar situaciones previstas en la Ley con otras conformadas profesionalmente.

Las virtudes prefabricadas

En fin, las reglas y los sistemas de ordenamiento y apreciación han sido tan liberales que han dado pie para que en un particular momento se fabrique una “virtud” digna de ser reconocida y por ello acreedora a un premio para quien la ostente: contraer matrimonio, sufrir calamidad doméstica, pasar por un estado profundo de depresión psicológica, tener un amorío inconveniente, haber sido anfitrión dadivoso, mostrar aptitudes de asistencia doméstica, ser extremadamente afectuoso, entre otras múltiples aptitudes que ni forzosamente podría ser consideradas como propias de la carrera diplomática.

El discrimen sistemático

Por otra parte, la exigencia misma de preparación y rendimiento ha pasado por tamices de aplicación discriminada no sólo en cuanto se refiere a los requisitos que deben llenar las nuevas generaciones, lo que tendría una justificación lógica en el perfeccionamiento progresivo de la carrera, sino a personas de las



mismas jerarquías y en similares posiciones: así, la exigencia de un mínimo de tiempo de servicios en una categoría es válida para unos, mientras alegremente se rompe el requerimiento en un caso particular, y lo mismo ha ocurrido en lo relativo a la preparación académica, conocimiento de idiomas extranjeros e incluso experiencia en todos los campos posibles del Servicio Exterior: diplomático bilateral o multilateral, consular y de servicios administrativos de la Cancillería. De otra forma, aun admitiendo la necesidad del perfeccionamiento progresivo del Servicio Exterior, no tiene sentido que para ser aspirante a Tercer Secretario se deba tener un título académico medio y pasar por duras pruebas de admisión, mientras que para ascender a la primera categoría se deba esperar sólo la benéfica y providencial recomendación de una importante autoridad.

La aberrante estabilidad burocrática

En este torbellino de influencias, virtudes prefabricadas y malos usos legales y reglamentarios, una buena cantidad de funcionarios, quizás la mayoría en términos reales, ha debido resignarse a la única ventaja posible; la estabilidad en el cargo. Estabilidad que presupone inmovilismo, conformismo y falta de incentivos para progresar y perfeccionarse.

Como agravante, en esa sola condición de ser estables y no sufrir con los paulatinos cambios de regímenes políticos, los funcionarios han encontrado, para su íntimo consuelo, la creencia de “ser mejores” que el resto de servidores públicos, por haber adquirido, debido a la propia profesión y al contacto con personajes extranjeros, ciertas actitudes de aparente sofisticación; pero, la comparación para sacar tal conclusión de “ser mejores”, no debió partir de términos domésticos, puesto que al diplomático, por naturaleza, le tocará trabajar en el exterior frente a funcionarios similares de otros países, a los que tiene que equiparar y si es posible superar, no a un oscuro burócrata de una entidad perdida en el marasmo administrativo.

A la calma de la estabilidad confluyen diplomáticos poco influyentes de “carrera” y políticos sobrevivientes, todos escudados en su aparente mejor “estatus” burocrático y dispuestos a formar parte del sistema, que saben injusto e inconveniente, pero que ha dado prueba de ser eficiente. Para entrar en el sistema no podría demostrarse aptitudes especiales de preparación, rendimiento y experiencia, sino la disposición de ánimo para corear las virtudes prefabricadas, con la secreta esperanza de que pronto otras virtudes iguales, fabricadas para el nuevo miembro del sistema serían coreadas también por antiguos y flamantes cofrades.

Esta estabilidad ha permitido también el lento progreso por “inercia” de varios miembros conspicuos de la mayoría no influyente, quienes no sólo que no están dispuestos a exigir sus mejores derechos frente a los funcionarios políticos, sino que son comúnmente utilizados por las autoridades políticas como pretexto para nombrar funcionarios extraños a la carrera, pero que demuestran evidentemente mejor preparación, más clara inteligencia e incluso



ciertas dotes naturales para improvisar a un diplomático, también en aparentes mejores condiciones que las que podría tener el funcionario de carrera tomado como pretexto.

La indolente actitud de la mayoría descrita, ha dado lugar a una práctica, por imitación, de los funcionarios influyentes caídos en momentánea desgracia, que no tienen duda alguna en cumplir sus funciones “dentro de la carrera” que ni remotamente están de acuerdo con su preparación, conocimientos y experiencia. Siendo un carrera progresiva, sería de entenderse que –hasta pasar la jubilación por edad avanzada o por enfermedad- el funcionario día a día conoce más y no sólo que puede ser más útil a la institución y al país, sino que debe exigírsele progresivamente más; de tal manera que un ex Ministro de Relaciones Exteriores o un ex Subsecretario debería pasar a ser asesor o consultor de las nuevas autoridades de la Cancillería y del país, pero no ser un dependiente segundón de una entidad administrativa sin importancia, o peor engrosar la famosa “bodega”, donde no queda otra posibilidad que rumiar antiguas glorias y pasadas ejecutorias.

En conclusión, esta simple permanencia debe tener límites no sólo en la utilidad efectiva del funcionario para la Cancillería y para el país, sino en la misma dignidad del individuo, que cuando no surge espontánea puede muy bien ser provocada por el mismo sistema, por la propia institución; al igual de lo que ocurre en las Fuerza Armadas donde incluso oficiales de antigua y fecunda trayectoria, que no logran una última calificación para el ascenso, deben necesariamente pasar a situación de disponibilidad para su retiro efectivo. En otra fase del mismo asunto, no hay lógica en que un funcionario elevado por mera inercia, asuma responsabilidades mayores a su preparación, conocimientos y experiencia; cuando, en el supuesto admitido anteriormente, por su propia iniciativa no ponga de manifiesto sus limitaciones, el mismo sistema, la propia institución, debe encontrar una posición burocrática adecuada y acorde con su preparación, conocimientos y experiencia.

La actitud idiosincrática

Finalmente, es incuestionable que la condiciones idiosincráticas de la nacionalidad común, están presentes en los funcionarios de las dos vertientes de la diplomacia ecuatoriana, por lo que el medio desorganizado y la falta de una debida institucionalización permiten que esas características, en sus aspectos negativos, encuentren un campo abonado para su florecimiento, encubierto en una coraza de artificial cortesía y afectada cordialidad, por lo que el sistema no sólo que no debe aunar la manifestación de estas condiciones negativas como la envidia contumaz, la maledicencia y la intriga, sino que debe impedirles a toda costa, precisamente suprimiendo las consecuencias en la Ley y en la práctica, que permiten la obtención de réditos por su habitual ejercicio.

Las soluciones inmediatas



La gravedad de la situación del Servicio Exterior y lo arraigado de sus malas prácticas, podrían hacer pensar en que las soluciones deberían proceder de un lento y sistemático proceso de reeducación y hasta de eliminación de funcionarios enquistados fuertemente en el sistema, de tal suerte que llegaran a constituirlo, pero quizás se lograría una muy importante mejoría si se erradican las características más neurálgicas de la crisis, precisamente aquellas que lucen ilógicas y anacrónicas, si se pretende profesionalizar al Servicio Exterior y establecer una auténtica carrera diplomática.

Reformas legales

En consecuencia con lo anterior, y en virtud a un procedimiento que en las actuales circunstancias políticas no exhibe mayores dificultades, podría pensarse en reformas claves en la Ley Orgánica del Servicio Exterior con el objeto de establecer la posibilidad de un único ingreso a la carrera, mediante la rendición de pruebas especiales de los aspirantes a diplomáticos que ganarían cupos o plazas en la Academia Diplomática. Podría exonerarse de algunas materias en los cursos regulares de tal Academia a los aspirantes provenientes de los institutos universitarios de Derecho Internacional.

Los nombramientos políticos

Los nombramientos políticos directos del Ejecutivo tendrían que reservarse exclusivamente para jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares; los nombramientos, por ley, deberían caducar el 10 de agosto del año en que termine su mandato el gobierno que los haya promulgado. Cabría pensar en un sistema de aprobación o de sometimiento de la decisión presidencial de designar funcionarios políticos, a un dictamen del Consejo de Ministros, con el objeto de provocar, aún cuando sea sólo somero, un análisis de la personalidad y virtudes del propuesto funcionario, el que indefectiblemente, tenga o no la "sensibilidad" de presentar su renuncia al término del gobierno que lo designó, terminará sus funciones cuando eso ocurra; por lo que, consecuentemente, habría que eliminar de la Ley Orgánica del Servicio Exterior la actual posibilidad de pedir una ratificación posterior como funcionarios de carrera, luego de seis años de servicios ininterrumpidos y "altamente satisfactorios" en actividades relativas a la quinta, cuarta y tercera categorías del servicio exterior.

La calificación anual de funcionarios

Asimismo, por ley de la República y no por simple Acuerdo Ministerial, habría que promulgar un sistema de calificación anual de los funcionarios en el que se establezca paladinamente que cualquier ejercicio de presión por parte de un funcionario será un demérito, estableciendo al propio tiempo un mecanismo para poder conocer de los casos y situaciones en los que se haya pretendido utilizar tales recursos.



Las especiales necesidades coyunturales del Servicio Exterior deberían estar consideradas en el sistema de calificación, de suerte de prever incentivos especiales cuando se ponga en evidencia la necesidad de negociadores o de investigadores, citados éstos como ejemplos únicamente.

Debería quedar establecido un sistema por el cual, salvo situaciones excepcionales debidamente analizadas y sopesadas de servicios extraordinarios o de malas conductas manifiestas, que un funcionario que vaya cumpliendo las exigencias usuales de preparación, rendimiento y eficiencia sepa con precisión cuándo irá ascendiendo a categorías superiores en su carrera.

El último ascenso

Por lógica, la carrera debería terminar en la actual segunda categoría, la de Ministro del Servicio Exterior, para permitir que el cargo de Embajador en el exterior se cubierto por funcionarios de esa jerarquía, que al volver a la Cancillería tendrían mayores opciones para ocupar cargos administrativos internos.

En caso de no acogerse esta solución, por los derechos adquiridos por Embajadores de carrera, habría que pensar en la creación de una nueva categoría dentro del servicio administrativo, del llamado “auxiliar del servicio exterior”, para transformar algunos cargos actuales que conllevan funciones no diplomáticas. Concomitantemente, será necesario crear un sistema de selección de los Ministros aptos para ascender a Embajadores, puesto que la práctica actual permite la realización de decisiones caprichosas del Canciller de la República y de otros funcionarios influyentes que “recomiendan” la promoción de un Ministro “injustamente marginado” o “merecedor excepcional” de reconocimiento.

El sistema de selección o de calificación previa de ministros podría establecerse en la misma Ley Orgánica o en el Sistema Legal de Calificación Anual, creando, si se quiere, una instancia previa de examen, en la que se pueden hacer valer las auténticas virtudes y ejecutorias, caso por caso, inclusive mediante la comparación de desempeños individuales, en cargos y responsabilidades iguales o similares.

Representación de los funcionarios calificados y examinados

Sería muy conveniente que tanto en la Comisión Calificadora del Personal, como en el órgano o comisión examinadora para la precalificación destinada al ascenso de los Ministros del Servicio Exterior, el personal sujeto a esta práctica mantenga un representante para que haga conocer méritos especiales, logros individuales extraordinarios y defender, cuando sea el caso, posiciones y actitudes que puedan ser eventualmente perjudiciales para el funcionario, pero



esa representación no puede recaer en otro funcionario sujeto igualmente a similar proceso de calificación, puesto que, de acuerdo a la experiencia acumulada hasta el momento, no hay mandatario que no haya influido, de una u otra forma, en su beneficio personal. Por ello, cabría que tal procurador, pues eso debería ser en el más alto sentido de la palabra, sea una persona que haya superado la situación de ser también calificado, quizás debería ser elegido entre los funcionarios diplomáticos en servicio pasivo.

La disponibilidad

Habría que ampliar, por otro lado, la gama de posibilidades para el paso de funcionarios a la situación de disponibilidad, que tendría que ser automática en los casos de arribo a los diferentes límites de edades por categorías, a fin de dejar en libertad al Ministro para ampliar los tiempos de servicios en casos realmente excepcionales y extraordinarios; no como ocurre actualmente, cuando sólo excepcionalmente o por retaliación, se niega la ampliación de servicios.

Tendrían que pasar a situación de disponibilidad los funcionarios de carrera que hayan ocupado el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y de Subsecretarios y que no vayan a ocupar una asesoría o consultoría especiales, por falta de confianza de las nuevas autoridades, dejando por cierto abierta la posibilidad de impugnar fundamentalmente la negativa u oposición para la asunción normal de tales funciones.

Igualmente, y cuando no se haya optado por ocupar una vacante en la jerarquía superior del servicio administrativo, un Ministro del Servicio Exterior con diez años de funciones en la categoría y sin haber recibido la precalificación de aptitud para su ascenso a Embajador, debería pasar también a situación de disponibilidad.

Planificación de la política de personal

Inmediatamente también podría crearse un departamento de Planificación de Política de Personal, a fin de que determine un calendario de traslados y rotaciones del personal diplomático para ser comunicado con la debida antelación a los funcionarios implicados en tales cambios. Para escoger el personal, tal departamento de Planificación debería fundamentar sus sugerencias en la preparación y aptitudes reales de los funcionarios; sabiéndose que, por ley las órdenes de traslado y rotación son inexcusables.

La planificación de política de personal tendrá que ver también con el tamaño de las Misiones y Oficinas Consulares, de conformidad con las necesidades del Ecuador y con el movimiento del tratamiento de los intereses, negocios y aspiraciones nacionales con un determinado país, una específica ciudad o en el seno de un organismo internacional.



Con esta planificación se evitaría la práctica actual, que hace que algunas Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares tengan un abultado número de funcionarios, hasta el punto de hacer turnos de trabajo, por el interés individual de ellos de ir a esa Embajada o a ese Consulado, interés que nada tiene que ver con las necesidades del país.

El primer orden

Este es un simple esbozo de ideas expuestas con la esperanza de que su aplicación podría ayudar a iniciar un primer orden, si se quiere elemental, para comenzar la construcción de una carrera auténtica que cuente con funcionarios no dispuestos a entablar, con fortuna una competencia desleal entre ellos y que estén convencidos de poder aprovechar y multiplicar el aporte de los ocasionales funcionarios políticos, cuya personalidad y méritos especiales son definitivamente necesarios en también especiales circunstancias políticas.