

## Política exterior democrática, sociedad civil y diplomacia

Javier Ponce Leiva<sup>1</sup>

Por primera vez en muchos años nos dirige un gobierno que cuenta con una orientación explícita y detallada para la ejecución de su política exterior. El Plan de Desarrollo 2007-2011 presenta la novedad, frente a previos documentos similares, de haber sido estructurado en torno a objetivos, es decir, no es la suma de los propósitos, políticas, metas y estrategias elaborados de modo sectorial por las instituciones competentes en los diversos campos de acción del Estado, sino que todas ellas, con apoyo y en consulta de la sociedad; sectores productivos, sociales y académicos, asumen la responsabilidad de coadyuvar la logro de esos objetivos globales. La transparencia propiciada por el Plan, tanto por la metodología aplicada para su diseño, como por la elaboración de indicadores que permitirán evaluar el grado de avance en las metas fijadas para cada política e introducir oportunamente correctivos, facilita la rendición de cuentas de los responsables de su implementación.

El ejercicio presupuestario realizado por la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES) para cuantificar el costo de ejecución de las distintas políticas permite programar los recursos que deberá destinar el estado para la consecución de cada meta. Su asignación o no será un claro indicio, por un lado de la prioridad asignada a las mismas, y por otro de la voluntad política que las respalda.

En actitud encomiable e inusual en nuestro medio, en que cada gobierno pretende iniciar la historia al asumir la administración, con acendrada visión de estado, y la humildad suficiente para rescatar esfuerzos válidos de previas administraciones, SENPLADES integró un equipo de excelencia profesional y técnica dirigido con espíritu patriótico por Fander Falconí, que reconoció la validez de los consensos recogidos por el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX) 2020 y los tomó como base para la elaboración

<sup>1</sup> Embajador de Carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano.

del capítulo de política exterior del Plan de Desarrollo 2007-2010. Encomendó al mismo equipo de la Cancillería que coordinó aquel primer ejercicio la redacción de ese capítulo. Esta aclaración hace pertinente un breve recuento del contenido y metodología de su elaboración.

### Antecedentes del Planex 2020

Dos circunstancias confluyeron en la necesidad de elaborar el Planex 2020. Por un lado en 1998 se resolvió el diferendo territorial con el Perú, -que había condicionado nuestra acción externa en todos sus ámbitos- lo que exigía un replanteamiento de nuestra agenda internacional. Por otro, en la última década se incrementa el interés de la opinión pública acerca de los temas internacionales, en especial la migración -masiva desde la crisis financiera del 98- y el conflicto colombiano. A diario los medios informan sobre hechos relativos a los emigrantes, y la sociedad no sólo se interesa por sus condiciones de vida, sino por la realidad de los países de destino, pues es consciente de que una crisis económica en ellos repercutiría en sus mercados laborales, con consecuencias para los compatriotas que allá residen.

Otro hecho que afecta de cerca los ecuatorianos es la situación en Colombia. Arribo de decenas de miles de refugiados; incursiones de las

fuerzas armadas colombianas y de grupos irregulares; tráfico ilegal de armas, precursores químicos y drogas; violencia en la zona fronteriza; aspersiones con químicos en la zona fronteriza, etc., son seguidos con creciente atención por parte de nuestra sociedad. A más de los dos temas citados, una multiplicidad de asuntos vinculados a la política exterior -cambio climático, biodiversidad, el TLC con EEUU, propiedad intelectual, etc., pasaron a ser objeto de un debate sin precedentes por parte de la opinión pública.

Hasta 1998 nuestra diplomacia no necesitaba definir una agenda internacional, pues ésta ya nos venía dada por el centenario conflicto con el Perú. Durante 150 años el objetivo central de nuestra política exterior fue la resolución de ese diferendo, y nuestra relación con los otros países y con los organismos internacionales estaba signada por esa necesidad. La suscripción de los Acuerdos de Paz nos obligaba a repensar la acción externa del país. Esta necesidad motivó, ya en 1999, que el entonces Canciller José Ayala Lasso promueva un debate al interior del MRE sobre la actualización de nuestra agenda internacional, que el embajador Gustavo Ruales sintetizó con el concepto de “diplomacia para el desarrollo”. Posteriormente la Ministra Nina Pacari impulsó un mayor espacio para la proyección externa de nuestra riqueza multicultural y finalmente, en

el 2005, el Presidente Palacio y el Canciller Carrión decidieron impulsar un plan de largo plazo.

Desde el inicio éramos conscientes de la dificultad que suponía planear un plan para la acción externa, dada la falta de consensos sobre nuestros objetivos de política interna fundamento de aquella, pero los mismos participantes en el proceso reconocieron que el mundo no iba a esperar que la clase política ecuatoriana alcanzara acuerdos mínimos, y que éste seguiría su curso y el país se relacionaría con él sea cual fuere nuestra inestabilidad política. Por ello coincidieron en la conveniencia de adoptar unas directrices que den sentido a nuestra acción externa.

El propósito central del Planex 2020 es el contar con lineamientos de política exterior que permitan dar continuidad a nuestra acción externa más allá de las contingencias políticas internas, tendiendo a conformar una política de estado que consolide la presencia internacional del país, lo proyecte como un socio serio y confiable, y permita proyectar líneas de acción en plazos más extensos que la duración de un gobierno. Brasil y Chile, en la región, son evidentes ejemplos del espacio que se puede ocupar cuando la continuidad trasciende ideologías y partidos. En una magistral exposición

Rubens Ricúpero, uno de los más prestigiosos diplomáticos brasileños, ex-ministro y ex-Secretario General de la UNCTAD, nos decía que los consensos normalmente se producen en tiempos de crisis, cuando la sociedad se ve obligada a unirse ante graves amenazas externas o internas<sup>2</sup>. Si pensamos en nuestra historia reciente, tal vez el único gran consenso en materia internacional fue el respaldo de más del 95% de la población a la negociación y suscripción de los Acuerdos con Perú en 1998, el que fue posible gracias a un tenaz y sistemático trabajo de información y consulta con los sectores sociales. Actualmente el conflicto colombiano, por un lado, y el profundo convencimiento de los ecuatorianos de que el país no podía seguir con la errática conducción política e inestabilidad del último decenio, contribuyeron para abonar el campo propicio para el florecimiento del consenso que se produjo en torno al Planex.

### La elaboración del PLANEX 2020

La decisión de llevar adelante un proceso democrático y participativo para la elaboración del Planex 2020 obedeció a la acendrada convicción –fundamentada en la prontitud con la que cayeron en el olvido planes pasados en otras áreas– de que la única manera de asegurar su vigencia era que fuera realmente eficaz, es decir

<sup>2</sup> Rubens Ricupero: "Formación de consensos en política exterior" en Revista 44 de la Asociación de funcionarios y empleados del servicio exterior (AFESE), pgs. 200-214, Quito, 2006

que la sociedad se apropiara del mismo, y exigiera su cumplimiento a los sucesivos gobiernos. Ello sólo podía obtenerse si recogía de modo auténtico consensos compartidos por los más amplios sectores de la población. Consideramos que el propósito se cumplió, pues en pocos meses el Planex 2020 pasó a ser un referente para los más diversos sectores sociales y productivos, lo que se constata al revisar las informaciones en los medios de comunicación, que, por cierto, jugaron un papel determinante a lo largo del proceso.

Entre octubre de 2005 y octubre de 2006 se elaboró el Plan, publicado en noviembre de ese año. Se celebraron trece seminarios y diez talleres, que convocaron a partidos políticos, autoridades locales, movimientos sociales, empresarios, académicos y medios de comunicación. En una primera etapa nos limitamos a preguntar cuáles objetivos, en su criterio, deberían guiar nuestra política exterior y qué temas consideraban prioritarios para el país. En reuniones celebradas en Cuenca, Guayaquil, Manta y Quito, pudimos percibir las distintas sensibilidades regionales. Así, en Guayaquil la atención se centró en temas económicos y de soberanía, en especial marítima. En Cuenca el ambiente, la migración y el turismo fueron tra-

tados de modo recurrente, mientras que en Manta la proyección hacia el Pacífico concitó gran interés.

En la siguiente fase se convocaron seminarios temáticos sobre los asuntos en cuya prioridad se percibió existía un amplio consenso: migración, derechos humanos, cultura, relaciones económicas –incluido ambiente<sup>3</sup>-, cooperación internacional, seguridad y aspectos institucionales. Asimismo se identificaron los países y regiones de especial interés para el país: Latinoamérica -y dentro de ella Suramérica y los países vecinos-, Estados Unidos, Europa -con énfasis en España-, y la Cuenca del Pacífico. Connotados expertos nacionales y extranjeros analizaron los distintos temas, y sus exposiciones fueron publicadas, -con apoyo de la CAF que respaldó todo el proceso-, en cinco libros<sup>4</sup>. Tanto las propuestas de las organizaciones y personalidades invitadas como el Plan figuran en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>5</sup>.

La tercera etapa consistió en la redacción del Plan. Las ideas expuestas en los seminarios y en documentos recibidos con posterioridad se sistematizaron en un primer borrador que fue analizado en una reunión de las autoridades del Ministerio y cuatro académicos expertos en relacio-

<sup>3</sup> No se puede analizar lo uno sin lo otro, ver "Globalización y Desarrollo en América Latina" F. Falconí, M. Hercowitz y R. Muradian, editores, FLACSO, Quito 2004

<sup>4</sup> Ecuador en el escenario global, Relaciones Ecuador –Estados Unidos, Relaciones del Ecuador con los países vecinos; Cultura, Emigración y Política Exterior; y Cooperación internacional para el Ecuador., MRE-CAF. 2006

<sup>5</sup> [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

nes internacionales. Debo destacar el profundo espíritu democrático de las autoridades de entonces, quienes aceptaron incluir varias propuestas con las que no concordaban, anteponiendo el deseo de que el texto reflejara las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana a sus apreciaciones personales. Con las sugerencias de ese taller se elaboró un segundo borrador que fue distribuido a todos los participantes en el proceso (aproximadamente trescientos). Alrededor de cincuenta remitieron sugerencias adicionales o puntualizaciones, las que se iban incorporando en nuevos textos que se volvían a remitir para comentarios. Se llegaron a redactar quince borradores hasta llegar al documento final.

### Contenido del PLANEX 2020

El PLANEX 2020 se inicia con una prospectiva del escenario internacional con el horizonte del 2020. Estimamos apropiado que, una vez establecidos los objetivos, identificadas las áreas geográficas y países prioritarios y definidos los lineamientos estratégicos para cada tema, era conveniente analizar el ambiente internacional en que nos tocaría adelantar nuestros intereses.

A pesar de la falta de certezas que caracterizan la cambiante dinámica internacional, y las limitacio-

nes de los estudios prospectivos, nos arriesgamos a prever la continuidad de algunas tendencias actuales en el entorno externo durante el plazo del Plan. La persistencia de una potencia hegemónica; el fortalecimiento de Europa y Asia como centros significativos en los campos económico y tecnológico; y el creciente peso internacional de China, Rusia, Brasil e India. Por otro lado, el multilateralismo al parecer seguirá afrontando serias dificultades. A nivel universal es evidente la ineficiencia de la ONU, tanto en la preservación de la paz y la seguridad (Oriente Medio), como en el logro del desarrollo (disminución de recursos del PNUD); así como la falta de progresos en la OMC en el establecimiento de reglas justas universales para el intercambio comercial (estancamiento de la ronda Doha), y la lenta readecuación del FMI y el BM a las necesidades de los países en desarrollo. En el plano regional son notorias los tropiezos de la CAN, MERCOSUR<sup>6</sup>, la Unión Europea, etc.

Ecuador se había esforzado en los últimos cincuenta años en mantener una activa política multilateral, tanto para fortalecer su poder de negociación al actuar en conjunto con estados de similares intereses, como por los espacios que le brindaban los foros internacionales para divulgar sus tesis territoriales. La circunstan-

<sup>6</sup> Ver Juan Cuví "El desafío de la unidad" en La Tendencia N° 5, pags. 57-70, mayo 2007 y W. Herrera y Grace Jaramillo en "Ecuador: relaciones económicas internacionales" MRECI-CAF, 2007.

cia descrita exige, a más de mantener una gestión notoria en dichos foros, en especial en temas prioritarios como el ambiente y los temas financieros y comerciales, un redoblado ímpetu por fortalecer nuestras políticas bilaterales, sobre todo con sus principales socios. Sobre cada uno de los temas, regiones y países seleccionados como prioritarios, el plan define un total de 108 lineamientos estratégicos, que son las directrices que deberían orientar nuestra política exterior.

En cuanto a los objetivos de la política exterior, el Planex agrega, a los tradicionales, como la de defensa de la soberanía y la integridad territorial y la integración latinoamericana, otros de nuevo cuño, cual es el respeto a los derechos de los emigrantes<sup>7</sup>, aspecto para el que en el pasado no era relevante tener una política y adquiere hoy interés primordial.

### El Plan de Desarrollo 2007-2010

En ejercicio de su facultad constitucional de dirigir las relaciones internacionales, el Presidente Rafael Correa, con los fundamentos establecidos en el PLANEX 2020, decidió incluir en el Plan de Desarrollo que enmarca la acción de su gobierno, un capítulo de política exterior

que define las prioridades, objetivos específicos y vinculaciones de la acción externa con los objetivos y metas de política interna de su administración.

Para la consecución del Objetivo 5 del Plan de Desarrollo aprobado por el actual gobierno<sup>8</sup> “garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana”, se establecen siete políticas:

De la Política 1, relativa a la soberanía, la seguridad y las relaciones con los países vecinos, destacamos, a más de la defensa soberana de los recursos naturales, -incluyendo la seguridad alimentaria-; el protagonismo de las comunidades indígenas transnacionales y las poblaciones fronterizas; el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional; así como el impulso a una agenda positiva con Colombia, con la cual el principio de no ingerencia en los asuntos internos es piedra angular de nuestra relación.

La Política 2, atinente a la promoción de los derechos humanos, propone una acción más dinámica del Ecuador en el concierto internacional así como el pleno cumplimiento de las sentencias y resoluciones internacionales que afectan al Ecu-

<sup>7</sup> Es ilustrativo el creciente interés de la academia y la sociedad civil ecuatoriana por el tema migratorio Ver, entre otros: "Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad Civil" CSSM-SJM, Quito 2004, "Migraciones, un juego con cartas marcadas" Abya-Yala 2004, "Emigración y política exterior en Ecuador" Javier Ponce L, editor, CEI-FLACSO-Abya-Yala, 2005, "Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador, 4 tomos, G. Solfrini, editor" ALISEI, 2005. La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades" G. Herrera, MC Carrillo, A Torres, editoras. FLACSO 2005, "Migrantes, problemas y ayudas, Javier Ponce L. editor, Ed el Conejo-AFESE, 2005.

<sup>8</sup> [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

dor, que ha pagado indemnizaciones en determinados casos de violaciones de derechos humanos, pero no ha sancionado a los responsables<sup>9</sup>.

La protección de los emigrantes ecuatorianos, materia de la Política 3 incluye novedosas acciones como el uso de tribunales extranjeros e internacionales para exigir el respeto de los derechos de los conciudadanos residentes en el exterior.

El robustecimiento de la posición del Ecuador en la economía internacional, que plantea la política 4, a más de abandonar la idea de que el incremento de exportaciones es un objetivo per se, y vincular éstas al desarrollo de cadenas productivas que beneficien a pequeños y medianos productores, impulsar la diversificación del destino de origen de nuestro comercio exterior, y apoyar la creación de mecanismos alternativos de financiamiento para la región; confiere una especial importancia a la integración andina y suramericana como herramienta para un desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más equitativa.

La política 5 alinea la política exterior con los objetivos de la política interna; propicia mecanismos para rendición de cuentas de los ejecutores de dicha política; y establece

las directrices que guiarán nuestra relación con los principales socios del país.

La política 6 establece la cooperación internacional como complemento de la inversión social, productiva y ambiental del Estado, el que asume esa responsabilidad que, en el pasado en muchas ocasiones fue delegada a los oferentes de cooperación. La elaboración de una agenda propia, y un mapa estratégico de la cooperación<sup>10</sup> son iniciativas para asegurar que dicha cooperación responda a los intereses nacionales.

Por último, los delitos transnacionales son objeto de la política 7, que al incluir los delitos ambientales, la corrupción, y el tráfico de bienes tangibles e intangibles, establece nuestra propia agenda en esta materia.

Las siete políticas descritas de modo sumario, se ejecutarán mediante metas específicas. Para alcanzarlas se identifican programas y estrategias en el capítulo de política exterior del Plan<sup>11</sup>, elaborado sobre la base de catorce mesas de diálogo celebradas en junio y julio del 2007, en la que participaron setenta y cinco representantes de los sectores sociales convocados por Cancillería en coordinación con SENPLADES.

<sup>9</sup> Hernán Salgado "Derechos humanos" en "Ecuador: derechos humanos y cooperación internacional. MRECI/CAF, Quito, 2007.

<sup>10</sup> Boris Cornejo, Pablo Suárez y otros autores en "La cooperación internacional para Ecuador", MRE-CAF, 2006, y Ricardo Conejo "Ecuador: derechos humanos y la cooperación internacional" MRECI-CAF, 2007.

<sup>11</sup> Ver Plan de Desarrollo 2007-2010 Política Exterior, octubre de 2007, MRECI-CAF.

Las ponencias de los participantes se recogen en dos volúmenes<sup>12</sup>. Este Plan orientará los Planes Operativos Anuales que definirán las acciones específicas que habrá que realizar anualmente hasta el 2010 para alcanzar las metas establecidas.

### Las instituciones y la política exterior

El Plan de Desarrollo, capítulo de política exterior, abarca todos los temas relevantes de las relaciones exteriores del Ecuador, y en ciertos temas específicos contempla mecanismos de coordinación interinstitucional, indispensables para una acción eficaz y consistente. Mucho nos queda por hacer para alcanzar niveles aceptables en este campo. Mencionaré varios casos que ilustran algunas falencias.

El Congreso Nacional cuenta con una Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, integrada usualmente por legisladores con escasa o nula experiencia en esos temas, pues es notoria y generalizada la escasez de expertos en los mismos en los partidos políticos. Su actividad, en general, se ha limitado a emitir los informes relativos a la aprobación de aquellos Convenios internacionales que son sometidos al Congreso por disposición constitucional<sup>13</sup>, la que, por cierto, se presta

a laxas interpretaciones que permitieron por ejemplo, que el Convenio con EEUU para el uso por parte de su fuerza aérea de la base de Mantua no fuera conocido por el Legislativo-, o a llamar a compareencias, sea a la Comisión o al plenario, a los Ministros de Relaciones Exteriores para que expliquen determinadas situaciones, a las que a menudo no se da seguimiento. Estos procedimientos parecen insuficientes para un control democrático efectivo sobre la política exterior, pues si bien es facultad del Ejecutivo dirigirla y ejecutarla, adolece de mecanismos de rendición de cuentas más prolijos ante el primer poder del Estado.

Sin minimizar la responsabilidad del Ejecutivo, la falta de un debido análisis de ciertos instrumentos internacionales, -un factor no deleznable es la inexistencia de un cuerpo técnico profesional en el parlamento, así como la falta de recursos de la asesoría jurídica del MRE- está al origen de la multiplicidad y diversidad de contenidos en los alrededor de veinte convenios de garantías de inversiones que hemos concertado con otros gobiernos, situación que nos genera serias dificultades en estos días. Otro ejemplo: en el año 2001 se aprobó, sin mayor estudio, una enmienda al Convenio de doble nacionalidad con España que privó

<sup>12</sup> I Ecuador y las relaciones económicas internacionales y II.-Ecuador: derechos humanos y cooperación internacional, MRECI-CAF 2007.

<sup>13</sup> Art.161 de la constitución (los de límites; alianzas políticas o militares; integración; deleguen a organismos internacionales ejercicio de competencias; de derechos humanos y los que exijan expedir, derogar o modificar leyes).



a los ecuatorianos de la igualdad de derechos laborales con los españoles, reforma que no fue aceptada por otros países latinoamericanos. Parecería conveniente que la Asamblea Constituyente adopte disposiciones para perfeccionar el papel del Legislativo en este campo, sin que, al hacerlo, limite de modo indebido la facultad del Ejecutivo de dirigir y ejecutar de manera ágil la acción externa del Estado.

Son competencia del Ministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración los tratados y otros instrumentos internacionales, la cooperación económica y financiera y la presentación de solicitudes de cooperación técnica<sup>14</sup>. No obstante, se ha convertido en práctica habitual que otros Ministerios, entidades autónomas, fuerzas armadas, policía nacional, etc., suscriban acuerdos de todo tipo con organizaciones extranjeras, sin coordinación alguna ni conocimiento del MRECI. El caso más divulgado en meses pasado fue el acuerdo entre la policía nacional y una organización ambientalista que fue derogado a las pocas semanas, lo que afectó de modo negativo la imagen externa del país, en un área sensible en momentos en que promovemos el proyecto del Yasuní y el cese de aspersiones.

La cooperación internacional es parte sustantiva de la política exte-

rior, sobre todo en el campo militar, pues tiene efectos en ocasiones determinantes en nuestras relaciones con otros Estados. Por citar un caso, que el país tenga convenios y estrechas relaciones de larga data de carácter militar con un determinado estado del Medio Oriente ha mermado nuestras posibilidades de fortalecer los vínculos económicos con otros estados de la región, en especial los árabes. Es indispensable que el papel rector de la Cancillería en este campo sea respetado para lo que se requiere por un lado decisión política de la Presidencia de la República y, por otro, la creación o perfeccionamiento de mecanismos de coordinación interinstitucional que, al mismo tiempo que faciliten la obtención de cooperación a las distintas entidades de manera oportuna, no comprometa de modo indebido nuestra acción externa.

En el ámbito militar es necesaria una preparación conjunta del MRECI y el Ministerio de Defensa de las posiciones que llevará el país a foros internacionales de defensa, -en el ámbito de la OEA y otros-, lo que se facilita por la acertada decisión presidencial de poner al frente de dicho Ministerio a civiles. Acá cabe una puntualización, los temas de seguridad no son competencia de las fuerzas armadas, sino del gobierno, quien debe definir la política en ese campo. Una vez definida dicha

14

Arts. 4 y 5 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

política, a las fuerzas armadas, que no son deliberantes, les corresponde exclusivamente la preparación de planes de defensa para hacer frente a las amenazas a la seguridad que sean consideradas como tales por el gobierno, y sólo para aquellas amenazas que requieran ser enfrentadas con medios militares (lo que en modo alguno son ni el control migratorio ni el del narcotráfico). De igual modo, compete al Ministerio de Relaciones Exteriores el dar los elementos de juicio al Presidente de la República sobre aquellas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en que es deseable la participación del país, pues dicha participación es un elemento más de la política exterior del Estado. Por su parte corresponde al Ministerio de Defensa el analizar el contingente militar que puede ponerse a disposición de las mismas. Cabe destacar que de modo creciente dichas operaciones tienen un variado componente civil (ayuda humanitaria, apoyo a elecciones, fortalecimiento institucional del Estado receptor, etc) para las que el país cuenta con capacidades que debería poner a disposición en el futuro inmediato. En el mismo ámbito, llama la atención que en todos los países que cuentan con un Instituto Antártico, encargado del seguimiento y organización de expediciones científicas a ese continente, éste se encuentre adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, y no a la Armada, como ocurre en Ecuador.

Cancillería debería mantener al tanto a las fuerzas armadas, -algunos de cuyos miembros incluso podrían integrar como asesores las delegaciones nacionales- de las negociaciones que se llevan a cabo en los foros de Naciones Unidas vinculados a los temas de desarme como la I Comisión de la Asamblea General de la ONU, la Comisión de Desarme o la Conferencia de Desarme.

Si bien la asunción por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de la gestión del comercio exterior y la integración resuelta por el actual gobierno dan una mayor consistencia a la acción en este campo, persiste la bicefalía en la cooperación, y así la de carácter no reembolsable y los programas de canje de deuda están a cargo del INECI mientras que la cooperación reembolsable es gestionada por el Ministerio de Economía. De igual modo se requiere mejorar la coordinación con Cancillería de otros Ministerios con participación en organismos internacionales (Educación en UNESCO, Agricultura en FAO, Salud en OMS, Economía en FMI, BID, CAF y BM, Trabajo en OIT, etc.).

En cuanto a la institucionalidad del servicio exterior, toda administración pública eficiente cuenta con un servicio civil profesional estable, de alta capacidad técnica y profesional, que permita dar apoyo competente y leal a los distintos gobiernos, ejecu-

tando las directrices que impongan las altas autoridades. Por desgracia, el proceso de desmantelamiento del Estado padecido en las últimas décadas como consecuencia de políticas neoliberales aplicadas a la criolla, acabó con equipos técnicos de excelencia en varias instituciones del Estado. El servicio exterior fue una excepción a dicho fenómeno y logró conservarse. Es comprensible que el Presidente de la República desee contar con personas de su confianza en determinadas jefaturas de misión, sean Embajadas o Consulados, pero más difícil es entender el provecho para el país de que se designen en cargos subalternos a personas sin la formación profesional apropiada. Recuerdo una anécdota que contaba el entonces Canciller del último gobierno militar, Armando Pesantes, a quien habría llamado el Ministro de Defensa a decirle que tenía un sobrino que le gustaba mucho las relaciones internacionales, que hablaba idiomas y leía mucho sobre el tema y le pidió si podría nombrarlo Consejero en alguna Embajada. Pesantes respondió que con mucho gusto, y que él estaba por llamarle para pedirle un favor parecido, le dijo que tenía él también un sobrino, muy disciplinado, que había leído las historias de famosas batallas y las biografías de los grandes generales de la historia, por lo que se atrevía a pedirle si pudiera nombrarlo coronel en alguna guarnición. Según el ex ministro, nunca su interlocutor le hizo una solicitud similar.

Resulta insólita la decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional la incorporación de la Academia Diplomática en la Ley aprobada pro el Congreso, pues esa institución lleva funcionando como única vía de ingreso al servicio exterior desde hace veintiún años. Todos los países latinoamericanos (creo que hay una excepción) cuentan con dicha institución. Es cierto que mucho debemos hacer por mejorar la capacitación profesional de nuestros diplomáticos, en especial en el campo económico y su mejor vinculación con la sociedad civil, lo que se puede hacer con programas de capacitación adecuados, siempre y cuando se asignen los recursos pertinentes pues, según todos los estudios realizados por sucesivos gobiernos, es el servicio público con más alto nivel académico y profesional del Estado. De allí a suprimir una institución de adiestramiento profesional especializado cuya existencia es incuestionable en todos los servicios exteriores competentes del mundo hay un abismo. Por ese camino cualquier momento se declaran inconstitucionales los centros de capacitación de las fuerzas armadas en aras de la democratización de la defensa.

### **La sociedad y la política exterior**

La continuidad en la política exterior de un país no sólo lo convierte en un socio confiable para la comunidad internacional, sino que

permite alcanzar los objetivos que se plantea, muchos de los cuales requieren una acción más prolongada que la duración de un gobierno. La única manera de lograr que dicha política perdure es que refleje las aspiraciones del conjunto de la sociedad. Por ello la elaboración de la misma debe realizarse de modo participativo y democrático. No basta que los sectores afines al gobierno aporten con sus ideas, es deseable incorporar en el proceso a personalidades o representantes de grupos con otras ideologías, quienes por tanto tendrán distintos enfoques respecto a determinadas posiciones, con lo que animarán el debate, y darán aportes específicos válidos por la coincidencia en el deseo de que el país ocupe un lugar digno en el concierto internacional, sea respetado, y sus valores culturales y riquezas naturales conocidas.

Fue una sorpresa la facilidad con la que se arribaron a consensos en temas en que se preveían posiciones encontradas, así como la sintonía que se percibía entre representantes de ámbitos con escaso contacto, como empresarios y sociedad civil, tal vez porque su actividad profesional, para ser exitosa, requiere de un entorno de certezas y continuidad. Es sintomático que ni uno solo de los participantes se opusiera a que el Ecuador no acepte tropas militares en su territorio, a preservar el principio de no intervención en asuntos

internos de otros estados como la piedra angular de nuestra relación con Colombia, al rechazo de que las fuerzas armadas ecuatorianas realicen operaciones combinadas o conjuntas con las fuerzas armadas colombianas, la prioridad de la integración andina y sudamericana, la promoción del respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento de programas para hacer respetar los derechos de los emigrantes, la promoción de la diversificación de la composición y destinos de nuestro comercio exterior con objeto de disminuir nuestra vulnerabilidad externa, o la elaboración de nuestras propias agendas de seguridad y cooperación internacional para que respondan a los intereses nacionales, entre otros.

Es inevitable que en una sociedad plural se planteen distintas alternativas ante situaciones determinados, pero el partir de consensos básicos sobre aspectos tan definitorios nos permite elaborar una política democrática de la que se sientan parte todos los ecuatorianos, pues refleja en buena medida el sentir de la gran mayoría de la población. Similar percepción tengo del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo 2007-2010. Cuando existe un ambiente de respeto mutuo es posible concertar acuerdos, y si en algunos asuntos serán inevitables las discrepancias con algunos actores, éstos pueden dar aportes que enriquezcan

y fortalezcan la acción externa. En mi experiencia, el aporte de empresarios, muchos de los cuales han sido críticos del actual gobierno, sin duda perfeccionaron las propuestas que figuran en el acápite relativo a las relaciones económicas internacionales. Es indiscutible que corresponde al gobierno elegido democráticamente establecer las políticas, pero los mecanismos y procedimientos para su ejecución pueden ser perfeccionados con aportes incluso de aquellos que no comparten sus enfoques.

Un desafío imperativo es la institucionalización del diálogo y la consulta con los sectores sociales al ejecutar una política exterior que fue elaborado con esa metodología. Una vía es apoyarnos en ciertas instancias de consulta, otra, la más difícil pero tal vez más eficaz, es el generar una cultura de diálogo democrático en los responsables de la ejecución de políticas públicas.

En la actualidad el Ministro(a) de Relaciones Exteriores dispone de un órgano para su asesoramiento; la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, establecida por la Ley Orgánica del Servicio Exterior. En el pasado dicha entidad asesoraba al Ministro, cuando éste lo solicitaba, usualmente sobre temas vinculados con soberanía e integridad territorial, y fue en extremo útil para alcanzar el consenso nacional durante las negociaciones de Paz con el Perú en 1998. El cambio

de la Ley en 2006, fortaleció las funciones de la Junta, y si bien algunas fueron anuladas por decisión del Tribunal Constitucional (la aprobación de designaciones de Embajadores, sean o no de carrera), ahora puede proponer el tratamiento de ciertos temas que considere de interés para el país, facultad antes inexistente a más de atribuirle algunas otras competencias que la fortalecen.

Algunas críticas se han formulado a la composición de la Junta. Se ha cuestionado que sean miembros natos el Obispo de Quito con el argumento de que el nuestro es un estado laico y su población profesa varias creencias y religiones, así como el Jefe del Comando Conjunto, dado que las fuerzas armadas no son deliberantes por lo que se ha sugerido que sólo en aquellas reuniones en que se traten temas militares podría invitárselo como asesor. Por último se ha señalado la inconveniencia de designar como miembros a integrantes del Ejecutivo, pues la principal utilidad del organismo para el (la) Canciller es poder percibir el sentir de variados sectores sobre los temas internacionales. Algunos han puesto en duda la funcionalidad de la Junta, sea porque no es convocada para ciertos asuntos trascendentes (relación con Colombia, TLC con Estados Unidos, UNASUR, etc.) sea por considerar que agrupa a algunas “vacas sagradas” desconectadas de la realidad nacional. Incluso durante

el gobierno del Presidente Borja llegó a sugerirse la creación de un Comité Consultivo integrado por sectores representativos de la sociedad, opción que podría analizarse, evitando el riesgo de su transformación en un organismo de carácter corporativo.

En ciertos temas, porque así lo determinan normas legales o reglamentarias, entidades estatales y sectores productivos (COMEXI) u organizaciones de la sociedad civil (Plan Nacional de Derechos Humanos) son convocadas para contribuir a preparar la posición nacional en procesos de negociación en que participa Ecuador o la elaboración de informes que deben presentarse en instancias internacionales. Una vía que amerita ser explorada es el multiplicar esas instancias de consulta y coordinación con sectores interesados en otros temas (ambiente, migración, promoción cultural, inversiones, turismo etc.).

Probablemente la mejor manera de lograr una relación fluida entre el sector público y el privado, a fin de facilitar una acción mancomunada a nivel externo para el logro de objetivos consensuados, sea la consolidación de una dinámica de diálogo permanente entre servidores públicos y sociedad. La divulgación del Plan de Desarrollo 2007-2010 es una significativa contribución para ello, pues los sectores interesados conocen las directrices y líneas de acción que

llevará adelante el sector público en áreas de su interés, y al estar identificada la dependencia a cargo de su ejecución, podrán, por un lado acercarse para exponer sus sugerencias y por otro, evaluar de manera pública la eficiencia de éstas.

Ya en ciertas áreas de la acción internacional sus responsables adoptan la práctica de intercambiar información con sectores que pueden ser afectados por negociaciones internacionales. Esto ocurre, de modo relativamente sistemático, en la participación de Ecuador en los organismos de integración, en ciertos temas de OMC, en las negociaciones que acaba de iniciar la CAN con Europa o en acuerdos bilaterales de comercio, en que los sectores productivos suelen ser consultados. En otros campos, como la promoción cultural y turística, el ambiente, género, la protección de emigrantes, derechos indígenas, entre otras, el diálogo es más esporádico y depende en buena medida de las características de los funcionarios a cargo. No es fácil cambiar la cultura de la administración, para iniciar la dinámica tal vez pudieran ser útiles los mecanismos consultivos sugeridos en el párrafo anterior, teniendo conciencia de que su mera creación no basta.

### **Diplomacia: intereses o principios**

Los dos documentos que hemos revisado, definen nuestra política ex-

terior a largo y mediano plazo. Sin entrar en mayores análisis teóricos, basta señalar que algunos autores afirman que ésta ha sido inexistente en el pasado,<sup>15</sup> otros estiman que se ha inscrito en la escuela idealista, es decir, su gestión ha sido apegada a los principios y normas del derecho internacional, lo que unos elogian<sup>16</sup>, y otros censuran por ingenua<sup>17</sup> y por último, algunos sostienen que el apego al derecho internacional fue una decisión pragmática, es decir resultante de una decisión realista que respondía al interés nacional dada la debilidad militar del país frente a sus vecinos<sup>18</sup>.

Si las políticas públicas son básicas para la satisfacción de las necesidades de la población, su éxito depende en buena medida de la manera de ejecutarlas, lo que es en particular válido para la acción externa, que se debe tener muy presente las sensibilidades de las contrapartes. Unos breves comentarios sobre la herramienta que utilizamos para la ejecución de la política exterior contenida en los planes analizados: la diplomacia<sup>19</sup>. Su función es la promoción de los intereses nacionales definidos en los Planes descritos más arriba. Esa responsabilidad requiere la libertad de poder asumir posiciones flexibles

que posibiliten, según el tema y el ámbito de la negociación, adoptar la estrategia y línea de acción más conveniente en cada caso. Los avatares de nuestro diferendo territorial con el Perú nos enseñan que no hay amigos ni enemigos, todos los países actúan según sus intereses, y ello explica en buena medida la pasividad durante más de cincuenta años de los países garantes, para cuyo interés nacional no era prioritaria la solución de esa controversia.

El mayor peligro para tener la flexibilidad que requiere la conducción de la diplomacia es su ideologización. No está en el interés nacional la asociación sin condiciones a países o grupos de países por afinidad que exista entre los gobiernos, pues en muchos casos sus intereses pueden coincidir con los nuestros, pero en algunos ser diametralmente opuestos. Si revisamos la evolución de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, apreciamos que con varios países europeos (como España y Portugal, entre otros) con quienes compartimos historia y cultura y una visión similar en temas prioritarios para Ecuador a nivel internacional como el ambiente, la democracia o los derechos humanos, tuvimos discrepancias mucho mayo-

<sup>15</sup> .2002 Adrián Bonilla "Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad", Revista 44 de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE), pgs 165-180, Quito, 2006 [www.afese.com](http://www.afese.com).

<sup>16</sup> Ver Arturo Lecaro "Política internacional del Ecuador 1809-1984" UCE 1985 y F.Carrión "Política exterior del Ecuador", UCE, Quito 1979 entre otros.

<sup>17</sup> Varios autores en Adrián Bonilla, compilador "Orfeo en el Infierno", FLACSO, Quito., 2002 [www.afese.com](http://www.afese.com)

<sup>18</sup> Javier Ponce L. "Ecuador en el mundo: La política exterior de la República" pgs. 155-185. AFESE, Quito, 2006

<sup>19</sup> Ver varias definiciones en Miguel Vasco "Diccionario de derecho internacional" pags 202-204, Quito 2004.

res que, por ejemplo, con los Estados Unidos, más alejado de nuestras posiciones en los temas citados. Con ese país el desafío principal es explicar que su agenda de seguridad<sup>20</sup> hacia la región andina atenta contra los esfuerzos de consolidación democrática en Ecuador y la vigencia de los derechos humanos, objetivo compartido por ambos Estados.

Un caso más reciente: nuestras diferencias con la Unión Europea en el régimen de banano. A primera vista parecería que todos los países exportadores de banano latinoamericanos deberían coincidir con la posición del Ecuador. Sin embargo, la diferencia en los volúmenes de producción, su historial de presencia en ese mercado, el distinto grado de influencia de las transnacionales, el destino de sus exportaciones, sus niveles de competitividad, entre otros aspectos, han impedido presentar una posición común en esa controversia.

Los ejemplos mencionados ilustran las desventajas de concebir a los otros Estados en términos de buenos o malos, amigos o enemigos, parecería más realista actuar anteponiendo en todo momento el interés específico del Ecuador en cada negociación y establecer alianzas o coordinaciones variables con aquellos de intereses similares. En la actualidad se debate el ingreso al ALBA, si

nuestra integración en la misma va a reportarnos beneficios que no son posibles lograr con la unión suramericana o los mecanismos de cooperación existentes tanto bilaterales como multilaterales, nuestro ingreso sería deseable, mas hasta ahora no parecerían definidas las ventajas que el país podría obtener en términos de comercio, inversiones, desarrollo social, ambiental, productivo o tecnológico. Es un acierto del gobierno tomar su tiempo para evaluar estos aspectos.

Existen desde luego foros de países en desarrollo, como el Movimiento de los No Alineados en lo político, o el Grupo de los 77 en lo económico, a más de los organismos de integración regionales y subregionales, cuyos principios, objetivos y procedimientos comparte el Ecuador, y por ello debemos redoblar nuestra actividad en su seno a fin de fortalecer nuestro poder de negociación en los grandes debates internacionales, desde la reforma de la ONU a la promoción del desarrollo y la cooperación internacional.

El respeto y promoción de los derechos humanos, incluyendo los de los migrantes, no debe estar sujeto a negociación de ningún tipo, por cordiales y estrechas que sean las relaciones del Ecuador con el país en donde se produzcan violaciones de los mismos. A más de establecer

<sup>20</sup> Ver César Montúfar, "Comentario internacional N°5", UASB, Quito 2005.



mecanismos interinstitucionales con participación de la sociedad civil para la preparación de los informes que periódicamente debe presentar Ecuador a distintos organismos internacionales sobre el estado de los derechos humanos a nivel nacional, es deseable que nuestra diplomacia desempeñe un papel más dinámico en promocionar, mediante los mecanismos más apropiados en cada caso, el respeto de los derechos humanos en otros Estados donde se producen violaciones sistemáticas, incluyendo los países vecinos. Con fundamentos sólidos y planteamientos audaces José Valencia abre nuevos horizontes para la acción<sup>21</sup>.

Prudencia es una virtud que de modo reiterado aconseja el ex-Canciller José Ayala, nuestro diplomático de más prestigio internacional y ella debería guiar nuestra diplomacia. Realizar análisis sobre la política interna de otros estados o su acción exterior, es absolutamente legítimo en el campo académico, pero si son formuladas por autoridades gubernamentales, no sólo no reportan beneficio alguno para el país, sino que provocan un profundo desagrado que va más allá de los círculos gubernamentales. Afecta a toda la sociedad de ese país, y en especial a la clase política, por lo que la percepción de que Ecuador es un país inamistoso se mantendrá incluso con cambios de

orientación en futuros gobiernos del país afectado. Esta realidad se aplica a todos los países, recordemos el reclamo diplomático de Venezuela por las imprudentes declaraciones de un Ministro del anterior gobierno.

Tacto es otra de las cualidades propias de la diplomacia. Pleno derecho tiene el gobierno nacional de renegociar los convenios garantías de inversiones vigentes, y ello es recomendado en los dos Planes que hemos tratado, los que incluso proponen la creación de un grupo interinstitucional Legislativo-Cancillería-Procuraduría para su revisión. El fundamentar esa legítima decisión en la irresponsable conducta de gobiernos previos que, sea por negligencia sea de modo deliberado, aceptaron normas lesivas para el país, puede dar la falsa impresión que el país no honra sus compromisos, y que éstos pueden ser desconocidos con los cambios de gobierno. Tal vez la decisión sería recibida de modo más positivo si se transmite el mensaje de que el gobierno, deseoso de dar seguridad a los inversionistas extranjeros, a quienes causa desconcierto y confusión la multiplicidad de normas vigentes, adopta esa resolución con el propósito de simplificar las reglas para la inversión mediante un solo convenio tipo que serviría de base para la renegociación de los existentes.

21

José Valencia Amores "Un enfoque de derechos humanos y democracia para Ecuador" en "Ecuador: derechos humanos y cooperación internacional" MRECI/CAF. Quito, 2007

Es evidente que en nuestra relación con Colombia, tras las confusas e incoherentes señales enviadas por el gobierno del Coronel Gutiérrez<sup>22</sup> existe un sólido consenso nacional sobre los principios y directrices con las que deberían conducirse y se encuentran definidos en los Planes analizados. La posición ecuatoriana podría ser fortalecida, en especial su oposición a las aspersiones con glifosfato, realizando un cabildeo sistemático con legisladores sensibles al ambiente en EEUU, a fin de que tomen debida cuenta de los negativos efectos que sobre la salud y biodiversidad pueden provocar acciones financiadas con fondos de su país. Otra acción aconsejable sería invitar, con la cooperación de las organizaciones ecuatorianas de la sociedad civil, a prestigiosas personalidades y organizaciones ambientales para profundizar los estudios existentes sobre sus nocivos efectos. De igual modo la pasividad del Ecuador ante todas las iniciativas internacionales para impulsar la solución pacífica del conflicto colombiano<sup>23</sup> debe dar paso a una posición preactiva dada la importancia de sus efectos para Ecuador.

Si la credibilidad es en general un requisito indispensable para que cualquier país sea percibido por la comunidad internacional como un

estado confiable que ejecuta políticas consistentes, en el caso de Colombia debemos extremar el cuidado de ese atributo. Los anuncios no concretados de presentación de demandas internacionales por el tema de las aspersiones que se han hecho esporádicamente en los últimos años y la inesperada convocatoria por parte del gobierno pasado pocos días antes de fenecer del Consejo Permanente de la OEA, son acciones que podrían menoscabar la credibilidad de nuestra política que cuenta con amplio respaldo nacional. Por otro lado, si el llamado a consultas de un Embajador es práctica diplomática ante acciones inamistosas por parte del país receptor, Ecuador ha sido muy cauto en tomar esa medida. Recordemos que en ninguno de los conflictos armados que nos enfrentó al Perú en las últimas décadas se adoptó esa decisión. Y no se hizo por considerar que, justamente en momento de crisis en las relaciones, es conveniente mantener a nuestro representante ante el país con el que se presentan discrepancia, pues ello permite contar con un interlocutor propio ante su gobierno y mantener abiertos los canales de diálogo. Esta tradición fue rota por el Coronel Gutiérrez como reacción a las declaraciones del Presidente Uribe de que el misil causante de la muerte de un empresario colombiano provenía de

<sup>22</sup> Ver Rosa Vásquez, O. Izquierdo, A. Cabrer y M. Salguero en "La seguridad en el Ecuador. Del 11 de septiembre al Plan Patriota", Javier Ponce Leiva, editor, CEI/ABYA YALA/FLACSO/AFESE, 2005.

<sup>23</sup> Hernán Moreano "Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano" en Relaciones del Ecuador con sus países vecinos, pags 163-181. MRE-CAF 2006

las fuerzas armadas ecuatorianas<sup>24</sup>. El gobierno del Dr. Palacio tomó una medida similar al finalizar su gobierno y llamó en consultas a Quito a nuestro Embajador en Colombia, permaneciendo por meses en nuestro país, lo que colocó al nuevo gobierno en una posición en extremo delicada.

Las apresuradas acciones reseñadas, y de manera notoria la insólita amenaza de deportación masiva de colombianos que algún Canciller planteó en el gobierno anterior, a más de mellar esa indispensable credibilidad, ponen en entredicho la voluntad de Ecuador de respetar de manera irrestricta el derecho internacional humanitario, lo que ha venido haciendo con extrema generosidad como ha sido reconocido por las más altas autoridades de la ONU en la materia. Debemos evitar en el futuro esa línea de conducta y extremar la seriedad en nuestra relación tanto con Colombia como con el resto de países amigos.

## A modo de conclusión

El país cuenta, por primera vez en nuestra historia reciente, con sólidos consensos en los principales temas de nuestra política exterior. Las directrices recogidas en el Planex 2020 son desarrolladas en metas, programas y estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Tenemos un pueblo y un gobierno decididos a que Ecuador ocupe un lugar digno en el concierto internacional. De modo creciente el sector académico realiza aportes que enriquecen la visión de quienes toman las decisiones. Si persistimos en llevar adelante con profesionalismo y prudencia la política exterior diseñada, lograremos satisfacer la gran esperanza que vive el país de consagrar una política exterior digna, soberana y democrática.

Quito, octubre de 2007

<sup>24</sup> Javier Ponce Leiva "Las relaciones Entre Ecuador y Colombia: un ejemplo de la necesidad de una política exterior democrática", en "Comentario Internacional Nº 6. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. 2006