

**UNA MIRADA
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR
FRONTERAS, VECINDAD
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministro de Relaciones Exteriores

Fernando Araújo Perdomo

Viceministro de Relaciones Exteriores

Camilo Reyes Rodríguez

Viceministra de Asuntos Multilaterales

Adriana Mejía Hernández

Secretaria General

María del Pilar Ordóñez Méndez

Directora de la Academia Diplomática

María Clara Isaza Merchán

Directora de Asuntos Culturales

María Claudia Parias Durán

Coordinación editorial

Comité Editorial Ministerio de
Relaciones Exteriores

Revisión editorial

Marcela Giraldo Samper
Martha Patricia Jiménez

Diseño

La Silueta Ediciones Ltda.

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares
Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008
Bogotá, Colombia

Catalogación

Una mirada al Ecuador / ed. Socorro Ramírez –
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

Contenido

**FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN
CÁTEDRA ECUADOR 17**

Socorro Ramírez

PRÓLOGO 29

PRIMERA SESIÓN

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA
VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA 33**

UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 35

Socorro Ramírez

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD
COLOMBO–ECUATORIANA 39**

Jorge Núñez Sánchez

CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR 81

Francisco Huerta Montalvo

DEBATE 87

**NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS
COMPARTIDOS 93**

Socorro Ramírez

SEGUNDA SESIÓN

GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL	99
NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA 177

Javier Ponce

COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES 189

Fabio Ocaziones

DEBATE 197

CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR 203

Socorro Ramírez

CUARTA SESIÓN

ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA 207

REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES 209

Socorro Ramírez

POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA 213

Marco Romero

CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN 233

Tomás Uribe Mosquera

DEBATE 245

ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA 251

Socorro Ramírez

QUINTA SESIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA 257

CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL 259
Socorro Ramírez

LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA 263
Joaquín Hernández

LA MIRADA DE UN ANALISTA 281
Germán Rey

LA MIRADA DE UN DIRECTOR 287
Carlos Alberto Patiño Villa

DEBATE 291

TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA 295
Socorro Ramírez

SEXTA SESIÓN

ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305
Freddy Rivera

COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA	321
Marcela Ceballos	
BIBLIOGRAFÍA	331
ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES	333
María Isabel Moncayo	
DEBATE	345
AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS	353
Socorro Ramírez	

SÉPTIMA SESIÓN

ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	357
DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS	359
Socorro Ramírez	
DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA	363
Roque Espinosa	
DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS	377
Ricardo Montenegro	
DEBATE	391

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
Socorro Ramírez	

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451

GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453
Socorro Ramírez

COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457
Carlos Espinosa

DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469
Ricardo Vargas

DEBATE 481

INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489
Socorro Ramírez

DÉCIMA SESIÓN

RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS
SIN CONFRONTACIÓN 495**
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA
DISTINTA A CADA LADO 513**
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

DEBATE 523

PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE 533

Socorro Ramírez

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN** 535

LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

DEBATE 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

DUODÉCIMA SESIÓN

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA
DE INTEGRACIÓN** 555

RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN 557
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561
César Montúfar

BIBLIOGRAFÍA 579

RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN 581
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES
SURAMERICANOS** 591
Socorro Ramírez

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR
DE ECUADOR** 599
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO FRONTERIZO** 613
Alejandro Suárez

DEBATE 621

ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA Socorro Ramírez	631
GLOSARIO DE SIGLAS	643
ANEXO 1	653

TERCERA SESIÓN

**LINEAMIENTOS
CENTRALES DE LA
POLÍTICA EXTERIOR
DE ECUADOR**

Ecuador y Colombia, más en común de lo que se piensa

Javier Ponce*

Antes que nada quiero agradecer el esfuerzo de quienes han organizado esta Cátedra. Es fundamental que nos conozcamos más y que apreciemos que tenemos muchas más cosas en común de las que usualmente percibimos. Por otro lado, no debemos dejarnos cegar por las diferencias coyunturales que en determinados momentos surgen entre nuestros países. Tenemos un pasado y un futuro común. No podemos escoger a los vecinos, lo único que podemos hacer es aprender a convivir y a tener cada vez más vínculos que sean mutuamente beneficiosos.

De noviembre de 2005 a octubre de 2006 me ocupa la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior conocido como PLANEX 2020¹. Ese es el eje central del tema que les voy a presentar, pero antes haré una aproximación general de los rasgos más significativos de la política exterior ecuatoriana.

* Embajador de la Cancillería ecuatoriana.

¹ Se puede consultar en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: www.mmrree.gov.ec, tanto en español como en inglés.

1. GRANDES RASGOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA

Desde su nacimiento como república independiente, la acción internacional de Ecuador estuvo marcada por un hecho fundamental: el diferendo territorial con Perú. Cuando éramos parte de la Gran Colombia se dio la primera guerra que ganaron tropas al mando del mariscal Sucre. En 1941 se produjo la invasión de Perú a Ecuador. Desde entonces se produjeron periódicos enfrentamientos entre ambos países y un sinnúmero de acercamientos e intentos de solución pacífica de las controversias, incluyendo las negociaciones directas. Años después de firmado el protocolo de Río de Janeiro, en 1942, Ecuador lo desconoció con sucesivas tesis: que no era ejecutable en parte de la zona delimitada; que era nulo por haber sido impuesto por la fuerza; y de que era mejor dejar la herida abierta antes que negociar un arreglo perjudicial para Ecuador. El diferendo absorbía los recursos de su diplomacia y condicionaba, en buena medida, tanto sus relaciones bilaterales, en especial con los llamados países garantes del protocolo de Río -Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos-, como su acción en los organismos multilaterales. Estos foros eran utilizados por Ecuador para reivindicar sus derechos amazónicos para inducir a Perú a reconocer que existía un problema territorial, lo que este negaba, pues su prioridad se encontraba en la disputa territorial con Chile. Ecuador tenía entonces un activismo en lo multilateral que no correspondía al peso relativo del país, y no desaprovechaba foro alguno para plantear que era necesario buscar la solución pacífica de la controversia. Un ejemplo de ese activismo internacional se refleja en la decisión del gobierno militar de Ecuador, en 1972, de ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y al Movimiento de los No Alineados, como observadores.

Simultáneamente a la controversia con Perú otros dos temas recurrentes en la historia de nuestra diplomacia: el de las relaciones económicas internacionales y la defensa de la soberanía, pero entendida no solo como la preservación de la integridad territorial sino como el derecho al uso soberano de los recursos naturales. Esta característica nos diferencia de algunos países de América Latina. Por ejemplo, Ecuador y Chile, en 1952, suscribieron la declaración de Santiago que creó la comisión permanente del

Pacífico Sur a la que luego se adhirió Colombia y en la cual planteamos que las 200 millas marinas debían ser de mar territorial. Esto no se consiguió en la negociación de la conferencia de derecho del mar de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero sí se logró que el derecho internacional reconociera que los recursos marinos deben estar al servicio de toda la humanidad y no solo las grandes potencias con capacidad para explotarlas, y esto fue un avance sustantivo en el derecho internacional. Por eso y por el ingreso a la OPEP Estados Unidos nos sancionó con la exclusión del sistema generalizado de preferencias durante muchos años. Es decir, los productos ecuatorianos no recibían el tratamiento arancelario que beneficiaba a los provenientes de cualquier país latinoamericano, de África o Asia. En la política exterior ecuatoriana ha habido pues una constante, la defensa de los recursos naturales incluso con costos económicos importantes.

Cuando se soluciona el diferendo con Perú, en 1998, se produce en la Cancillería un proceso de reflexión sobre las nuevas tareas para la diplomacia, y el mismo canciller que negoció los acuerdos empieza a hablar de la diplomacia para el desarrollo. Es decir, que la política exterior no es más que una herramienta para lograr los objetivos de política interna, el desarrollo sustentable, el fortalecimiento del sistema democrático y la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Este proceso de discusión interna se enriqueció cuando se designó a la primera mujer, e indígena, como Ministra de Relaciones Exteriores, quien planteó la proyección multicultural de Ecuador como una de las cuestiones prioritarias que tenía que promocionar nuestra diplomacia. Este debate se viene dando, hace más o menos cinco años al interior de la Cancillería, hasta que llegó un momento en que decidimos hacer un ejercicio mucho más amplio.

2. NECESIDAD DE UN PLAN DE POLÍTICA EXTERIOR

Varios factores motivaron a la Cancillería ecuatoriana a la elaboración del PLANEX 2020. Por un lado, los acuerdos de paz con Perú. Por otro, la falta de continuidad en la política exterior, puesta de relevancia por el gobierno

precedente. Éramos conscientes de las ventajas de ejecutar una política exterior con continuidad, y en la presidencia del coronel Lucio Gutiérrez esa continuidad se puso en duda por signos equívocos que mandó especialmente con respecto a la relación con Colombia. Vino entonces la necesidad de tener unas líneas claras de política exterior que no fueran cambiadas por los gobiernos, al menos en sus concepciones básicas.

Por ejemplo, que el consenso no escrito que teníamos de que la piedra angular de nuestra relación con Colombia es la no intervención en los asuntos internos del otro Estado, se convirtiera en consenso escrito.

Además los últimos acontecimientos nos enseñaron que Ecuador necesitaba tener una agenda internacional propia. No podíamos seguir reaccionando frente a iniciativas externas como el Plan Colombia o el Plan Patriota que tienen consecuencias en Ecuador, o como la propuesta de un TLC y de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que viene de Estados Unidos. Ante esa realidad, lo primero es tener clara nuestra agenda y nuestros intereses, luego mirar el escenario internacional en el que nos desenvolvemos y definir acciones que sean factibles y que puedan adelantar nuestros intereses, desde luego, teniendo en cuenta los intereses de los otros países y las condiciones internacionales.

Otro factor que nos llevó a pensar en la necesidad de crear este plan es la creciente preocupación de la opinión pública sobre los temas internacionales, básicamente por dos hechos. El primero, el incremento del flujo migratorio de los ecuatorianos. De doce millones y un poco más de habitantes tenemos dos millones y medio viviendo actualmente fuera de Ecuador, es decir, una cifra cercana al 20% de la población económicamente activa. A raíz de la crisis financiera de 1999 salen algo más de un millón y medio de ecuatorianos que se unen a los que ya lo habían hecho anteriormente y, además, el destino y composición de esa migración se diversifica. Eso motiva a que la población ecuatoriana se interese por conocer cuáles son las políticas migratorias de los Estados receptores, en qué condiciones de vida viven nuestros emigrantes, qué pasa con quienes son capturados, y se despierta el interés por conocer más de cerca también las sociedades donde viven nuestros compatriotas. El segundo hecho que lleva a la gran masa de

electores a preocuparse por los temas internacionales es que, como efecto de la situación de Colombia, tenemos alrededor de medio millón de colombianos viviendo en Ecuador; problemas de militarización de la frontera; de violencia; de grupos armados articulados con flujos de contrabando de armas y precursores químicos y con el tráfico de estupefacientes. En fin, se producen en los últimos años una serie de fenómenos que están motivando a que el público en general se preocupe por los temas internacionales.

Estos son los elementos que llevan en el año 2005 al entonces Canciller a pensar en elaborar una agenda propia con respecto a qué queremos hacer con nuestra política exterior. Cuando me encargó de la coordinación de ese proceso, lo primero que pensamos es que la única garantía de que un plan se ejecute es que responda a lo que demanda y piensa la sociedad. Porque era muy fácil reunirnos académicos y funcionarios de la Cancillería y redactar un plan, pero ese plan así concebido iba a quedar adornando una estantería de alguna biblioteca y no iba a servir para mayor cosa.

3. POLÍTICA EXTERIOR CON CONCERTACIÓN INTERNA

El primer paso fue seleccionar cinco grupos: partidos políticos, movimientos sociales, empresarios, medios de comunicación y académicos, y empezamos a reunirnos con ellos en distintas ciudades del país. Empezamos por preguntarles cuáles debían ser los objetivos de la política exterior de Ecuador y cuáles los temas más importantes que se deberían incluir en el plan. Al principio se sorprendían un poco y nos preguntaban qué era lo que pensaba la Cancillería. Yo les respondía: “La Cancillería no piensa, solo escucha, ustedes son los que tienen que hacerlo”.

Nos reuníamos con alcaldes, prefectos y ellos nos iban diciendo sus ideas. Hacíamos un documento lo presentábamos en la siguiente ciudad, lo volvíamos a rehacer y así cambiamos cinco veces el primer documento. Esa fue la primera etapa que hicimos solo entre ecuatorianos, al fin y al cabo la política exterior es de ellos y tienen que decidirla como tal. Lo que

queríamos era acercar la política exterior a la gente por lo que de esta etapa nos quedó una lección importante, las distintas sensibilidades regionales. Estoy seguro que aquí en Colombia pasaría lo mismo. Por ejemplo, en Guayaquil que es la ciudad más grande de Ecuador con una dinámica actividad comercial, lógicamente los temas económicos suscitaron debates, así como los temas de soberanía relacionados con el mar. En el sur, en Cuenca, la tercera ciudad de Ecuador, nos plantearon de modo recurrentes los temas de medio ambiente y turismo como aspectos que debían ser relevantes en la política exterior. En Manta, puerto importante, insistieron en la vinculación con el Pacífico, las relaciones con Asia, y tanto en Manabí como en el sur una preocupación dominante fue la migración.

Padecemos una gran inestabilidad y una gran fragmentación política, y los ecuatorianos, además, tenemos esa idea errada de que no podemos lograr consensos. Con este ejercicio demostramos que sí podíamos hacerlo. Me llamaba la atención la falta de diálogo y conocimiento que había entre muchos de los sectores. Por ejemplo, los empresarios y la sociedad civil prácticamente no se conocían, porque nunca tenían oportunidad de hacerlo, pero eran los sectores que más rápido se ponían de acuerdo, pues los dos grupos se dan cuenta de que necesitamos consensos básicos en el país para avanzar, los empresarios para prever sus inversiones, la sociedad civil para ejecutar sus proyectos.

Tras estas consultas iniciales establecimos los objetivos y las cuestiones principales como la relación con determinados países prioritarios y los temas transversales como el medio ambiente, la cultura, las relaciones económicas internacionales y la emigración. Construimos el plan con la participación de más de ochocientos expositores de esos cinco sectores. Si alguien siempre queda fuera, intentamos que casi todos los que tuvieran que decir algo sobre los distintos temas, se expresaran. Muchos expositores no pudieron asistir por problemas de agenda, pero aun así publicamos sus nombres para que luego no se dijera que no fue una convocatoria pluralista a todos los sectores.

4. PARTICIPACIÓN EXTERNA EN LA PLANEACIÓN

Una vez que tuvimos el consenso interno sobre países prioritarios y temas transversales, decidimos organizar seminarios específicos sobre esos asuntos. Por ejemplo, sobre las relaciones con Colombia llevamos a periodistas y académicos colombianos para que nos ayudaran a desmenuzar y a entender la relación en cuanto a integración, economía, seguridad, flujos turísticos, percepciones y efectos del conflicto. Así lo hicimos con todos los países con los que tenemos una relación prioritaria y también con los temas que pensamos cruzan la acción externa.

En cada uno de estos seminarios yo les decía a los ponentes: no quiero que hagan un ejercicio académico, quiero que vengan a traer propuestas, el objetivo es lograr seminarios propositivos.

Realizamos doce seminarios en ocho meses. Una vez concluida esa segunda etapa, cuando ya teníamos claros nuestros intereses, necesitamos saber en qué mundo nos estamos moviendo y entender cuál es el escenario internacional en el que debíamos avanzar nuestros intereses.

Desde esta óptica invitamos, por ejemplo, a Joseph Stiglitz premio Nobel de Economía, a José Miguel Insulza secretario de la OEA, al secretario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a académicos de renombre internacional que nos ayudaron a entender el mundo y las tendencias de la globalización, de la integración regional, etcétera. También invitamos a estudiosos de países que han logrado amplios consensos de política exterior. Hay países como Brasil y Chile, por hablar solo de nuestra región, donde hay consensos y los gobernantes pueden ser derechistas o izquierdistas pero todos coinciden en cómo quieren proyectar a su país en el mundo, hay un gran acuerdo nacional al respecto. En cambio, en nuestros países el presidencialismo que existe, nos lleva a que sea casi un símbolo de prestigio demostrar que el antecesor hizo todo mal.

5. TEMAS Y MECANISMOS PRINCIPALES

Como aspectos relevantes para la formulación de nuestra política exterior, tenemos que tomar en cuenta las dificultades que atraviesa el multilateralismo. Por ejemplo, la Unión Europea no ha logrado dotarse de una Constitución; los nacionalismos económicos en Europa están a la orden del día, varios países se oponen a que sus grandes empresas sean compradas por otra de otro piase miembros, o que se invierta en determinados sectores, como telecomunicaciones, hidroeléctricas, etcétera. En nuestra región, la CAN está en crisis, políticamente no ha desempeñado ningún papel en los problemas que vive Colombia, ni en las crisis que padecieron las democracias peruana, ecuatoriana y boliviana. En lo económico seguimos sin acuerdos del ALCA, y las dificultades se acrecientan al haber concertado ya algunos países un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) atraviesa dificultades similares, y son evidentes las frustraciones en Uruguay y Paraguay.

Los obstáculos que encuentra la integración regional y la acción de los organismos multilaterales universales no debe llevarnos a abandonar la acción en esos foros. Ecuador ha sido tradicionalmente un país con una dinámica gestión multilateral debido al conflicto con Perú. Reconocer la situación actual nos lleva a la conclusión de que tenemos que apostarle mucho más de lo que lo hacíamos en el pasado, a las relaciones bilaterales. Por ejemplo, la relación de Ecuador con Colombia es importante con Grupo Andino o sin él, la relación con Estados Unidos es importante con TLC o sin él, con ALCA o sin ALCA. Tenemos que diseñar políticas que tengan en cuenta estas realidades y que nos permitan avanzar.

Los temas que consideramos como transversales, es decir, que están presentes toda la acción externa del país, organizados por prioridad, son los siguientes: soberanía, protección de los emigrantes, defensa de los derechos humanos, relaciones económicas internacionales, seguridad, cultura, y cooperación para el desarrollo. En cuanto a países y áreas geográficas, para Ecuador son prioritarios, Colombia y Perú, países vecinos que hacen que el intercambio comercial de los dos juntos sea más importante que el mercado

de Estados Unidos para nuestros productos no primarios. América del Sur, América Latina, Estados Unidos, Unión Europea y en ella, especialmente España, la Cuenca del Pacífico sin descuidar las posibilidades que ofrece Rusia y la comunidad de Estados independientes.

Con el resultado de los seminarios realizados, diseñamos propuestas y lineamientos para cada uno de estos temas. El PLANEX 2020 plantea la institucionalización de consultas por parte del Estado a la sociedad civil y a los grupos, con objeto de que este intercambio no se agote con la publicación del plan. Aún tenemos dudas de si hay que hacerlo mediante instituciones o simplemente mediante el cambio de prácticas administrativas o burocráticas, si es necesario crear un comité asesor de la Cancillería o bastaría solo con que se desarrolle la práctica de que si se va, por ejemplo, a una negociación de medio ambiente, se haga un acercamiento a las organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en la materia, se les consulte su posición, y tratemos de llegar a la conferencia internacional pertinente con una propuesta y posición de país, a remar todos con el mismo sentido.

En cuanto a la institucionalidad del servicio exterior, nuestra experiencia nos ha llevado a consolidar un cuerpo profesional, ajeno a los vaivenes políticos. Hay mucho aún por hacer para lograr la excelencia, pero nos ha dado buenos resultados. Para ser embajador o consejero de una embajada no haya que ser liberal, conservador o comunista sino que haya que ser un buen profesional que pueda servir de apoyo para ejecutar la política que decida el gobierno y tener las destrezas profesionales que sean necesarias para esa política.

La elaboración y ejecución de la política exterior requiere del fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en su conjunto. En Ecuador, por ejemplo, no existe una comisión de defensa en el Congreso nacional, y los partidos políticos carecen de expertos en defensa ni en relaciones internacionales. Es importante que haya profesionales de estos temas en cada partido, pues el espacio natural del control democrático de la política exterior debería ser el congreso. El PLANEX 2020 establece que la Cancillería rinda cuentas de la política exterior de manera sistemática al Congreso, ya que actualmente no existe una revisión a fondo de estos asuntos por parte del congreso.

El plan plantea acciones para dar seguridad jurídica. En la actualidad que Ecuador tiene siete contenciosos con compañías extranjeras en tribunales internacionales. Normalmente el procurador del Estado es quien maneja estos litigios. El plan propone una mayor coordinación institucional entre la Cancillería, el Ministerio de Comercio Exterior, la Procuraduría y el Congreso para trabajar mancomunadamente. A veces se aprueban muy alegremente tratados internacionales que casi nadie lee y lo grave es que son convenios de garantías de inversiones. Ecuador tiene alrededor de veinte convenios de ese tipo, todos con textos diferentes. Cualquier inversionista puede acogerse a cláusulas de tratados con países diferentes al suyo, alegando discriminación si no se le reconoce ventajas concedidas a terceros países. Esos impactos no los pensamos al suscribir los convenios, algunos hace muchos años, cuando la inversión extranjera era muy limitada en el país, pero ahora pueden significar un costo de miles de millones de dólares para el Estado. El nuevo gobierno anunció que se propone revisar esos convenios.

El plan establece consensos básicos y claros entre los ecuatorianos sobre temas fundamentales. Es el caso del Acuerdo sobre la base de Manta, (facilidades de operación concedida a la fuerza aérea de Estados Unidos), que aunque no sea mencionada directamente, por tratarse de un plan de largo plazo, y el Acuerdo vence en dos años, ha generado un consenso entre los ecuatorianos de que no haya tropas extranjeras en nuestro territorio.

Hay que destacar el espíritu democrático con el que actuó la Cancillería en la elaboración del plan. Cuando ya tuvimos el borrador final, hicimos una reunión con toda la cúpula de la cancillería y con cuatro académicos invitados y allí algunos altos funcionarios expresaron su oposición a varios muchos puntos planteados por los sectores consultados. A pesar de esos reticencias, se decidió que había que aprobar un plan que reflejara las inquietudes de la población y se aceptaron todos los planteamientos que reflejaban amplios consensos.

La Constitución establece que el Presidente de la República es el responsable de las relaciones internacionales, por lo que no faltaron quienes nos acusaron de estar haciendo un ejercicio anticonstitucional porque estábamos limitando al Presidente de la República. Les dijimos, si hay que

limitarlo, porque es solo presidente, no es emperador. Podría venir un presidente que nos diga no quiero integración latinoamericana, que su prioridad es integrarnos, por ejemplo, con Mongolia, Nigeria y Corea, esto podría ocurrir, y más en nuestro país en que frecuentemente nos equivocamos al elegir a nuestros mandatarios. Si eso ocurriera no va a poder hacerlo, porque existe un consenso de la sociedad ecuatoriana de que una de las prioridades es la integración suramericana y luego latinoamericana. Este marco de acción no supone un desconocimiento del derecho del Presidente de la República de dirigir nuestra política exterior, que en democracia debe reflejar la voluntad del pueblo soberano.

En conjunto se llevaron a la construcción del PLANEX 2020, aunque luego nos dimos cuenta que no bastaba solo con esos lineamientos estratégicos o directrices de largo plazo. Enseguida vino la pregunta de ¿cómo hacer para aterrizar un plan pensado para veinte años en acciones más específicas y concretas? Empezamos entonces a trabajar en un plan para cuatro años, -período de un gobierno- que estableciera metas medibles, para poder evaluar los avances que se hagan en cada una de ellas. Este borrador de plan de cuatro años se lo hemos entregado al Presidente electo, y el PLANEX 2020 lo habíamos entregado a los dos candidatos finalistas. El presidente que tiene pleno derecho, según su ideología y a sus prioridades, a contar con su propio plan, lo que no le quita validez a que hay consensos permanentes y líneas de acción que van más allá de los vaivenes políticos y partidarios.

Esa es en grandes rasgos nuestra experiencia en la planificación de la política exterior. La respuesta de la sociedad ha sido muy positiva, ya que ninguna de las observaciones hechas a los sucesivos borradores del plan (más de diez) por parte de los participantes en lo encuentros, cuestionó ninguno de los consensos básicos mas importantes, conflictivos y que habían despertado mas resistencia entre los mismos funcionarios de la cancillería. ¿Cuál es entonces la utilidad del plan? ¿Eso que es lo que permite? Que si mañana llega un presidente como el que les acabo de señalar la propia sociedad en determinado momento pueda reclamarle, exigirle respeto por los acuerdos alcanzados. No es un instrumento vinculante, la única garantía de que sirvan para algo es que refleje realmente lo que piensa la sociedad, que ella se lo apropie y exija su cumplimiento.