

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN
CIENCIAS SOCIALES CON
MENCION EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR
ECUADOR – COMUNIDAD ANDINA**

ALFONSO SEGOVIA POLO

ENERO DE 2002

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN
CIENCIAS SOCIALES CON
MENCION EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR
ECUADOR – COMUNIDAD ANDINA**

ALFONSO SEGOVIA POLO

**DIRECTOR DE TESIS DOCTOR
ADRIAN BONILLA**

LECTOR DOCTOR ALEXEI PAEZ

QUITO, ENERO DE 2002

INDICE

CAPITULO I

AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR ECUADOR-COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

La agenda de política exterior tradicional frente a la Comunidad Andina	6
La Política Exterior del Ecuador frente a esta Agenda Tradicional	7
Comercio Exterior	8
Desarrollo Industrial	10
Inversión Extranjera	11
Desarrollo Agrícola	12
Cooperación Financiera	12
Política Exterior Común	13

CAPITULO II

LAS RELACIONES DEL ECUADOR CON CADA UNO DE LOS PAÍSES MIEMBRO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Relaciones Ecuador Bolivia	15
Relaciones Ecuador Colombia	21
Relaciones Ecuador Perú	28
Relaciones Ecuador Venezuela	33

CAPITULO III

LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR CON LA COMUNIDAD ANDINA

Los temas de la Agenda de Política Exterior Ecuador-Comunidad Andina	41
Comercio exterior	42
Integración Política	46
Seguridad	47
Democracia	53
Narcotráfico	55
Derechos humanos	58
Medio ambiente	61
Agenda social	63

CAPITULO IV

PRIORIDADES DE POLITICA EXTERIOR DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

El proceso político del Ecuador en la Comunidad Andina	68
Consejo Presidencial Andino	68
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	72
La Comisión de la Comunidad Andina	73

La Secretaría General	74
El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina	75
El Parlamento Andino	77
La Corporación Andina de Fomento	79
El Fondo Latinoamericano de Reservas	80
Convenio Simón Rodríguez	81
Convenio Andrés Bello	81
Instituto Andino de Artes Populares (IADAP)	82
Convenio Hipólito Unanúe	82
Consejo Asesor de Ministros de Economía, Finanzas, Presidentes de Bancos Centrales y Responsables de Planificación y Desarrollo Económico	83
Comisión Andina de Juristas	83
BIBLIOGRAFÍA	85

CAPITULO III

LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR CON LA COMUNIDAD ANDINA

Los temas de la agenda de política exterior ecuatoriana y sus acciones no han sido definidos de manera oficial; sin embargo, se han hecho evidentes por la acción desplegada por el Gobierno ecuatoriano tanto a nivel bilateral como multilateral. En todo caso, sin que esta enumeración implique una jerarquización de temas, en la agenda deberían estar comprendidos fundamentalmente los siguientes puntos: desarrollo y seguridad fronteriza, narcotráfico, migración, delincuencia internacional, deuda externa, comercio exterior -enfocado hacia la promoción de exportaciones y apertura de mercados-, cooperación internacional, integración, medio ambiente, promoción cultural y el turismo, También deera tratarse el rol que el Ecuador cumplirá en la Presidencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁵⁶

Por otro lado, la agenda de política exterior de la Comunidad Andina ha sido expresada en varios instrumentos como la Decisión 458, que establece los Lineamientos de Política Exterior Común; La Decisión 475, que da origen a la Directiva No. 1 sobre la Política Exterior Común; la Decisión 476, sobre Seguimiento de la Política Exterior Común y la Decisión 499, que actualiza la Directiva No. 1 sobre la formulación y ejecución de la PEC.

La política exterior de la CAN abarca tres áreas que son la política, económica y la sociocultural.

- El área política incluye los siguientes temas: unidad regional, relaciones extraregionales, democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, seguridad y fomento de la confianza, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas.
- El área económica por su parte comprende: la integración regional, promoción del libre comercio, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial y de inversiones, comercio de bienes y servicios, inversión extranjera, financiamiento internacional, propiedad intelectual, agricultura, energía y transportes.

⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Diplomacia para el Desarrollo, No. 1*, Acción Global, abril del 2001, Quito. p. 1.

- El área socio cultural, finalmente, abarca los aspectos de: identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural.⁵⁷

Los mecanismos que se utilizan para la implementación de esta PEC incluyen la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocería únicas, coordinación regular entre las Misiones Diplomáticas y representaciones de los países miembro ante terceros países y organismos internacionales, y eventuales representaciones diplomáticas conjuntas.⁵⁸ Efectivamente, para la implementación de la PEC se cuenta con un sistema altamente institucionalizado con atribuciones y competencias claras. Así por ejemplo, los órganos que intervienen en la formulación de la PEC y su ejecución, son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de funcionarios de alto nivel. Por otro lado, la instancia que asume la representación de la CAN ante terceros países u organismos y conferencias internacionales es el Consejo de Cancilleres.

Las Cancillerías y Misiones Diplomáticas también tienen definido su papel: este es el de intercambiar información sobre posiciones nacionales, temas de agenda nacional o de organismos o conferencias internacionales, así como el respaldo a las posiciones de uno o más países miembro.⁵⁹ El seguimiento de la ejecución de la PEC está a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país en coordinación con la Secretaría General.⁶⁰ Es importante mencionar que para que se tome una acción en materia de la PEC es necesario que exista consenso entre todos los países miembro.⁶¹

Como se aprecia, a nivel subregional ha habido una serie de avances en materia de institucionalización de una política exterior común andina; estos avances son el resultado del trabajo de las instituciones comunitarias y de las instancias oficiales de cada Estado como parte de Sistema Andino de Integración. Sin embargo, todos estos esfuerzos se topan con limitaciones que responden a condiciones estructurales propias de cada uno de los países miembro así como a sistemas de formación de la política externa que dificultan la concertación de posiciones.

Estas dificultades tienen que ver con la imposibilidad de que los intereses de los Estados miembro se proyecten de manera conjunta tanto bilateralmente como en foros y organismos internacionales; esto a su vez se debe a que al interior de los países en cuestión existen intereses contradictorios que no han sido procesados y que, por tanto, no se han resuelto y no han permitido arribar a una posición unitaria. Como resultado de esta diversidad de intereses tenemos que el nivel de compromiso de cada uno de los países en el proceso de integración subregional no es el mismo, lo que dificulta aún más la ejecución de una política externa común real y no formal.

⁵⁷ Comisión de la Comunidad Andina, *Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XV, Número 444, 1 de Junio de 1999.

⁵⁸ Comunidad Andina de Naciones (CAN), *Política Externa Común de la Comunidad Andina*. Disponible en www.comunidadandina.org. Consultada el 19-03-2001.

⁵⁹ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 475, Directiva No.1 sobre la Política Exterior Común*, Lima, febrero 23 del 2000.

⁶⁰ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 476, Seguimiento de la Política Exterior Común*, Lima, abril 27 del 2000.

⁶¹ Secretaría General de la Comunidad Andina, *Resolución 528, Criterios y Pautas para la Formulación de la Política Exterior Común*, Lima, julio 13 del 2001.

Con respecto a la política exterior en los países miembro de la CAN, tenemos que todos comparten características en cuanto a la forma en que esta se perfila. Estos elementos comunes, que han sido estudiados a profundidad para el caso de Colombia y Venezuela, son plenamente aplicables al resto de países de la subregión. (Ramírez 1999: 124-130)

Como primer elemento común tenemos que la fundamentación de la política exterior en todos los países de la Comunidad Andina se ha basado en los principios de derecho internacional y en la Carta de Naciones Unidas; no obstante, y si bien es cierto que éstos son ejes importantes para la gestión externa de un país, no toman en cuenta las necesidades y objetivos nacionales de largo plazo, lo que ha generado un manejo de las relaciones internacionales de tipo coyuntural que aborda los problemas de manera reactiva.

En segundo término, las competencias de los diversos órganos del Estado y demás organizaciones no estatales no siempre están definidas de manera clara y precisa; esto produce confusiones, roces y contradicciones en los procesos de decisión lo que a su vez, redundando en que el proceso de toma de decisiones en materia internacional se torne sumamente complejo. Existe asimismo una fragmentación en cuanto a las concepciones de los problemas internacionales y una baja coordinación administrativa por la ausencia de mecanismos permanentes de comunicación interna entre las Cancillerías y el resto de organismos del Estado. En todos los países de la Comunidad Andina, y en unos más que en otros, se admite la designación de una parte del equipo que maneja la política externa, tanto del más alto como del más bajo nivel, de manera improvisada; esto redundando en la falta de capacidad y acción internacional, así como en el menoscabo de la profesionalización de los servicios exteriores andinos.

Otra característica es la permeabilidad que existe con respecto a los intereses y consignas ejercidas por el legislativo y los partidos políticos al momento de perfilar una línea de política externa general o sobre cuestiones específicas. Finalmente, en todos los países andinos la política exterior se mantiene en gran medida como un tema cerrado puesto que el Presidente, por mandato constitucional, formula y decide sobre la actuación del país en el campo internacional quedando muchos temas por fuera del debate y la participación ciudadana.

La enunciación de estas limitaciones, claramente realizada en el estudio de Socorro Ramírez y José María Cárdenas, a más de llevarnos a la reflexión, puede ayudarnos a encontrar formas adecuadas de su superación.

- Con respecto a la primera de estas limitaciones, el Ecuador se encuentra atravesando un proceso político en el que las organizaciones de la sociedad civil participan más activamente en la adopción de políticas públicas. Este proceso debe ser revertido, asimismo, en la definición de la conducta externa del país. La Cancillería ecuatoriana está empeñada en la creación de los espacios necesarios para esta discusión, sobre todo en temas como derechos humanos, medio ambiente, comercio exterior e inclusive en otras materias como seguridad, así sucedió efectivamente con el proceso de negociación de la paz con el Perú.
- En relación a la segunda característica, efectivamente en la formulación de la política externa intervienen además del Ministerio de Relaciones Exteriores, una

gama de instituciones que se proyectan internacionalmente, entre ellas el Congreso y los Ministerios de Estado vinculados con temas como comercio, medio ambiente, cultura y otros. Asimismo, la canalización de las inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil no se encuentra institucionalizada, por lo que su participación es mínima, a excepción del sector empresarial.

- Con respecto a la tercera limitación, en el Ecuador se mantiene una visión fragmentada de las cuestiones internacionales y se producen disputas entre Ministerios; así ha sucedido en reiteradas ocasiones entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y Agricultura con respecto a temas de política comercial.
- En relación a la cuarta característica, es de dominio público que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano admite hasta un 25 % de designaciones discrecionales en todos los niveles por parte del Ejecutivo lo que efectivamente ha redundado en algunos casos en un menoscabo de la gestión externa del país.
- Con respecto a la quinta limitación, se debe reconocer que muchas veces se verifica en el Ecuador una politización de las cuestiones internacionales: las críticas a la gestión externa obedecen más bien a rivalidades con el régimen de turno que a posiciones sustentadas en análisis serios sobre los intereses del país y el entorno internacional.
- Finalmente, en relación a la sexta característica, se hace necesaria la creación de una institucionalidad que admita la participación permanente de los diversos actores en el diseño de la política externa del país.

Los temas de la Agenda de Política Exterior Ecuador-Comunidad Andina

Como hemos constatado, existe tanto una definición de temas e intereses por parte del Ecuador como de la CAN con diverso nivel de precisión y amplitud. Consecuentemente la adopción de una agenda del país con este bloque de integración pasa necesariamente por los temas que ya han sido definidos en los instrumentos que establecen la agenda de política exterior comunitaria. Es decir, cualquier esfuerzo destinado a definir esta agenda nacional debe estar a tono con los compromisos asumidos en el marco del proceso de integración subregional sin que éstos se conviertan de ninguna manera en una camisa de fuerza.

En todo caso existe al interior del país una opinión más o menos unánime de que constituiría un error de política exterior el plantear la salida del país de la Comunidad Andina. Sin embargo, esta voluntad de permanencia en el proceso debe reflejarse en una mayor proyección y beneficios de todos los sectores nacionales.

Adicionalmente, se ha considerado que el fortalecimiento y profundización de la integración se hacen necesarios para enfrentar los desafíos y oportunidades que plantea la globalización. Es por esto que la Comunidad Andina podría constituirse en una especie de punta de lanza para la defensa de los intereses nacionales, en un escenario internacional marcado por la presencia de bloques políticos y económicos que representan realidades políticas, económicas y sociales más grandes (Yépez 2001: 304).

A continuación presentamos los temas de agenda Ecuador-CAN; para esta enunciación se tendrá en cuenta, fundamentalmente, aquellos temas que surgieron a propósito de la reflexión planteada en el Taller sobre Relaciones Ecuador Comunidad Andina, celebrado el 4 de mayo del 2001. A este Taller asistieron diversos representantes del sector público, empresarial, académico, de los organismos de la CAN, y de la sociedad civil.⁶²

Comercio exterior

Desde el inicio del proceso de integración subregional, los temas comerciales han sido prácticamente los que han marcado el paso de la integración andina. La empresa privada, por su parte, ha sido el actor que ha recibido mayor atención en el proceso y que ha demandado mayor consideración por parte del Estado. El tema comercial es también el que mantiene a tope la agenda ecuatoriana frente a la Comunidad Andina; además este tema es el de mayor importancia para los intereses de la empresa privada ecuatoriana, empresa que se ha visto incorporada paulatinamente a los procesos de decisión al interior de la CAN, tanto formal como informalmente.

La creación del Consejo Consultivo Empresarial Andino ha permitido el establecimiento de un canal de participación de los empresarios en las negociaciones de la CAN así como el desarrollo de relaciones de cooperación entre los empresarios de diversos sectores de la subregión. Efectivamente, se han creado vínculos entre gremios y se han formado alianzas entre sectores de producción con el fin de defender intereses y plantear propuestas, sin embargo esta es una práctica no generalizada.⁶³

Las modalidades que ha adoptado este relacionamiento son diversas e implican desde encuentros informales hasta congresos y ruedas de negocios subregionales, pasando por seminarios y ferias de distinta índole. El objetivo principal de esta relación de cooperación, entre otras cuestiones de negocios más puntuales, es el aprovechar la capacidad empresarial en cuestiones de transferencia de tecnología y “know how”. Es importante mencionar que la organización de estos eventos en muchas ocasiones ha sido el resultado de la iniciativa de la dirigencia gremial, aunque en ocasiones ha contado con apoyo internacional. La presencia del Consejo Empresarial Andino ha significado en los últimos años una participación más activa de la empresa privada, sobretudo en las negociaciones con otros bloques económicos como el Mercosur, en donde existen similares espacios creados para el sector privado. En el caso del sector empresarial ecuatoriano, el relacionamiento más estrecho lo ha establecido con sus similares de

⁶² La lista completa de participantes al referido evento consta como anexo del presente libro junto con el programa, el informe del taller y el documento inicialmente presentado para discusión.

⁶³ A este respecto, es interesante la alianza que se formó entre los empresarios textiles andinos para la conformación de la Federación Andina Textil que se creó en enero del 2001 y cuyo objetivo entre otros, es el de fortalecer y plantear una posición común por parte de los empresarios textiles de la subregión; todo esto con miras a obtener la inclusión de estos productos en la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA. Los gremios que constituyeron esta Federación fueron: la Asociación Nacional de Industriales Textiles de Bolivia, la Federación de Industriales Textiles del Ecuador, la Asociación Venezolana Textil, la Sociedad Nacional de la Industria Textil del Perú y la Asociación Colombiana de Productores Textiles. Similares alianzas se han producido a nivel de los empresarios agrícolas de la subregión.

Colombia y Perú pues con ellos mantienen mayores vínculos comerciales y de inversiones.

Un factor determinante para el planteamiento de la posición nacional con respecto a la Comunidad Andina, ha sido el hecho de que no existe una unidad de criterio sobre los beneficios obtenidos así como sobre las oportunidades que ofrece la CAN al sector productivo ecuatoriano. Existen por ejemplo, fuertes críticas a la política arancelaria que impone la CAN en la medida en que esa afecta a ciertas industrias que ven elevar sus costos de producción al tener que aplicar tarifas inconvenientes a la importación de materias primas e insumos. Pero, por otro lado, hay otros sectores, como el agrícola, que se beneficia por la presencia del Sistema Andino de Franjas de Precios. En general el empresariado de la costa ha sido más crítico que el de la sierra con respecto a la permanencia del país en la CAN, sobre todo porque apuesta, para el año 2005, al escenario venidero de negociación: el ALCA.

Como hemos anotado, el régimen arancelario derivado de los compromisos de la CAN ha sido una constante preocupación para el sector productivo ecuatoriano. Las propuestas de reforma de política arancelaria que se han planteado persiguen básicamente la protección a los sectores sensibles y el fomento de la producción e incluyen las siguientes opciones:

- el establecimiento de un régimen de excepción similar al peruano;
- la adopción de un arancel plano;
- arancel escalonado con diversas tarifas.

En todo caso, se evidencia la necesidad de abrir un espacio de diálogo y negociación interna a fin de llegar a una sola posición doméstica sobre el AEC.⁶⁴ Las demandas empresariales se concentran en varios puntos y, en especial, en la eliminación de trabas que se establecen para el comercio de ciertos productos y que no permiten aprovechar de mejor manera el mercado de la subregión.⁶⁵ Se demanda también una mayor participación del Estado en el fomento y estímulo de la producción, en el incremento de las negociaciones comerciales con otros bloques y países, y en la mejora de la infraestructura para facilitar el intercambio.

La falta de credibilidad por la actitud de persistente incumplimiento de todos los actores del proceso de integración es otra de las causas para el escepticismo que mantiene la empresa privada en relación a la viabilidad de la CAN.⁶⁶

⁶⁴ La creación del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones a través de la Ley de Comercio Exterior ha permitido la incorporación oficial de los gremios al debate sobre la política comercial del país, pero ésta ha sido más bien de tipo reactivo ya que muchas de las Decisiones del COMEXI han abordado problemas puntuales con respecto al comercio de ciertos productos pero todavía no ha asumido su rol de definir una política comercial de largo plazo que oriente las negociaciones del Ecuador.

⁶⁵ Estas trabas hacen relación tanto a las medidas administrativas para-arancelarias tomadas por los gobiernos así como a los procedimientos aduaneros y controles fronterizos que impiden un flujo rápido de las actividades comerciales.

⁶⁶ Los acciones de incumplimiento se producen a todo nivel y, sobre todos, en cuanto a los compromisos asumidos por los países -desde el pago de cuotas para el funcionamiento de los organismos comunitarios hasta la imposición deliberada de gravámenes al comercio de bienes y servicios-. Por otro lado, las decisiones del Tribunal Andino de Justicia no son acatadas a pesar de su obligatoriedad. Para ver un estudio de los incumplimientos por países y materias se puede consultar el Informe sobre Incumplimientos del Ordenamiento Jurídico Andino elaborado por la Secretaría General del la CAN en el año 2001: cabe resaltar que en este informe el Ecuador figura como el país que más incumple

Otro punto de interés de la empresa privada ecuatoriana es la diversificación de las exportaciones y el incremento de la competitividad. La diversificación implica un incremento en el valor agregado de las mercancías que se dirigen a la subregión; estas mercancías constituyen el único rubro de manufacturas que se exportan porque el resto de ventas externas son productos primarios que se venden a Estados Unidos, Europa y Japón.⁶⁷ Para el cumplimiento de este objetivo, se requiere de un ambiente macroeconómico estable que se alcanzaría con la armonización de políticas macroeconómicas de la subregión.

A este respecto, las esferas oficiales han defendido el hecho de que el modelo de dolarización, lejos de obstaculizar el proceso de integración andina, lo facilita, entre otras razones, porque permite a los agentes económicos definir horizontes más estables para sus operaciones al eliminarse la volatilidad cambiaria y al favorecer una actitud exportadora necesaria para la obtención de divisas (Icaza 2001: 32).

Otros análisis más escépticos argumentan, en cambio, que la dolarización en Ecuador afectará a la integración económica andina en la medida en que los tipos de cambio flexibles serían la mejor alternativa para la CAN, que optará, en el mejor de los casos, por la adopción de una moneda andina. Una de las razones para esta argumentación sería que la composición diversa de la producción y comercio andinos permite, por vía del tipo de cambio, realizar ajustes internos frente a choques externos; otra sería el hecho de que el crecimiento económico de los países de la subregión es asimétrico y volátil con lo que se generan tendencias proclives al desequilibrio y la retaliación. (Schuldt 2001: 90). En todo caso lo que sí es evidente es que la dolarización plantea un escenario en el que el Estado ecuatoriano ya no tiene capacidad de controlar la masa monetaria, devaluar la moneda o adoptar una política cambiaria flexible. Esto para unos sectores plantea oportunidades mientras que para otros dificulta el desempeño del sector externo de la economía.

Otro obstáculo para el aprovechamiento del mercado andino sería la existencia de una cultura empresarial tradicional que evita incursionar en nuevas formas de cooperación empresarial, como las alianzas estratégicas o joint ventures, que no han prosperado a pesar de la existencia de normativas andinas que las incentivan.⁶⁸

A nivel de pequeña empresa privada, la vinculación con los temas de la integración andina o las esferas de decisión es mínima debido, básicamente, a que no se han creado espacios para su participación. A este respecto las dificultades que enfrenta el sector son múltiples puesto que a la existencia de grandes monopolios que concentran la producción y comercialización, se suman el desconocimiento de los procesos técnicos, logísticos y administrativos de exportación, y la aplicación de controles excesivos en las zonas de frontera.

Un punto sobre el cual se ha insistido es aquel relacionado con la facilitación de temas como el transporte terrestre de mercancías, el mejoramiento de la infraestructura física y la eliminación de mecanismos para-arancelarios como las barreras fitosanitarias,

⁶⁷ La excepción a esta tendencia serían los productos agroindustriales en los que se habría alcanzado niveles de competitividad que permiten colocar la producción en cualquier lugar del mundo.

⁶⁸ Al respecto se puede consultar la Decisión 292 de la CAN que establece un tratamiento igualitario para las inversiones subregionales y acuña el término de Empresas Multinacionales Andinas EMAs.

zoosanitarias, normas técnicas y demás. Es evidente la aplicación de estas medidas por parte de todos los países, a pesar de que existen instrumentos que regulan con precisión estas cuestiones, no han impedido la proliferación de disputas comerciales en torno al comercio de muchos productos.⁶⁹

La implementación de la Política Agropecuaria Común PACA por parte de la CAN supondría oportunidades para el fortalecimiento del sector agrícola de la subregión y para el ecuatoriano en particular puesto que uno de los objetivos de la mencionada PACA es el de lograr la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de los países miembros así como la adopción de posiciones comunes que fortalezcan al sector agrícola comunitario en las negociaciones internacionales. Este instrumento establece también mecanismos como la bolsa andina de productos, una legislación antimonopolio y el financiamiento de las actividades agrícolas en la CAN.

El gremio empresarial demanda, antes de pasar al mercado común, la consolidación de la ZLC, la armonización de las políticas de incentivos y la suscripción de los acuerdos correspondientes. Otra serie de propuestas de la empresa privada tiene que ver con la necesidad de promover en la opinión pública la importancia de la participación ecuatoriana en la CAN y la difusión tanto de sus decisiones como de los beneficios que conlleva la profundización del proceso subregional. También se ha insistido en la suscripción de acuerdos de cooperación con la Unión Europea que se orienten a los sectores productivos, en la toma de acciones por parte de las instancias subregionales para adaptar la oferta exportable a los mercados de destino y la mantención y ampliación del tratamiento preferencial para los productos subregionales.

Finalmente otra demanda del sector empresarial ecuatoriano tienen que ver con las negociaciones en el marco del ALCA: se plantea fundamentalmente evaluar los impactos que, para las economías andinas, tendría el asumir una actitud proactiva en el proceso y promover el comercio de las manufacturas y la industria en este mercado ampliado a través de un arancel externo común efectivo que sea del 10 %.

En definitiva el tema comercial es el de mayor trascendencia para el Ecuador frente a la Comunidad Andina y no solo para los empresarios, sino para el Gobierno que considera necesario defender ciertas posiciones nacionales a fin de obtener mayores ventajas de la membresía del Ecuador en la CAN. Sus propuestas serían, entre otras, sincerar la relaciones Ecuador-CAN a fin de determinar el nivel de compromiso de cada país y definir así si se profundiza más la integración o se mantiene como zona de libre comercio únicamente; insistir en el efectivo cumplimiento del régimen especial a favor del Ecuador y Bolivia tanto dentro de las negociaciones subregionales como frente a otros bloques; mantener la potestad nacional sobre la aplicación de derechos compensatorios y antidumping a las importaciones de terceros países, de acuerdo a las conveniencias del sector productivo nacional; solicitar a la CAN el diferimiento de la aplicación del AEC hasta conseguir la reactivación de la economía nacional.⁷⁰

⁶⁹ Una breve descripción de estas disputas se encuentra expuesta en el acápite referente a las relaciones de cada país miembro con el Ecuador. Adicionalmente se puede consultar el Informe sobre incumplimientos del ordenamiento jurídico andino de la Secretaría General.

⁷⁰ Ministerio de Comercio Exterior, *Evaluación de la Participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones*, Documento elaborado para conocimiento del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI, 8 de Febrero del 2001. pp. 9-12.

A pesar de estas demandas puntuales, la posición oficial asumida por el Ecuador es la de apoyar la integración andina en todos sus ámbitos políticos, económicos y sociales. En este sentido, en el aspecto comercial, que es el que se analiza en este punto de la agenda, se apoya la formación del mercado común hasta enero del 2006 y se mantiene una posición común en las negociaciones del ALCA.⁷¹

Integración Política

Al inicio del proceso de integración subregional, se dejaron de lado sus aspectos políticos puesto que el eje de las relaciones comunitarias estaba concentrado en las cuestiones comerciales. La incorporación de la dimensión política se plantea como resultado de la creación del Consejo Presidencial Andino, en 1990, y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como órgano con capacidad de decisión vinculante; en este sentido, es la reforma institucional la que permite que se de un nuevo impulso a la integración subregional.

La existencia de un sistemas compartido de valores como democracia y derechos humanos, la presencia de intereses políticos comunes en torno a temas como la seguridad y la lucha contra la pobreza, el nivel de institucionalidad de la CAN y finalmente la presencia de una comunidad de ciudadanos portadores de una identidad andina y cultura de la integración⁷² constituirían fortalezas para la consecución de la integración política de la CAN. No obstante, no existe claridad en torno a la efectiva presencia de estas condiciones, por lo menos en los actuales momentos, que faciliten la integración política efectiva en la CAN. Se ha cuestionado, por ejemplo, que se pueda realmente hablar de una “región andina” en términos políticos y sociales. Parecería más bien que lo andino es algo que se define más por exclusión, así como lo es lo latinoamericano.

En todo caso, lo que sí existe es la presencia de un organismo internacional de carácter subregional que vincula de distintas formas a estas sociedades andinas. Existen también ciertos elementos que son comunes a las relaciones externas de los países miembros de la CAN, como la política externa de los Estados Unidos y la agenda interamericana. Asimismo los problemas que sufren sus sociedades -como la crisis e inestabilidad política, la reforma del Estado y otros- son similares. Estas condiciones perfilarian el tipo de políticas que adoptan los Estados miembros de la Comunidad tanto a nivel interno como en sus relaciones internacionales (Bonilla 1998a :139-143).

Un hecho que es decidor con respecto al avance y posibilidades de la profundización de la integración política subregional es el desarrollo de un sistema normativo jurídico-institucional que supera en mucho a los propuestos en otros esquemas de integración latinoamericanos. Efectivamente, el derecho de integración andino ha alcanzado un nivel supranacional puesto que basa su desarrollo en la supremacía de la norma comunitaria y su aplicación directa en el territorio de los países

⁷¹ Discurso pronunciado por el Presidente de la República, Doctor Gustavo Noboa Bejarano en el XIII Consejo Presidencial Andino, Valencia-Venezuela, 23 y 24 de junio del 2001.

⁷² Secretaría General de la Comunidad Andina, *El futuro de la integración política andina*, Lima, 4 de noviembre del 2000. pp. 2-11.

miembros.⁷³ La existencia de este acervo jurídico constituye de por sí un elemento que favorece las posibilidades de integración política en diversos niveles tomando en cuenta que, a pesar de la situación de constante incumplimiento de esta normativa, este ordenamiento jurídico ha permitido la vinculación de los actores sociales de la subregión de distintas maneras.

El aspecto político de la agenda que se va a analizar incluye temas como seguridad y fomento de la confianza, democracia, derechos humanos, drogas, terrorismo, tráfico de armas, corrupción, medio ambiente y desarrollo sostenible, unidad regional, relaciones extraregionales y fortalecimiento del multilateralismo.

Seguridad

La región andina se ha caracterizado en la última década por la proliferación de conflictos que aluden a múltiples actores y que han establecido canales de comunicación diferentes a aquellos que proveen normalmente los Estados. Así, en estos procesos se ha evidenciado la presencia de actores de nivel estatal y no estatal por lo que el realismo de poder basado en la lógica de los supuestos de supremacía del Estado, así como el enfoque interdependentista, necesitarían ser adecuados a fin de poder explicar la naturaleza de los aspectos de seguridad en la subregión. (Bonilla 2001c: 18).

Dentro de estos temas, el conflicto colombiano no es nuevo: ha estado presente por varias décadas y es el resultado de un problema que ha ido en aumento y que ha llegado a tocar fondo con su proyección internacional. Esta situación ha provocado que, en la actualidad, exista una especie de percepción de amenaza con respecto a Colombia en los demás países de la subregión.

La situación en Colombia es el resultado de varias causas, entre ellas, de la presencia de una sociedad civil fragmentada y de un Estado sin capacidad de control sobre su territorio y de los actores políticos que actúan a su interior. No es un típico conflicto político armado, sino que llega a involucrar a varios niveles de actores subnacionales como son el gobierno, la guerrilla, los militares, los paramilitares, las policías, las poblaciones de frontera, los gobiernos locales, las organizaciones de Derechos Humanos; también involucra a grupos de contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores de armas, etc. Todos estos actores se ven afectados o son víctimas de las prácticas violentas ejercidas por uno u otro bando (Bonilla 2001b). Este panorama viene a agravarse con la formulación del Plan Colombia por parte del gobierno colombiano y su posterior implementación con el apoyo internacional.

A este respecto, un primer punto que ha preocupado al Gobierno ecuatoriano es el vinculado con las fumigaciones que se están efectuando en la zona del Putumayo y demás departamentos colombianos fronterizos con Ecuador. Estas fumigaciones aparentemente podrían causar efectos socio ambientales en las poblaciones de frontera y, de acuerdo a ciertos estudios, estarían ya produciendo efectos económicos y sociales graves en la zona del Putumayo: así por ejemplo, la desarticulación de la economía de la

⁷³ Secretaría General de la Comunidad Andina y Programa de Cooperación Andina a Bolivia, *Integración y Supranacionalidad*, Lima, julio del 2001.

zona, la desocupación, el hambre, la pobreza y el desplazamiento forzado, el incremento de molestias respiratorias y gastrointestinales y brotes de enfermedades de la piel.⁷⁴

En lo que respecta al Ecuador, luego de que se solicitara a Estados Unidos ayuda para enfrentar los efectos del Plan Colombia en las zonas de frontera (fortalecimiento de vigilancia fronteriza, ayuda para desplazados y refugiados y apoyo para programas de desarrollo), el país ha recibido una asignación de 76,4 millones de dólares. Este aporte es el resultado de la Iniciativa Regional Andina que tiene como propósito la erradicación de cultivos, la interdicción de traficantes y el desarrollo económico alternativo. El resto de países de la subregión así como Brasil y Venezuela recibirán también aportes económicos importantes. Sin embargo y pesar de estas asignaciones, el problema se vislumbra más complejo para los países vecinos a Colombia y particularmente para el Ecuador.

La estrategia implica una lógica de debilitamiento militar de la guerrilla, especialmente las FARC, a fin de obligarlos a negociar bajo una posición debilitada, es decir la derrota militar de la guerrilla en primer término y la guerra contra las drogas en segundo. En la visión de los países vecinos, la aprobación de este presupuesto mayormente militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia plantea un escenario de guerra inminente en la frontera con sus tres vecinos. Es decir, constituye una amenaza a la seguridad de Ecuador, Perú y Venezuela, tanto por los efectos directos del conflicto como por la debilidad y vulnerabilidad en las zonas de frontera. En el caso del Ecuador puede llegar a implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorio propio, desastres humanitarios, conflictos sociales, migraciones masivas, catástrofes ecológicas y diseminación de cultivos ilegales.

Se habla, por tanto, de una amenaza a la seguridad nacional clara e inminente -y no de un peligro a largo plazo- consecuencia del despliegue de 5000 hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en zonas de frontera ecuatoriano colombiana. A esto hay que añadir la presencia de 7000 combatientes de las FARC, varios batallones de fuerzas paramilitares y un número no determinado de bandas armadas que participan también en la realización de todo tipo de delitos.

En el caso del Ecuador, se han producido varias incursiones por parte de los grupos armados de Colombia en territorio nacional -en especial en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios- debido a la existencia de amplias zonas de frontera común donde la presencia del ejército colombiano es inexistente, como son los departamentos de Putumayo y Nariño. De hecho, solamente en Tumaco, Ipiales y Puerto Leguisamo existen puestos militares fijos de Colombia ya que el resto de la frontera es disputada por el ELN, las FARC y los paramilitares de ultraderecha. Así, es un hecho cotidiano el cruce de miembros de la guerrilla al norte de las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbios con fines de abastecimiento. Hasta el momento se han suscitado, a lo largo de todo el cordón fronterizo, más de una decena de incidentes graves en territorio ecuatoriano vinculados con la violencia colombiana.⁷⁵

⁷⁴ Adam Isacson, oficial de programas del Centro para Políticas Internacionales de los Estados Unidos. Ponencia presentada en la Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, en junio del 2001. Disponible en: www.derechos.org Consultada el 15-06-2001.

⁷⁵ Una lista completa de estos eventos ha sido publicada en el Diario el Expreso del día jueves 7 de junio del 2001.

De cara a esta realidad, la agenda de política exterior de la Comunidad Andina, y la del Ecuador en particular, deberían identificar claramente los intereses a ser defendidos y las políticas a ser adoptadas a fin de evitar un derramamiento del conflicto colombiano y de sus efectos en todos los países andinos.

A este respecto la Decisión 428 de la Comisión que establece los Lineamientos de Política Exterior Común hace referencia, en algunos de sus párrafos, a aspectos la seguridad subregional y establece como uno de los principios que animan la PEC “la paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias” y, como uno de sus objetivos, “el fortalecimiento de la paz y seguridad en la Comunidad Andina”. Finalmente en los ámbitos de acción de la PEC se expresa: “e) seguridad y fomento de la confianza: adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática”.⁷⁶

Si bien es cierto las disposiciones de esta Decisión reflejan una preocupación por parte de los organismos comunitarios y de los países miembros por el tema de la seguridad en la subregión, aun no ha sido posible articular una política o estrategia al respecto. Esta estrategia debería empezar por el reconocimiento de que la conflictividad en la región andina es de carácter interestatal y de que existe una fuerte presencia de aquella que emana del crimen organizado y el tráfico de drogas.

En este sentido la ejecución del Plan Colombia podría generar tensiones con los países vecinos y afectar al proceso de integración (Wagner 2001: 141-142). A fin de evitar este escenario de confrontación, en la subregión deberá adoptarse un enfoque político y militar frente a la crisis colombiana, enfoque que no puede ser reducido a la lucha antinarcóticos solamente puesto que esto conllevaría el agravamiento del problema (Montúfar 2001a: 105).

Sin embargo, la implementación de una política comunitaria frente a este tema plantea varias dificultades, comenzando por el hecho de que el conflicto colombiano no es percibido de la misma manera por los Estados Unidos y por los países andinos ya que cada uno de ellos tiene una agenda propia y objetivos políticos distintos. La seguridad nacional, desde la perspectiva andina, en un enfoque convencional difiere de los intereses de los Estados Unidos en tres puntos:

- “En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera, paramilitar y de los otros actores violentos es prioritaria sobre el tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos.
- En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidas desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son diseñadas para responder a alianzas de corto plazo.
- Finalmente los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente que no tienen la capacidad de

⁷⁶ Comisión de la Comunidad Andina, “Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior Común”, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XV, Número 444, 1 de Junio de 1999.

participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el Gobierno, más allá de las buenas intenciones. La política exterior de los países vecinos, incluyendo la de Venezuela, a pesar de la retórica del régimen del Presidente Chávez, es más bien aislacionista antes que intervencionista” ⁷⁷ (Bonilla 2001b: página, 68).

A estas circunstancias habría que añadir que ahora más que nunca el gobierno estadounidense demandará la alineación y cooperación de los países del hemisferio en la construcción de un régimen internacional contra el terrorismo, situación que va a forzar a los países de la subregión a adoptar, en esta materia, una posición funcional a los intereses y demandas de los objetivos de seguridad de los Estados Unidos toda vez que los grupos alzados en armas de Colombia han sido declarados como organizaciones terroristas y por tanto objetivos de la coalición internacional contra este flagelo.

En cuanto a la política del Ecuador con respecto al conflicto colombiano puede afirmarse que existe la percepción, en la sociedad ecuatoriana, de que los eventos en Colombia constituyen una amenaza. Efectivamente, muchos de las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia se han sentido ya dentro del territorio nacional lo que ha llamado la atención de las autoridades locales, así como de movimientos y organizaciones sociales que han interpelado la conducta del gobierno en este tema y han demandado un cambio en la conducción de la política nacional frente al conflicto colombiano.

En el plano oficial se ha tomado las decisiones a medida que se han ido procesando las demandas de varios sectores sociales, académicos y políticos y de que se ha admitido que la aplicación del Plan Colombia plantea un escenario de confrontación en nuestro país. En este sentido, se ha propuesto la adopción de una estrategia integral de seguridad que comprendería:

- Un plan de desarrollo fronterizo que disminuya la vulnerabilidad de los ecuatorianos de la zona de frontera;
- Un plan de resguardo militar de la franja fronteriza;
- Un plan de investigación, prevención y control del impacto que sobre el ecosistema pudieran tener las acciones militares de erradicación de cultivos en la zona del Putumayo.
- La revisión del Acuerdo para el Uso de la Base de Manta por efectivos militares de Estados Unidos.

Adicionalmente a esta política de seguridad se ha sugerido una iniciativa de política internacional dirigida a:

- Fortalecer una posición común andina y latinoamericana que represente y exponga nuestros puntos de vista nacionales y regionales frente a este tema;
- Propender a reducir al mínimo la tendencia a un tratamiento bilateral con Estados Unidos en cuanto a la lucha internacional antinarcoóticos. (Montúfar 2001a: 107-111).

⁷⁷ BONILLA, Adrián, Colombia, Estados Unidos y seguridad en los países andinos, Quito Ecuador, 2001. página 12.

A este respecto la política ecuatoriana debe establecer prioridades para atender los posibles efectos del conflicto. Entre estas prioridades estarían el definir una política de Seguridad y Desarrollo Fronterizo y el demandar al Estado colombiano que intensifique el control en la zona fronteriza común a fin de evitar las incursiones de elementos identificados con grupos al margen de la ley, no solamente la guerrilla o paramilitares sino también la delincuencia común y narcotraficantes. Por su parte, el interés colombiano ha sido de que el Ecuador ejerza una mayor vigilancia para impedir hechos como el ingreso de armas, municiones, explosivos y prendas militares, que servirían para el abastecimiento de los grupos alzados en armas de Colombia

En tal sentido, resulta indispensable robustecer las acciones que desarrolla la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), así como el desempeño de los mecanismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Policía de ambos países para precautelar la seguridad en el área fronteriza. Resulta también primordial impulsar un diálogo al más alto nivel entre las principales autoridades de las dos naciones que tienen a su cargo las cuestiones de seguridad; esto con el fin de propiciar la más fluida comunicación y desarrollo de acciones tendientes a minimizar la situación de inseguridad que se registra en la zona fronteriza.

Otro punto fundamental, íntimamente relacionado con lo ya anotado, es el de la implementación de planes y proyectos de desarrollo para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que habita las zonas de frontera. En lo referente al tema de fumigaciones, el Ecuador debería demandar que se haga un seguimiento de la estrategia de fumigaciones de cultivos ilícitos que se efectúa en el contexto del Plan Colombia, particularmente en los Departamentos de Nariño y del Putumayo, a fin de prevenir que la dispersión causada por los vientos lleve productos tóxicos a territorio ecuatoriano.

También es importante tratar el problema que tiene que ver con el flujo de refugiados colombianos que huyen de la violencia ejercida por los grupos armados. A este respecto, cabe mencionar que las cifras de refugiados colombianos en el Ecuador, hasta agosto del presente año, son las siguientes: 3 767 ciudadanos colombianos solicitantes de refugio, 1 557 solicitudes aceptadas, 485 negadas y 1 475 pendientes.⁷⁸

A fin de prevenir una migración masiva de colombianos, se debe establecer una estrategia permanente de trabajo, estrategia que involucre a todos los actores nacionales y locales que serían afectados por este fenómeno y que establezca mecanismos de trabajo conjunto bajo cualquier escenario de aumento del conflicto colombiano. En todo caso, cualquiera que sea la situación que se genere es indispensable el fortalecer la infraestructura y los servicios básicos, sociales y de salud, que beneficien tanto a ecuatorianos como colombianos que viven en la zona fronteriza.⁷⁹

⁷⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos, "Informe sobre la Situación de los Refugiados en el Ecuador", agosto del 2001.

⁷⁹ A este respecto se ha establecido un Plan de Contingencia que prevé la llegada de un número aproximado de 5.000 refugiados colombianos y la construcción y adaptación de Centros de Tránsito Temporal y Centros de Acogida. Sin embargo, para complementar esta estrategia se debería apoyar la formulación de soluciones duraderas para el problema de los ciudadanos colombianos que solicitan refugio en el Ecuador.

Similares acciones deben desplegarse en las provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas, regiones donde el número de solicitudes de refugio de parte de ciudadanos colombianos se ha incrementado sustancialmente. En relación a este tema, el Gobierno ecuatoriano conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las autoridades y organizaciones locales han elaborado un plan destinado no solo a la construcción de albergues, sino también a la prestación de asistencia humanitaria permanente para los colombianos que soliciten refugio. Se espera asimismo que, con los recursos asignados y obtenidos por la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR),⁸⁰ se concrete la implementación de planes de desarrollo a lo largo del cordón fronterizo, planes que permitan no solo paliar sino también reactivar la economía de toda esta zona.

Adicionalmente es necesario pensar en la búsqueda de mecanismos de alerta temprana, que permitan que el gobierno ecuatoriano, más allá de prever una migración masiva de colombianos, pueda monitorear el conflicto colombiano y sus potenciales efectos en territorio ecuatoriano. Esta iniciativa debe llevarse también al ámbito comunitario.

En lo referente al desarrollo del proceso de Paz en Colombia, la política ecuatoriana y la andina han respaldado las negociaciones que lleva adelante el gobierno de Colombia y han apoyado la no intervención en los asuntos internos de un Estado miembro. En todo caso, más allá de la definición de la subregión como una zona de paz y seguridad, sería necesario articular una política estable que permita fomentar los mecanismos de diálogo entre los países fronterizos con Colombia y que permita también definir una línea de acción de la CAN. Esta línea de acción no debería provocar aislamiento, sino, por el contrario, una mayor presencia en los foros donde puede tener cabida su participación: ya sea en espacios internacionales, en aquellos que tengan lugar al interior de territorio colombiano -como fue la "Mesa Nacional de Diálogo y Negociación con la Comunidad Internacional"- que se efectuó en San Vicente del Caguán en marzo del 2001, o en otros que se generen a medida que el proceso avance.

A pesar de los compromisos adquiridos tanto en el ámbito binacional como subregional, existen todavía en las autoridades nacionales y locales del Ecuador preocupaciones con respecto a cuestiones de seguridad a propósito de los incidentes que se han producido en territorio ecuatoriano y en los que han estado involucrados alguno de los actores del conflicto colombiano. Efectivamente, el Congreso Nacional ha solicitado una revisión de los instrumentos binacionales en materia de tráfico fronterizo y algunas de las autoridades de la provincia del Carchi han hecho lo propio, sobretudo en lo referente al horario de apertura del Puente Internacional de Rumichaca, al endurecimiento de los procedimientos para la internación de personas, a la creación del Servicio de Vigilancia Aduanera del Octavo Distrito y al fortalecimiento numérico y logístico de las unidades militares que operan en la zona. Todas estas demandas deberán ser adecuadamente procesadas y será, por tanto, necesario crear los mecanismos pertinentes al momento de definir la política nacional y comunitaria frente al conflicto colombiano.

⁸⁰ La Unidad de Desarrollo la Frontera Norte (UDENOR), es un organismo adscrito a la Presidencia de la República y que tiene como objetivos el atender de manera prioritaria y urgente al desarrollo económico y social de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Orellana y Napo (fronterizas con Colombia) a fin de evitar el apareamiento en el país de los problemas de violencia y narcotráfico que afectan a República de Colombia.

Finalmente un punto al que se le debe prestar atención es el que tiene que ver con el escenario posible luego de que Estados Unidos ha declarado la guerra contra el terrorismo pues esta declaratoria podría involucrar, en mayor o menor medida, la participación de nuestro país en el conflicto colombiano. Una posición andina coherente sería la de no plantear el problema en términos dicotómicos que implique una polarización de posiciones que afecte la estabilidad interna de la región andina así como sus relaciones externas (Montúfar 2001b).

Otros temas de seguridad subregional involucran las cuestiones de democracia y narcotráfico, que trataremos a continuación.

Democracia

En los últimos diez años todos los países de la región andina han experimentado crisis políticas que han desencadenado procesos de reforma del Estado. En Venezuela, ya desde mediados de la década pasada se caracterizaba al contexto político venezolano como jurídica e institucionalmente débil con una población desencantada de los liderazgos tradicionales y con expectativas de progreso socioeconómico frustradas (Kornblith 1994: 157). La asunción al poder del Presidente Chávez evidencia esa crisis en el sistema y régimen político venezolano donde se reclama por parte de la población un nuevo tipo de liderazgo que rompa toda tradición partidista y reivindique las aspiraciones populares de manera directa sin intermediaciones.

En Colombia, a pesar de la voluntad política del actual régimen y el establecimiento de nuevas instituciones y mecanismos de participación, se torna imposible romper el círculo de violencia impuesta por el conflicto armado que precisamente tiene un de sus raíces en el déficit democrático que vive Colombia; esto hay que sumar un escenario de posible escalada del conflicto por el hecho de que sobreviene un año electoral.

En Ecuador, el derrocamiento, en los últimos cinco años, de dos Presidentes elegidos democráticamente, sumado a los escándalos de corrupción así como la sucesión de eventos que reflejan una crisis de la legitimidad de las instituciones democráticas plantean un escenario de inestabilidad para el futuro inmediato.

En Perú, se pone término a la era del derrocado Presidente Alberto Fujimori, que había gobernado al país por más de una década y que deja su puesto en medio de graves acusaciones que involucran desde actividades de corrupción hasta violación sistemática de derechos humanos. Su sucesor, Alejandro Toledo, ha planteado por su lado, un proceso de reforma política y económica del Estado peruano cuyos resultados deberán evidenciarse en los próximos años.

Finalmente en Bolivia, existe un proceso de reforma del Estado que no termina y que tuvo su origen en la misma clase política de corte tradicional que ha gobernado este país durante años y que ha contado con la presencia de partidos centralizadores y concentradores del poder (Verdesoto y Ardaya 1997: 91). A esto hay que añadir un

proceso de transmisión forzada del mando como consecuencia de la renuncia del Presidente Hugo Banzer, por razones de salud, y el acceso al poder del Vicepresidente Jorge Quiroga de quien se espera imprima un nuevo estilo de gobierno en Bolivia.

Como lugar común a las crisis democráticas que se han presentado en los países de la subregión debe mencionarse que el factor que ha resultado dirimente al momento de mantener un gobierno en el poder ha sido la aprobación de los Estados Unidos o el respaldo de las Fuerzas Armadas.

Efectivamente, todas las sociedades andinas han atravesado problemas de gobernabilidad en el pasado reciente y lejano que no se vislumbra puedan resolverse en el futuro mediano. Los contextos políticos evidencian la presencia de sociedades débilmente institucionalizadas que, en algunos casos, no controlan la totalidad del espacio nacional y que son repetidamente afectadas por presiones económicas internacionales que obligan a sus gobernantes a replantear el Estado y la economía (Bonilla 2001c: 33). La lucha por la democracia debe enfrentar además de fenómenos como la corrupción o la violencia política, el ejercicio de prácticas clientelares, patrimoniales y caudillistas en la gestión de la política doméstica.⁸¹

Sin embargo y a pesar de la existencia de características similares, los escenarios políticos de los países andinos son distintos: los actores y las motivaciones no son los mismos y una agenda de promoción de la democracia debe tomar en cuenta esta realidad. Desde esta perspectiva, un prerequisite para la adopción de cualquier acción en defensa de la democracia implicaría llegar a un acuerdo a nivel subregional sobre el tipo de ideal democrático que se va a defender y este ideal debe necesariamente estar a tono con el que se practique en cada país (Wagner 1999: 52). En el Ecuador, es necesario abrir un debate nacional sobre las medidas que se deberían tomar para fortalecer la democracia para luego pasar a plantearlas en el ámbito subregional.

En este sentido, lo importante en el debate de la CAN no debe ser solamente la defensa de la democracia, sino también su mejoramiento a partir del estado actual. Para ello, se presentan tres problemas fundamentales: las desigualdades, la violencia y la gobernabilidad (Dabéne 1999: 63). Otro punto importante es la actualización de las nociones de seguridad para lograr una concepción de seguridad democrática que sea entendida como un sistema de estricto control constitucional y que tenga como objetivo central la seguridad de la persona humana (Wagner 2001: 144).

El planeamiento de la seguridad nacional ecuatoriana, teniendo en cuenta la conflictividad que se sucede en la región andina, no debe fundamentarse solamente en los principios de la doctrina de seguridad nacional que se plasman tanto en la Constitución como en la Ley de Seguridad Nacional,⁸² sino que deben incorporar otros componentes e involucrar a todos los actores sociales: a las organizaciones de la sociedad civil -ambientales, de derechos humanos, indígenas, de género, del régimen

⁸¹ Para una explicación más profunda de estos fenómenos, ver *El Populismo en el Ecuador* de Felipe Burbano de Lara y Carlos De La Torre.

⁸² Al respecto ver los Arts. 183 de la Constitución Política "... Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico". "Ley de Seguridad Nacional Art. 1.- La seguridad nacional del Ecuador es responsabilidad del Estado"

seccional autónomo y demás- que sean afectadas por las decisiones que se toman al interior de la CAN.

En el aspecto normativo, debe mencionarse que a nivel de los compromisos asumidos en el marco de la CAN se ha establecido, tanto en el propio Acuerdo de Cartagena como a través de Decisiones de sus diversos órganos, principios y mecanismos de defensa de la democracia de los países de la subregión. Así, en el marco de la Cumbre Presidencial de Cartagena del año 2000, se adoptó el Protocolo Adicional “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democrática” a través del cual se reconoce que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el establecimiento del estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración; se prevén también sanciones en caso de ruptura del orden democrático en cualesquiera de los países miembros.⁸³

Hay además dos elementos importantes para el desarrollo de la democracia en la subregión: la cooperación de los Estados miembros en cuestiones relacionadas con programas de educación para la democracia así como la reforma de los sistemas de justicia (Wagner 1999: 42-43). Adicionalmente, debe pensarse en mecanismos que fomenten los vínculos de identidad e integración entre las poblaciones de los países miembros a través, por ejemplo, de la instauración de la ciudadanía andina y de la creación de mecanismos de participación política ciudadana. A este respecto, se debe mencionar que el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino establece en su Art. 2 que “ el Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada uno de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo...”⁸⁴ Actualmente, el único país que elige a su representante al Parlamento Andino, por votación directa, es Venezuela; el resto lo hace dentro de grupo de representantes de los respectivos órganos legislativos.

Por otra parte, se hace necesaria la creación de una instancia que analice y estudie los problemas derivados de los déficit democráticos de los países miembros y sus consecuencias para la integración. Esta instancia podría adoptar la modalidad de un Observatorio Andino de la Democracia.

Por último, vale anotar que los esfuerzos que se adopten en el marco de la CAN deben estar orientados a incrementar los niveles de participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, tanto en lo doméstico como a nivel de las instancias subregionales. Este punto sobre participación de la sociedad civil será abordado con detenimiento en un siguiente punto de la agenda.

Narcotráfico

El tema de la droga no es nuevo en la agenda internacional; sin embargo, a raíz del agravamiento del problema, en los años 80, se adopta por parte de las Naciones Unidas la decisión de convocar a una Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y

⁸³“La Integración Regional en la Comunidad Andina”, Intervención del Secretario General de la Comunidad Andina, Sebastián Alegrett en el Seminario “Constitución de un espacio Euroamericano”, La Coruña, 14 y 15 de diciembre del 2000.

⁸⁴ Art. 2 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, La Paz, octubre 28 de 1972., (Pico Mantilla, 1992).

Tráfico Ilícito de Drogas y se reconoce que la lucha contra este flagelo y sus consecuencias es una responsabilidad colectiva de los Estados. El incremento en los volúmenes de tráfico y consumo de drogas ilícitas hacen que se ubique al narcotráfico como uno de los puntos más importantes de la agenda internacional. A partir de ese momento, se instaura un debate sobre los métodos adecuados para dar respuesta al problema del tráfico de drogas, así como sobre los diversos actores involucrados en esta actividad (Russel 1990: 30-33).

En el caso de los países andinos, el problema del narcotráfico implica distintas dinámicas para cada uno de ellos. Así, para Bolivia este es un problema fundamentalmente económico: la producción y exportación de cocaína son una importante fuente de recursos para el intercambio internacional, pero, sobre todo, representan oportunidades de ingreso y empleo para una cantidad considerable de personas. Sin embargo, se afirma que su incidencia, a pesar de que aún se mantiene alta, ha ido decayendo como consecuencia de la creación de otras opciones como el comercio informal, la expansión de la frontera agrícola con cultivos alimenticios y la recampesinización (Laserna 1996: 172).

En Colombia, por otro lado, se desarrollan actividades de cultivo, producción, refinamiento y exportación de drogas. Este constituye, además, uno de los elementos que alimenta el conflicto colombiano puesto que patrocina las actividades de algunos de los actores del conflicto armado y de las organizaciones del crimen organizado en este país. En el caso de Ecuador, este constituye un país de tránsito y, últimamente, de lavado de dinero y aún no se han registrado altos niveles de violencia como consecuencia de esta actividad. Perú, por su parte, es cultivador y exportador mientras que Venezuela podría constituirse en un centro de lavado de gran escala (Bonilla 2001c).

Esta diferencia, tanto de actores como de percepción del problema del narcotráfico, por parte de los países andinos hace que la adopción de una política externa común en relación con el tema se vuelva problemática. La característica común más importante, si no la única, con respecto a la forma en que se plantea el problema del narcotráfico para los países andinos es el hecho de que la política y estrategia tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea para combatir al narcotráfico pasa por el relacionamiento a través de un interlocutor que es la Comunidad Andina.

El problema desde la perspectiva norteamericana ha sido enfocado como una cuestión de seguridad nacional; los mecanismos más usados hicieron énfasis, en un inicio, en la exigencia, a los países productores, de medidas de interdicción y eliminación de cultivos. Actualmente se le ha dado un enfoque más global a la lucha contra las drogas y se ha aceptado que es un problema que incumbe a toda la comunidad internacional. En materia de consumo se ha recurrido a la prevención por medio de la educación y en la implementación de medidas de control. Por el lado de la producción, en cambio, se ha planteado la sustitución de cultivos. El mecanismo adoptado ha sido el de estimular las exportaciones de otros productos a través del acceso preferencial de los productos sustitutivos -entre otros- al mercado norteamericano y de la Unión Europea.

Con respecto al narcotráfico, la política nacional del Ecuador se encuentra expuesta en varios instrumentos como la Ley de Sustancias Estupefacientes y

Sicotrópicas y el Plan Nacional “Estrategia para Combatir las Drogas 1999-2003”. La Ley de Sustancias Estupefacientes tiene como propósito el combatir y erradicar la producción, la oferta, el uso indebido y el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. En esta misma norma se declara como de interés nacional la consecución de estos objetivos así como las acciones que se deben realizar para su aplicación y los planes, programas y actividades que deban adoptar los organismos competentes. Las penas que se establecen en esta ley involucran las mayores sanciones y, por tanto, imponen la reclusión de hasta dieciséis años para el tráfico de estupefacientes.⁸⁵ El Plan Nacional “Estrategia para Combatir las Drogas 1999-2003” establece por su parte un conjunto de objetivos y actividades a ser llevadas a cabo con el propósito de convertir al Ecuador en un país libre de drogas.

El Ecuador ha participado activamente en foros internacionales de la ONU y OEA sobre el tema del narcotráfico; bilateralmente, ha suscrito con los Estados Unidos un Acuerdo de Cooperación concerniente al Acceso y Uso de las instalaciones de la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta “con el solo propósito de intensificar la cooperación internacional para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico internacional de narcóticos a que se refieren los instrumentos internacionales sobre la materia suscritos por el Ecuador”.⁸⁶

Para los países andinos, el tema de la lucha contra el narcotráfico es un punto fundamental de las respectivas agendas con los Estados Unidos y la Unión Europea: tanto la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA, como el Sistema General de Preferencias SGP de la UE permiten el sostenimiento de importantes rubros de la producción nacional que son colocados, con arancel cero, en esos mercados. Estos mecanismos constituyen el aporte tanto norteamericano como de la UE para el combate contra las drogas en los países andinos.

Como se aprecia existe una “narcotización” de la agenda puesto que todos los temas están subordinados a la lucha contra las drogas. No obstante, por parte de los países de la Comunidad Andina, no existe la posibilidad de divergir con estas políticas porque ello implicaría un escenario comercialmente hostil para importantes sectores de la economía nacional que ahora se ven beneficiados del ATPA y el SGP. Estados Unidos es el principal socio comercial de los países de la CAN puesto que el 45 % de las exportaciones del bloque se destinan al mercado norteamericano y el 35 % de las importaciones tienen ese origen.⁸⁷

Las acciones andinas en el campo de la lucha contra el narcotráfico han adoptado diversas modalidades que se reflejan en la suscripción de dos instrumentos: el Convenio Rodrigo Lara Bonilla y últimamente el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, adoptado por Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que está en concordancia con el Art. 16 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 458 sobre los Lineamientos de la Política Exterior Común. El Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre Cooperación para la Prevención del Uso Indebido y la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y

⁸⁵ Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas, arts. 1 y 2 y 62.

⁸⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Diplomacia para el Desarrollo”, No. 1, *Acción Global*, abril del 2001. pp. 6-7.

⁸⁷ Secretaría General de la Comunidad Andina, *Situación Actual de la Comunidad Andina*, Lima, 18 de agosto del 2000. p. 12.

Sustancias Sicotrópicas suscrito en 1996 establece, entre los países miembro, mecanismos de cooperación como el intercambio de información, la armonización de legislaciones, la capacitación, entre otros (Pico Mantilla 1992).

El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos establece una serie de principios y fija algunos puntos de la agenda de la CAN: plantea la responsabilidad compartida y la universalidad del problema así como el propósito de consolidar a la CAN como eje de la estrategia sudamericana y hemisférica de lucha contra el tráfico de drogas. El Programa de Acción contempla, entre otros aspectos, el fortalecimiento de las estrategias nacionales a través del control de la producción, contrabando y desvío de precursores; la erradicación técnica de los cultivos, el desarrollo alternativo, la sanción lavado de dinero y la reducción de la demanda. Plantea, asimismo, una estrategia binacional y comunitaria que involucra mecanismos de intercambio de inteligencia, coordinación de las policías, armonización de legislaciones y capacitación de la respectiva instancias nacionales.

La política ecuatoriana en este aspecto, además de respaldar los compromisos asumidos universalmente en esta materia, tiene que perfilarse tomando en cuenta los intereses de seguridad del país, es decir, tiene que cuidar los niveles de involucramiento y dispersión del fenómeno al interior de las fronteras nacionales a propósito de la presencia potencial de los actores armados del conflicto colombiano en territorio nacional. En este sentido, el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, que debe ser ejecutado a lo largo de todo el cordón fronterizo y que cuenta con apoyo internacional, debe conseguir su objetivo de mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos que habitan en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbios a fin de evitar la proliferación de cultivos y tráfico de estupefacientes al interior del país. Esta estrategia debe estar respaldada por un incremento de los mecanismos y medidas de control que viene efectuando las fuerza armadas en las zonas de frontera. Estas acciones deben involucrar, además, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estas zonas así como las autoridades locales.

Derechos humanos

El Ecuador ha sostenido tradicionalmente una política de promoción y defensa de los derechos humanos. Ha suscrito todos los instrumentos universales adoptados en el marco de Naciones Unidas y también los propuestos en el Ámbito Interamericano, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948 hasta, pactos y convenciones de resguardo de los derechos humanos de mujeres, niños y minorías étnicas que han avalado la tradición de respeto a los derechos humanos por parte del Ecuador.

En los últimos años ha suscrito la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el año pasado adoptó los Protocolos Adicionales a la Convención Internacional contra la Discriminación hacia la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño. Por otro lado, la Constitución Política de 1998 consagra todo un título a disposiciones relacionadas con los derechos humanos referentes a los

derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los derechos colectivos y establece, asimismo, mecanismos para garantizar su vigencia.⁸⁸

En el año 1998, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores se adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos como política de Estado y en cumplimiento del mandato de la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.⁸⁹ Este plan, que fue aprobado luego de un proceso de consulta y debate entre las instituciones del Estado y de la sociedad civil, procura brindar mayor atención a los sectores de la sociedad ecuatoriana que se consideran especialmente desprotegidos. Para el efecto, estos sectores han sido divididos en distintos grupos que abarcan principalmente los derechos de la mujer, el niño, la familia, los discapacitados, la poblaciones indígenas y afroecuatorianas, las minorías, los ancianos, los consumidores, los detenidos, los extranjeros, los migrantes y refugiados y otros.⁹⁰

Otros dos países de la CAN que cuentan con Planes Nacionales de Derechos Humanos son Bolivia y Venezuela.

Cabe señalar que importantes dignidades de las Comisiones y Comités de supervisión de Naciones Unidas y del ámbito interamericano han sido ejercidas por ecuatorianos; entre ellas se destaca la designación del Embajador José Ayala Lasso como primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1994.⁹¹

En el ámbito de la Comunidad Andina el Ecuador fue pionero en materia de la adopción de instrumentos referentes a los derechos humanos, a través de la Carta de Conducta de Riobamba que fue suscrita en 1980 por los Presidentes Andinos y que incorpora la denominada doctrina Roldos, formulada por el Presidente Jaime Rodos; esta doctrina fue recogida por el mencionado instrumento, que la incorpora en los siguientes términos “el compromiso solemne de que el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención”.⁹²

Hasta la formulación de las Bases para la Política Exterior Común, no se había dado importancia al tema de los derechos humanos en el espacio de la integración subregional andina. Actualmente, por el contrario, la política sobre derechos humanos se encuentra considerada, en el ámbito de la CAN, como un punto central del área política de la PEC. Se encuentra en proceso de negociación la Carta Andina de Derechos Humanos, que consideraría, además de los principios fundamentales, aspectos

⁸⁸ Al respecto se puede consultar, los Arts. 16 a 97 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

⁸⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia para el Desarrollo*, No. 3 Derechos Humanos, julio del 2001. pp. 2-3.

⁹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Plan Nacional de Derechos Humanos en cinco idiomas*, Quito, 1998.

⁹¹ Otros ecuatorianos que han ejercido importantes funciones en este ámbito son: Luis Valencia Rodríguez, Miguel Albornoz, Julio Prado Vallejo, Hernán Salgado Pesantes, Jaime Marchán y Miriam Estrada.

⁹² Carta de Conducta de Riobamba, 11 de septiembre de 1980.

como derechos y libertades individuales, cultura y nacionalidades, sectores vulnerables, medio ambiente, justicia y otros. Se ha planteado que la defensa y promoción, tanto a nivel internacional como doméstico, de los derechos humanos debería considerarse como un punto central de la PEC. Esta política debería asimismo hacer énfasis en los derechos políticos y socioeconómicos y apoyar la intervención de las ONGs, en reconocimiento a su importante participación en defensa de los derechos humanos en la subregión (Wagner 1999: 55).

En cuanto a las limitaciones para la implementación de esta política hay que considerar que dado los problemas de pobreza, desempleo y marginalidad de los países andinos se vuelve difícil el cumplimiento de los objetivos de respeto a los derechos humanos de todos los habitantes de la subregión. Según el criterio de las organizaciones de defensa de los derechos humanos del Ecuador, la falta de infraestructura y de recursos en amplias zonas del país no permite mantener un nivel de vida adecuado lo que genera condiciones para el surgimiento de la violencia y para las violaciones de los derechos humanos.

En cuanto a la participación de las ONGs de derechos humanos en la integración andina, éstas se encuentran interconectadas en redes y concentran su actividad en promoción de educación, trabajos de investigación, denuncias sobre violaciones de derechos humanos, asistencia jurídica, organización de eventos y proyectos. Sus propuestas para mejorar la integración andina y la participación enfatizan en la mejora de la educación sobre derechos humanos y en el respeto a la opinión y la consulta cuando se ejecuten acciones por parte de los organismos de la integración (Romero 1999: 198-200).

La agenda del Ecuador frente a la CAN, en materia de derechos humanos, puede bien considerar, además de los puntos que ya han sido analizados, otros que bajo ciertas condiciones se tornarían importantes: la cuestión de los refugiados colombianos, por ejemplo, en caso de un escalamiento del conflicto en el vecino país. Una política idónea, en este sentido, sería la de planificar acciones de previsión por si se produjera un flujo masivo de personas que ingresaran al Ecuador para escapar de la violencia y violación sistemática de sus derechos por parte de los actores colombianos en conflicto. Para el efecto, podrían ser tomadas distintas acciones de monitoreo, prevención y previsión a fin de que un escenario como el descrito no plantee, en un momento dado, una situación insostenible en las poblaciones de frontera que no cuentan con los recursos económicos ni con la infraestructura necesaria para afrontar emergencias humanitarias. Para enfrentar este tipo de problemas, se podrían crear, al interior de la CAN, mecanismos de ayuda para los países que se vean afectados por crisis humanitarias de este tipo.

Por otra parte, los sectores indígenas ecuatorianos demandan que se afirme el compromiso de los países andinos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad, organización, representación y participación en los órganos del Estado.⁹³

Finalmente, vista la tradición del Ecuador de respeto y apoyo a la vigencia de los derechos humanos, bien podría constituirse en el país que lidere las iniciativas y propuestas en torno a este tema en el marco de la Política Exterior Común.

⁹³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos, Informe del Seminario de la Comunidad Andina sobre Derechos Humanos, 23 y 24 de agosto del 2000, Quito.

Medio ambiente

La preocupación internacional por el medio ambiente no es nueva. Ya a mediados de la década de los setenta, se empezaban a expresar inquietudes que evidenciaban que este problema llegaría a tener una proyección global. La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, marca un punto de inicio a partir del cual la problemática ambiental ha ido adquiriendo una relevancia y dimensión mayores (Russel 1990:26).

Otros eventos como la Celebración de la Cumbre de Río, en 1992, y sus compromisos derivados influyeron en que el tema del medio ambiente se incorpore en las políticas nacionales. En este sentido, la política ambiental del Ecuador fue elevada al nivel de disposición constitucional y actualmente ocupa una sección dentro del capítulo quinto relacionado con los derechos colectivos. En dicho texto se establece una serie de principios orientados a la preservación del medio ambiente, biodiversidad, ecosistemas así como el patrimonio genético del país. Se prescriben asimismo medidas destinadas a prevenir la contaminación y mecanismos para mejorar la gestión ambiental del Ecuador.⁹⁴

En la esfera internacional, el Ecuador ha participado de manera activa en los foros y programas internacionales sobre temas ambientales y ha adoptado los principales instrumentos jurídicos internacionales vinculados con la materia.⁹⁵

En el ámbito de la Comunidad Andina el tema medio ambiental está incorporado en la esfera política de la PEC y enmarcado dentro del tema de desarrollo sostenible. A nivel de los países de la subregión existe un consenso en torno a la importancia de la incorporación de este tema en la PEC, fundamentalmente por su trascendencia política y económica, pero también por la relación existente entre pobreza y deterioro ambiental. Existe asimismo la convicción acerca de la necesidad de definir una perspectiva propia sobre la aplicación de los principios y políticas de desarrollo sostenible que aseguren una explotación racional de los recursos naturales de la subregión (Wagner1999: 57-58). A este respecto, se ha propuesto que la estrategia de la Comunidad Andina se centre en la adopción de posiciones comunes en torno a temas como biodiversidad, medio ambiente y comercio y que se las proyecte en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica y el Grupo de Río (Moncayo 1999: 79).

La posición ecuatoriana con respecto al avance del tema ambiental en el marco de la CAN ha surgido de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil para tratar temas como medio ambiente y desarrollo así como para la adecuación de las legislaciones en materia de propiedad intelectual y recursos genéticos.⁹⁶ A nivel institucional se ha creado, por disposición del Consejo Presidencial Andino, el Comité

⁹⁴ Al respecto se pueden consultar los Arts. 86 a 91 de la Constitución Política, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley Forestal y los Lineamientos para las Políticas Ambientales.

⁹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Diplomacia para el Desarrollo*, No.1 Acción Global, op. cit. p. 9.

⁹⁶ Al respecto vale mencionar que la Comunidad Andina ha adoptado un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales en octubre de 1993 y un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos en junio del 2000.

Andino de Autoridades Ambientales,⁹⁷ que tiene como misión asesorar y apoyar a la Secretaría General de la CAN en materias relativas a la política comunitaria sobre el medio ambiente así como dar seguimiento y verificar la aplicación y el cumplimiento de las Decisiones y definir normas complementarias sobre cuestiones ambientales. A nivel institucional, también se ha creado el Comité Andino sobre Recursos Genéticos.

En el Comité Andino de Autoridades Ambientales participan los Ministerios de Ambiente de Colombia, Ecuador y Venezuela, el de Desarrollo Sostenible de Bolivia y la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Perú. Entre los puntos de la agenda de este organismo se ha planteado un proyecto de Estrategia Regional de Biodiversidad de los Países del Trópico Andino, cuyo objetivo es la conservación y uso sostenible de los ecosistemas de esta área, dado que los cinco países miembro poseen territorios conectados con la Amazonía. Se ha propuesto también la creación de un mecanismo de alerta temprana para el intercambio de información en las emergencias de orden ambiental y ecológico; y la adopción de una estrategia comunitaria en relación a los procesos de biotecnología y organismos genéticamente modificados.

El Ecuador, además de participar en las negociaciones, ha formulado propuestas como la planteada en el XIII Consejo Presidencial Andino, efectuado en Venezuela, sobre los Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina; esta propuesta ecuatoriana fue acogida y se encuentra actualmente en estudio.⁹⁸

Con respecto a la integración andina, las organizaciones ambientales del Ecuador sostienen que los problemas ecológicos de la región deben ser tratados de manera global puesto que trascienden las fronteras e involucran a todos; consideran, además, que la semejanza ambiental que tienen los países del área andina deberían servir como base para la formulación de estrategias conjuntas. En este sentido, estas entidades han trabajado con sus similares de la región andina, sobre todo de Colombia y Perú, en la organización de foros y actividades diversas destinadas a abordar múltiples problemas ambientales; se han organizado en redes y coordinan acciones para la defensa de los recursos naturales en cada país; plantean a la educación ambiental como una herramienta eficaz para evitar la mayor parte de los problemas ambientales.

La posición de estas organizaciones es la de evitar que se suscriban acuerdos que perjudiquen a los países en los campos ambiental y de biodiversidad. Se manifiestan contrarias al convenio bilateral entre Ecuador y Estados Unidos sobre propiedad intelectual por sus efectos negativos para los países andinos. Las ONGs ambientalistas piensan que las políticas nacionales de los países de la subregión tienen un enfoque de sustentabilidad local y no global. Consideran necesario involucrar en la discusión de los temas ambientales a los gremios empresariales y laborales, y a las agrupaciones indígenas, ecológicas y de género a fin de incrementar los flujos de cooperación e intercambio en la subregión (Romero 1999: 193-196).

⁹⁷ Este instancia fue creada por la Decisión 435 del 11 de junio de 1998.

⁹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa: Ecuador en la cita Presidencial Andina, Valencia-Venezuela, 24 de junio del 2001.

Agenda social

La política social del Ecuador se encuentra articulada en torno a los principios que establece la Constitución Política, sobre todo en aquellos puntos referentes a los derechos económicos, sociales y culturales. Efectivamente, estas disposiciones son las que guían la política social del país tanto en lo interno como en el ámbito internacional en temas tales como trabajo, salud, familia, seguridad social, cultura, educación, deportes y derechos colectivos, entre otros.⁹⁹ Adicionalmente, en los últimos años el Ecuador ha emprendido una política de lucha contra la pobreza que persigue entre otros aspectos, la eliminación de la indigencia, la promoción de la equidad y la justicia redistributiva, la ampliación de la base social de la economía y la promoción de la ciudadanía.¹⁰⁰

En un principio, la inclusión de los temas sociales en el marco de la CAN fue canalizada a través de la creación de instituciones encargadas de abordar temáticas diversas del ámbito social. A esta iniciativa respondieron la suscripción del Convenio Simón Rodríguez de integración sociolaboral, en 1973; el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural, en 1970, y el Convenio Hipólito Unanue de cooperación en temas de la salud, en 1971.

El Convenio Simón Rodríguez aborda principalmente las cuestiones referentes a los problemas sociolaborales de la integración subregional, dando atención a temas como la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, coordinación de políticas y cooperación entre las instancias competentes de los países miembros. Su estructura orgánica está conformada por la Conferencia de Ministros de Trabajo, una Comisión de Delegados y una Secretaría de Coordinación. Adicionalmente pueden establecerse otros órganos según las necesidades.¹⁰¹

El Convenio Andrés Bello por su parte, tiene como propósito, entre otros, el de coordinar los esfuerzos de los países miembro en temas de educación, ciencia y cultura con el fin de extender los beneficios de la integración cultural a los habitantes de la subregión. El Convenio Andrés Bello, cuya Secretaría Ejecutiva se encuentra en Bogotá, actualmente no forma parte del Sistema Andino de Integración y a él se han incorporado otros países fuera de la subregión: Chile, Panamá y España. En este momento este organismo cuenta con dos entidades especializadas: el Instituto Internacional de la Integración, con sede en La Paz, y el Instituto Andino de Artes Populares, IADAP, con sede en Quito. La función del primero es la de contribuir a la integración educativa, científica y cultural de los países miembro por medio de caracterización y la elaboración conceptual de dicho proceso. La función del IADAP por otro lado es la de contribuir a la integración en el área de las artes populares.¹⁰²

⁹⁹ Al respecto de estos principios se puede consultar la Constitución Política, Arts. 30 a 91.

¹⁰⁰ Para mayor información puede consultarse el Documento Plan Social de Mediano Plazo, elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

¹⁰¹ Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, (Pico Mantilla 1992: 177-181).

¹⁰² Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural, (Pico Mantilla 1992: 143-155).

Finalmente, el Convenio Hipólito Unanue tiene por objeto el mejorar las condiciones de salud humana en los países del área andina a través de la adopción de medidas destinadas a la solución de problemas como las enfermedades transmisibles y la desnutrición, y al trabajo en aspectos como el saneamiento ambiental, la protección materno infantil, la educación sanitaria, la contaminación ambiental y la salud ocupacional. Sus órganos son la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina (REMSAA), el Comité de Coordinación, la Secretaría Ejecutiva y las Comisiones Asesoras. Su sede está en Lima.¹⁰³

Adicionalmente, debe mencionarse que, desde 1983, funcionan los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, los mismos que fueron creados por Decisiones 175 y 176 emanadas de la Comisión y que a través del Protocolo de Trujillo fueron incorporados al Sistema Andino de Integración. Estas instancias de participación sin embargo, a pesar de tener más de quince años de duración y contar con capacidad de opinión sobre las propuestas planteadas por la Junta (hoy Secretaría General) en torno al proceso de integración, no han conseguido operar de manera eficiente tanto por razones de falta de participación de las organizaciones laborales de cada país como por la falta de recursos económicos (Pardo 1998: 175-178).

Cabe señalar que, en el ámbito de la Comunidad Andina, la adopción de una agenda social se produce formalmente como resultado del mandato de las Cumbres Presidenciales y como política externa común, específicamente con la formulación de la PEC.¹⁰⁴ Efectivamente, la tercera área de acción de la PEC involucra la agenda socio cultural, que incluye las cuestiones de identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural.¹⁰⁵

Se ha formulado un programa destinado al enriquecimiento y profundización de la integración andina en sus dimensiones social, política y cultural. Los ámbitos de trabajo de este programa son el desarrollo de la dimensión social del mercado común andino y de su inserción en la economía global, la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social, la ampliación de la participación ciudadana en el proceso de integración, y la coordinación y cooperación entre los países miembros en temas de desarrollo social. Las instancias encargadas de llevar a cabo la agenda son la Secretaría General y los órganos de sistema andino de integración.

En el área de la educación, los países andinos se han planteado el reto de mejorar la calidad y cobertura educativa, armonizar los distintos sistemas y lograr el reconocimiento de licencias, certificados y títulos profesionales, entre otros. En el campo de la cultura, se proponen rescatar el patrimonio común de la subregión, construir la identidad andina y desarrollar una verdadera cultura de la integración.

En el ámbito laboral, los ministros de trabajo de la CAN coordinan acciones en los cinco ejes temáticos sociolaborales de la integración: fomento del empleo,

¹⁰³ Convenio Hipólito Unanue y Protocolo Adicional, (Pico Mantilla 1992: 157-175)

¹⁰⁴ Si bien es cierto que el propio Acuerdo de Cartagena establece que el fin último de la integración es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Subregión, no es sino con el mandato establecido en varias Cumbres Presidenciales Andinas que se incorporan los aspectos sociales en la agenda de la integración.

¹⁰⁵ Comunidad Andina de Naciones. Disponible en www.comunidadandina.org, Consultada el 19-08-2001).

formación y capacitación laboral, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social y migraciones laborales.¹⁰⁶

Sin embargo, mientras los procesos de integración implementados en América Latina avanzan rápidamente en la creación de nuevos caminos que favorezcan mayores flujos de inversión y comercio, se encuentran serias dificultades para la coordinación de políticas que sean capaces de responder a las necesidades no resueltas de amplios grupos poblacionales (Repetto 1998: 133). De hecho, las iniciativas planteadas en la subregión deben ser confrontadas con una realidad que refleja un déficit en la participación de los actores de la integración subregional andino: estos actores consideran que el proceso todavía carece de mecanismos eficientes de canalización de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso del sector laboral ecuatoriano, por ejemplo, se reconoce que a pesar de los vínculos establecidos con redes internacionales y de la asistencia periódica a diversas instancias de la integración, el conocimiento y seguimiento de lo resuelto y actuado es prácticamente nulo. Efectivamente, este sector ha participado en la negociación de la Carta Social Andina y otros instrumentos sociales de la CAN; sin embargo, señala que falta la decisión política para aplicarlos. De la misma manera, demandan la reactivación del Convenio Simón Rodríguez a efectos de volver a plantear sobre la mesa de discusiones temas como la libertad laboral, la negociación colectiva, el discrimen, entre otros. Finalmente, proponen que se adopten estrategias para elevar la conciencia de la igualdad laboral a fin de que todos los trabajadores de la subregión puedan acceder a un trato igualitario y a garantías sobre el respeto a sus derechos laborales (Romero 1999: 187-188).

Por otro lado, las organizaciones indígenas ecuatorianas se encuentran vinculadas a redes de las cuales la más importante, en el ámbito andino, es la Red Intercultural; esta red agrupa a organizaciones, de Ecuador, Perú y Bolivia, que trabajan en temas como asesoramiento a comunidades, educación bilingüe y propuestas de gobierno. Otra red importante es la ANRED DINCU ANDINA que organiza reuniones para confraternizar a todas las comunidades del área andina. En criterio de estas organizaciones, uno de los problemas más graves que enfrentan las comunidades indígenas es la falta de interés del Estado por aplicar políticas adecuadas a su realidad. Con respecto a la CAN, coinciden en que se ha concentrado exclusivamente en los aspectos económicos, razón por la cual no posee la validez que podría tener. Finalmente, postulan un modelo de integración que se concentre en los objetivos sociales y que fomente la apertura y el libre comercio dentro de los esquemas comunitarios (Romero 1999: 190-193).

Por su lado, las organizaciones de género del Ecuador que también se encuentran interconectadas a través de múltiples redes han planteado que la integración andina debe perseguir el desarrollo pero con un rostro humano y social que no deje al margen a importantes sectores poblacionales de la subregión. Consideran que es preciso fomentar los intercambios entre organizaciones y grupos de mujeres de los países andinos así como la implementación de políticas regionales de género (Romero 1999: 196-198).

¹⁰⁶ Comunidad Andina de Naciones. Agenda Social Andina. Disponible en www.comunidadandina.org, Consultada el 19-12-2001.

Las organizaciones culturales y académicas del Ecuador se han relacionado activamente con sus similares de los países miembros de la CAN por medio de acuerdos de intercambio y cooperación en modalidades que incluyen asistencia técnica, intercambio de docentes y alumnos y programas conjuntos. En criterio de estas organizaciones, la CAN abre la posibilidad de crear bloques culturales, comerciales y de comunicación fundamentalmente por razones históricas y culturales; sin embargo para que este espacio potencial de cooperación se consolide es necesario que se le asigne la prioridad debida por parte de los actores involucrados.

Otro sector social que ha participado en la integración es el de los abogados a través de la Comisión Andina de Juristas y la Confederación de Abogados de los Países Andinos.

En términos generales podría decirse que el gran conjunto de demandas planteadas por estos sectores con respecto a la integración andina es el de ser incluidos en los procesos de toma de decisión; piden que se consideren sus intereses y opiniones al momento de adoptar decisiones que potencialmente les afectan. Demandan el establecimiento de instancias de participación y canales de información sobre lo que se discute en los órganos del SAI. Reconocen asimismo la existencia de factores comunes históricos, culturales y étnicos que podrían aprovecharse para apoyar el proceso de integración en las esferas culturales y educativas.

A continuación se presentan los cuadros de las prioridades temáticas de los países miembros de la Comunidad Andina; estos cuadros han sido tomados de la investigación realizada por Andrés Franco en su estudio, "Una Aproximación a las Prioridades de Política Exterior de los países Miembros de la Comunidad Andina" (1999: 211-213).