

Adrián Bonilla, editor

Orfeo en el infierno

una agenda de política exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Coordinación editorial: FLACSO
Cuidado de la edición: Lucía Herrera
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: septiembre, 2002

Índice

Agradecimientos	7
Presentación	9
Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
La agenda de política exterior	47
<i>Emilio Izquierdo</i>	
Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia	65
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior	137
<i>José Antonio Carranza</i>	
La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos	231
<i>Katalina Barreiro</i>	
Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones	331
<i>Alfonso Segovia</i>	

Las relaciones multilaterales del Ecuador:	
Organización de las Naciones Unidas	
Organización de Estados Americanos	447
<i>Marcelo Núñez</i>	
Las relaciones Ecuador - Unión Europea	523
<i>José Eduardo Proaño</i>	
Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC	
y la Cuenca del Pacífico	625
<i>Marco Ponce</i>	
Reflexiones sobre la seguridad nacional	
y la política exterior	669
<i>Verónica Gómez</i>	
Notas sobre autores	711

La Agenda de política exterior

Emilio Izquierdo

Durante la primera mitad del año 2001, se realizó un ejercicio académico para identificar los elementos esenciales que deberían configurar la *Agenda de política exterior del Ecuador*. El programa, consistente en talleres temáticos, reunió a varios actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil, en el terreno académico, con el fin de analizar juntos las diversas temáticas y luego esbozar un listado jerarquizado de las prioridades que atiendan los intereses del país en sus relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales.

Este objetivo se convirtió en realidad gracias al trabajo coordinado de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, con la importante cooperación de la Corporación Andina de Fomento -CAF-. En dicho esfuerzo participaron, con altos niveles de profesionalismo los miembros del X Curso de Capacitación Diplomática quienes, para febrero de 2002 se han incorporado como terceros secretarios de carrera del Servicio Exterior de la República.

A la luz de los notables cambios que se han dado en el mundo en la última década y de cara al siglo XXI, el referido ejercicio académico permitió identificar nuevos elementos que concurran al esfuerzo de la Cancillería ecuatoriana por robustecer y enriquecer la *Agenda de política exterior*.

Resultó, por tanto, extremadamente oportuno realizar tal esfuerzo precisamente porque dichas transformaciones han repercutido universalmente y han cambiado algunos de los más recientes temas de preocupación diplo-

mática para el Ecuador.

Este ejercicio ha brindado la gran oportunidad a los cursantes de la Academia Diplomática del ministerio de Relaciones Exteriores, para realizar investigaciones sobre los temas tratados a lo largo de los talleres, constituyendo un verdadero equipo de investigadores que colaboraron directamente en este ejercicio y en el procesamiento de textos sobre las materias discutidas.

Las reflexiones y propuestas serán presentadas a las correspondientes autoridades para su adecuado procesamiento y consiguiente toma de decisiones que, a partir de los intereses nacionales, lleven a la formulación de prioridades para la acción diplomática, donde los temas de política exterior estén plenamente jerarquizados, sistematizados e identificados.

El proceso permitirá institucionalizar la revisión constante de la Agenda y sus elementos constitutivos, mediante la aplicación de mecanismos fluidos de comunicación entre la Cancillería y los diferentes actores nacionales, con visión moderna de los temas y la aplicación de estrategias que permitan atender en forma profesional y especializada los intereses del Estado, y la participación intensa y efectiva del Servicio Exterior de la República.

Esa referencia se hace concretamente respecto del simbolismo excepcional que constituyó la caída del Muro de Berlín y las consecuencias derivadas de este hecho, las cuales son preponderantemente militares, políticas y económicas. El derrumbe del comunismo y su presencia en la escena mundial por varias décadas, son ahora episodios históricos. Como consecuencia de tales acontecimientos, se ha impuesto rigurosamente el liberalismo económico, el cual presenta nuevas inquietudes, particularmente dentro de sociedades con menor desarrollo y con dificultades para concretar una participación más significativa en el agresivo mundo de los negocios internacionales.

Los cambios en el mundo, por un lado, y la definición de las fronteras, por otro, como hechos en proceso de consolidación, o consolidadas definitivamente, llevan ahora a tomar conciencia sobre la necesidad de destinar, a tiempo completo, el esfuerzo y recursos a temas y objetivos relacionados con el desarrollo económico. Con la dinámica de las nuevas realidades se hace indispensable asignar a esos temas las prioridades que verdaderamente tienen. A esa lista habría que añadir los nuevos asuntos que serán identificados por la propia dinámica de las actuales relaciones internacionales. En ese contexto, se hace indispensable un ensayo de evaluación de los variados aspectos y

niveles de las relaciones bilaterales, particularmente respecto de los países vecinos y de aquellos con los cuales tenemos, o queremos tener, el mayor grado de contactos comerciales. Hacia esa dirección se dirigen especialmente los elementos de cooperación y negociación.

Si bien los organismos internacionales tradicionales atraviesan por períodos de crisis, no se puede desestimar su papel cada vez más preponderante en el desarrollo. En esa misma línea, y hasta cierto punto con mayor importancia, actúan los organismos regionales; éstos han recibido renovado impulso y dinamismo irreversibles. Para participar adecuadamente en ellos, es preciso tener las ideas claras sobre lo que el país quiere obtener en su beneficio; y, por tanto, tratar los temas que le interesan, con estrategias y metas pragmáticas. Dentro de este esquema habría que ejercitar permanentemente un esfuerzo por conocer mejor los métodos de trabajo de esos organismos, sus niveles de negociación y, a la postre, utilizar los mejores mecanismos para obtener resultados de utilidad para el país.

La Cancillería trabaja intensamente con miras a consolidar un segmento importante de su agenda que atienda su responsabilidad respecto del desarrollo económico del Ecuador; los talleres celebrados apuntaron precisamente en esa dirección, razón por la cual ha sido adecuadamente respaldada esta iniciativa, ya que en ella están involucrados los diversos actores nacionales que participan en el esfuerzo por el crecimiento económico del país, lo cual se traducirá en oportunidades para que sus ciudadanos actúen como motores del desarrollo.

La llamada globalización ha acelerado algunos procesos y han surgido nuevas preocupaciones internacionales. Con oportunidad de los talleres justamente se analizaron estas nuevas corrientes, tendencias y fenómenos, con la finalidad de adaptarlas a nuestro cotidiano desempeño como país inmerso en el dinámico escenario internacional.

Precisamente en esa labor tuvimos la oportunidad de revisar la realidad nacional de manera profunda pues estamos convencidos de que una buena diplomacia, es decir, una correcta política exterior, se nutre ante todo de los asuntos que conciernen al país; lo que significa una diplomacia que parta de las necesidades, apremios y objetivos internos.

Por ello fue indispensable la participación directa, en este ejercicio y posteriormente como asistencia en la toma de decisiones, de todos los sectores que conforman esa realidad nacional: público, privado y, cada vez con

mayor energía, la sociedad civil, y los sectores sociales, que cubren todos los segmentos de la vida nacional e internacional. La sociedad civil, con su proyección universal, se ha convertido en verdadero protagonista directo de la vida internacional.

En esa línea, la globalización económica, ejercida preponderantemente por las empresas privadas transnacionales, es ahora materia que los servicios exteriores están comprendiendo y para lo cual aportan con iniciativas válidas dirigidas hacia el mejor manejo y aprovechamiento de los desafíos de la mundialización.

El seguimiento y solución a esos nuevos desafíos, tales como el fenómeno de la migración, la internacionalización de la delincuencia, el narcotráfico, el lavado de dinero, el desplazamiento de personas, el tráfico ilícito de armas, la urgencia de la integración interna e internacional, la apertura de mercados y de la inversión extranjera, han sido, entre otros, los temas que hemos abordado en los referidos talleres.

La Cancillería ecuatoriana quiere robustecer de manera ágil su Agenda de política exterior con los importantes aportes que se han dado en el desarrollo de este programa académico. Para ello existe la apertura y deseo de proyección interna hacia el país, así como la búsqueda por enriquecerse con los puntos de vista del sector privado y de la sociedad civil. El papel de esos sectores en la formulación de la política exterior permitirá reflejar, con mayor acierto, la realidad interna, con la finalidad de concretar plataformas de consenso sobre políticas nacionales dentro de una Agenda rica y coherente.

El sector privado y el sector público deben coordinar acciones porque, en materia internacional, ninguno de los dos podría funcionar aisladamente. El uno necesita del otro y viceversa. Ambos sectores deberán prepararse para trabajar mejor en conjunto. La diplomacia ofrece las vías, los esquemas, las oportunidades y el contacto con los actores, que permiten al sector privado potenciar sus actividades. Por su lado, el sector público, sin la activa presencia del sector privado no tendría posibilidades de llevar adelante la agenda económica necesaria para el desarrollo del país.

En la preparación y manejo de la Agenda, que es un ejercicio permanente y dinámico, están involucrados los principales lineamientos para alcanzar el más óptimo rendimiento del trabajo diplomático en el campo bi-

lateral, multilateral y sobre los temas especiales de política exterior; sin descuidar la importancia que tiene el Derecho Internacional, como el esquema legal universal que sostiene el peso de las relaciones entre estados y permite acciones por la vía de la razón y no de la fuerza.

Hay que terminar con el prejuicio de que el diplomático solamente cumple una función de mero informador. El desarrollo tecnológico permite incluso, en gran medida, limitar esa función. El diplomático moderno es un profesional altamente capacitado, que tiene como objetivo promover acciones sobre la base de la cuidadosa y aguda observación, identificando las mejores oportunidades para el país. La diplomacia moderna, por otro lado, con imaginación, debe proponer estrategias que permitan ejecutar de mejor forma las políticas emanadas de las autoridades. En definitiva, el diplomático moderno es cada vez más protagonista e impulsor.

El diplomático moderno es un observador avezado de la realidad interna del país donde se encuentra acreditado, así como también de los fenómenos que influyen en las relaciones internacionales. Ello le permite medir los alcances y limitaciones de sus actividades.

La base de una buena y exitosa negociación es la formación moral del diplomático, quien, guiado por principios de derecho internacional, de equidad y la razón, debe estar respaldado en virtudes personales, indispensables, como honorabilidad, ética, verdad, precisión, paciencia, modestia, lealtad, conocimiento, discernimiento, prudencia, destreza, valor y tacto.

Por lo tanto, quien ejerce la diplomacia, debe ser ante todo un profesional preparado para este oficio a través de una carrera que le permita llegar al dominio de la profesión sobre la base de constante y permanente estudio de la realidad de su país y de la realidad del mundo; así como mediante el empleo de la experiencia como su herramienta más valiosa para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades. La tendencia mundial apunta, cada vez más, a la utilización de profesionales en todos los niveles jerárquicos de la diplomacia.

Todas esas condiciones son indispensables porque el diplomático sirve a su país y defiende con patriotismo los intereses de su patria en el exterior y para ello debe estar preparado, con profundos conocimientos de su realidad. Este ejercicio está basado en una estructura política que se genera y ejecuta mediante los niveles de decisión conformados por los órganos de las relaciones internacionales.

El papel de la Cancillería ecuatoriana es fundamental, no solamente en la ejecución de la política exterior que proviene del poder ejecutivo, sino en el ejercicio permanente, responsable, de formulación y actualización de la Agenda de política exterior que refleje, por un lado, de manera precisa la realidad del país, y, por otro, el conocimiento de las complejidades del mundo. El objetivo es ejecutar de manera solvente la función de defensa de los intereses nacionales en el exterior.

Con la caída del muro de Berlín, en la última década del siglo XX se produce transformaciones no solamente en el mapa, particularmente europeo, sino, fundamentalmente en el terreno de las relaciones internacionales. Este fenómeno, que implica el fin de las ideologías contrapuestas, marca también el final de la desconfianza internacional, al menos la que estaba vigente con el fenómeno de la bipolaridad entre capitalismo y socialismo, que se transforma en la mundialización o globalización con lo que se quiere denominar a todo lo que ocurre hoy en el mundo.

Los hechos vertiginosos producen consecuencias políticas y económicas que son parte de la agenda actual de todos los países. Especiales estudios se hacen respecto de la globalización ideológica y sus diferentes expresiones dentro de los mecanismos multilaterales, donde han adquirido relevancia inusitada.

Es importante resaltar los hechos relacionados con la economía de mercado, la democracia representativa y hasta se podría hablar de la globalización de la delincuencia, a través del narcotráfico y el lavado de dinero.

Estados Unidos aparece como la potencia mayor, aunque seguida muy de cerca por la exitosa estructura de integración económico-política que constituye la Unión Europea, con todas sus potencialidades. No se puede soslayar en este contexto, la creciente participación y liderazgo de países como China y Japón.

Con la tan recurrida palabra globalización, se quiere entender y denominar a los varios y vertiginosos hechos producidos en la última década, los cuales tienen relación fundamentalmente con los que se ha llamado democratización de la tecnología, democratización de la información y democratización de las finanzas, condiciones destinadas a hacer posible que todas las naciones del mundo formen parte, privilegiada o marginalmente, de la sociedad global.

Con ello se pretende demostrar que muy pocas cosas que ocurren en el campo político y económico están aisladas o desvinculadas de la proble-

mática universal, ejercicio que puede adoptar formas perversas al imponer, ideológicamente, reglas universales de comportamiento que concluyan, a la postre, en el advenimiento de procesos económicos colonialistas que eliminen, aíslen y destruyan sociedades y naciones que hoy luchan por alcanzar niveles de desarrollo dignos y justos.

Esto hace cada vez más prioritaria la participación de los países en los foros internacionales, donde se presentan y debaten posiciones y se encuentran soluciones a los graves problemas de la humanidad. También se hace indispensable incrementar las relaciones entre iguales, es decir, las llamadas relaciones sur-sur, como mecanismo de supervivencia.

Adicionalmente, hay que consignar que ahora, a más de los estados, sujetos naturales del derecho internacional, el ser humano ocupa una importancia preponderante igualmente como sujeto de derecho internacional y para demostrar ello basta señalar la universal preocupación y atención a los derechos humanos.

En el contexto de las relaciones internacionales de esta hora, juega un papel de enorme relevancia la participación ciudadana, o la llamada sociedad civil, que promueve, estimula e impulsa la solución a los problemas contemporáneos, particularmente el ya mencionado de los derechos humanos, así como el medio ambiente, la delincuencia transnacional organizada y el control de armamentos, entre otros temas.

La situación de los países en vías de desarrollo, como el Ecuador, lleva necesariamente a una seria reflexión sobre el papel que deben desempeñar las diversas estructuras institucionales. En esa línea, es particularmente importante el papel de la diplomacia, si se toma en cuenta la necesidad de recursos, de capital, de cooperación y especialmente de oportunidad de negocios que beneficie la exportación de productos y el fomento de las inversiones. En ese sentido, el desarrollo económico y alivio de la pobreza son los objetivos esenciales y fundamentales del trabajo de la diplomacia ecuatoriana para las próximas décadas.

Para lograr esos objetivos, de tanta relevancia, se hace preciso contar con la vinculación del sector público, el privado y, en general, la sociedad civil, a base de la constante y positiva comunicación y colaboración en la ejecución de los diferentes proyectos que están siendo ahora identificados.

Otro sector prioritario constituye el de la cooperación vecinal y desarrollo fronterizo. Los antiguos “vecinos distantes” pueden demostrar enor-

me capacidad de cooperación para su desarrollo económico. Por otro lado, comisiones de vecindad han demostrado una enorme capacidad e imaginación en concretar innumerables puntos de desarrollo, básicamente con el activo intercambio turístico, cultural y educativo.

Con el fin de la “Guerra Fría”, que ha marcado la vigencia de la economía de mercado y de la democracia representativa, los gobiernos y ministerios de relaciones exteriores están empeñados en un serio replanteo de sus políticas externas, a la luz de los movimientos y cambios en la agenda internacional y los rumbos que debe tomar la diplomacia para enfrentar los nuevos desafíos, tales como: migración, democracia, seguridad, liberación del comercio, integración, combate a la pobreza extrema, derechos humanos, narcotráfico, delincuencia, lucha contra el deterioro ambiental y, de manera predominante, el desarrollo humano.

En su presencia internacional el Ecuador no debe descuidar el rol de la cultura en las relaciones internacionales. En este sentido, Benjamín Carrión, el mayor artífice del pensamiento cultural ecuatoriano, nos dejó un legado de confianza y optimismo sobre nuestra verdadera identidad, de pueblo consagrado a la creación artística. Por eso, nuestra diplomacia tiene que ampliar sus planes de promoción de los valores culturales del país a través del mundo. Proyección internacional que debe reflejar el pluralismo cultural y de lengua como la mayor riqueza del país.

Al mismo tiempo, el rol de la cultura en las relaciones internacionales requiere un conocimiento profundo de las realidades culturales de otros pueblos, para comprender mejor el grado de relaciones e incrementarlas sobre la base de la plena identificación de los valores y realidades de otras naciones. La práctica del mutuo conocimiento cultural dará un mejor resultado a la comunicación y el respeto, como base esencial de toda buena relación humana.

Aunque eliminados los peligros a la seguridad nacional producidos por los ancestrales conflictos que ya fueron resueltos, no se deben descuidar las amenazas a la integridad y soberanía que pueden producir los nuevos conflictos internacionales causados por la delincuencia, el narcotráfico y la subversión. Esto requiere de una política de prevención altamente calificada y tecnológicamente eficiente. En este contexto, la cooperación internacional, el respeto a la integridad territorial y la no injerencia en asuntos internos de otros estados siguen vigentes y deben ser temas de permanente vigilancia.

En materia de derechos humanos, la diplomacia ecuatoriana y el país, han reflejado un liderazgo, que se mantendrá en los foros internacionales sobre la materia solamente con la persistencia en mantener limpia la hoja de práctica interna. La presencia del Ecuador en los foros mundiales de derechos humanos demuestra la enorme aceptación internacional al trabajo del Ecuador. La especial atención que ha dado el país a la promoción de los derechos humanos y al respeto de las libertades individuales ha dado como fruto la constitución del Plan Nacional de Derechos Humanos, como un modelo pionero en América Latina, en cuya preparación participaron varias instituciones del Estado y, activamente, la sociedad civil. Actualmente es el propulsor de una Carta Andina de Derechos Humanos, cuya propuesta ha iniciado su recorrido de consultas hasta su aprobación presidencial.

La globalización tiene directa relación también con los esquemas de cooperación en diversos campos. De allí que la cooperación para el desarrollo abre las puertas a las oportunidades de intercambio comercial y tecnológico indispensables para los países con planes serios de progreso.

El fortalecimiento de la democracia es otro de los pilares fundamentales para afrontar el futuro. Es preciso robustecer las instituciones democráticas para hacerlas más participativas. No se pueden mantener esquemas democráticos sustentados únicamente en procesos electorales, sino ir más allá, hasta lograr una participación universal de la población en la vida del Estado. Una democracia madura y transparente permitirá acrecentar el prestigio internacional del país, que refleje una situación política y social interna sana. Dicho en otras palabras, una buena democracia es la mejor carta de presentación y de prestigio internacional.

La corrupción desvía recursos y acciones administrativas hacia fines protervos y crea un ambiente internacional de absoluta desconfianza que, a la postre, aísla a los países afectados de la posibilidad de participación en la maquinaria de progreso y desarrollo. El imperativo de terminar con esta enfermedad corresponde a las instituciones, pero también es responsabilidad de la población en general.

La admisión del Ecuador como miembro de pleno derecho del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico –PECC–, obliga a mantener una activa participación diplomática en la importante región de la Cuenca del Pacífico. Se trata de un organismo clave que permitirá la consolidación del Área de Libre Comercio Asia-Pacífico, la cual, por su enorme extensión,

constituirá la zona de libre comercio más grande del mundo, con 2.400 millones de personas, abarcando un 60% del comercio mundial. Nadie puede desestimar la importancia que tiene para el Ecuador esta relación. El futuro de nuestras relaciones y las oportunidades ciertas de beneficio para el desarrollo del país estará en función de los intercambios y la atracción de capitales que podrían darse dentro de nuestra participación en este esquema.

La Cancillería ha llegado al establecimiento de la llamada consolidación de la Red Comercial Externa –REDEX-, por medio de un convenio entre la cancillería y la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones –CORPEI-, en virtud del cual han iniciado su pleno funcionamiento 17 representaciones que cubren cinco continentes. Diplomáticos de carrera, adecuadamente adiestrados, están sirviendo de enlace entre las necesidades del país y las ofertas externas. Es decir, el ejercicio pleno de una diplomacia al servicio del desarrollo del país.

La diplomacia ecuatoriana está enfocando sus actividades también hacia el tratamiento político del problema de la deuda externa, con la finalidad que sea adecuadamente comprendido que la reestructuración de la deuda se deriva de la trágica coincidencia de la crisis financiera internacional, el devastador efecto del fenómeno de El Niño y las recientes crisis democrática y económica.

Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social que afecta a la mayoría de países en vías de desarrollo está produciendo un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo, de Norteamérica y Europa, fundamentalmente, en busca de mejores ingresos y nivel de vida que no encuentran en sus países. Ecuador no está apartado de este fenómeno y lo siente cotidianamente. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar, a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesarias al ecuatoriano que ha salido de su patria. Para ello se están creando los mecanismos más idóneos para cumplir con esta prioritaria responsabilidad del Estado a través del servicio exterior.

Para el desarrollo del país hay que fortalecer la producción y el aprovechamiento de los recursos. Especial importancia tiene en este sentido la explotación de los frutos del mar y su defensa basada en leyes universales.

El medio ambiente, su protección y defensa, constituye otro de los elementos esenciales de atención por parte de la diplomacia. Desde luego que, sin descuidar el uso racional de los recursos, la protección del medio ambiente redundará en aspectos tan fundamentales como los de salud pública. Las reservas ecológicas tienen que ver con la prolongación del bienestar y calidad de vida de la población. Es ahora un gran tema de debate y acuerdos multilaterales, pero debe concitar la prioridad de las políticas internas. Las ciudades deben estar libres de la malsana contaminación que afecta la salud colectiva en forma alarmante. La cooperación internacional y el buen manejo de las negociaciones multilaterales, que produzcan beneficios para el país, deben estar cuidadosamente orientadas y estratégicamente llevadas a cabo.

En consecuencia, la diplomacia ecuatoriana no solamente debe mantener sus actividades hacia el exterior, lo cual constituye evidentemente su finalidad esencial, sino abrir su agenda hacia el interior y nutrirse de la realidad del país. Ese es el enfoque que la Academia Diplomática está implementando porque en sus nuevos cursos, con la visión clara que la diplomacia es ante todo y sobre todo representación de los intereses del país y esos intereses están en todos los campos: sociales, políticos, económicos, comerciales y culturales. Es decir, los desafíos apuntan a su participación en el desarrollo humano, en forma complementaria y profundamente relacionados entre ellos: política, cultura, economía.

Respecto de la presencia del Ecuador en los principales organismos internacionales, la OEA constituye el más importante foro político de la región para el diálogo multilateral y la toma de decisiones en beneficio de las naciones. Particular atención se debe dar al Consejo Permanente, para las cuestiones políticas, y al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, es decir, los asuntos económicos relacionados con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo económico.

En términos generales, existen importantes coincidencias en las agendas de la OEA y de la ONU, salvando, evidentemente, los ámbitos de acción y alcances, el uno regional y el otro universal; el sistema interamericano siempre acusó debilidad, por la falta de voluntad política. Sin embargo, en años recientes ha adquirido el impulso del proceso de las cumbres de las Américas y su seguimiento institucionalizado.

En el referido foro, al mando de los jefes de Estado y de Gobierno, la capacidad de toma de decisiones está ahora concentrada al más alto nivel, es

decir, se ha constituido una “diplomacia presidencial”. Esa circunstancia ofrece una suerte de alternativa viable para que sus acuerdos tengan efecto práctico.

Entre los temas prioritarios del esquema iberoamericano podrían citarse los siguientes: fortalecimiento de la democracia, defensa y protección de los derechos humanos, paz y seguridad, lucha contra el narcotráfico, telecomunicaciones, lucha contra la corrupción, cooperación técnica, modernización del Estado, integración económica, comercio internacional, defensa y protección del medio ambiente, desarrollo sostenible y promoción de la cultura.

Existen, por tanto, metas claras que bien podrían implementarse con los mandatos de la Cumbre de las Américas, particularmente en lo relativo a la promoción de la participación de la sociedad civil, así como lo vinculado al apoyo del proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, desafío muy significativo para el Ecuador a partir de mayo de 2001 en que asumió la presidencia del ALCA. Especial énfasis habrá en su participación en el comité de negociaciones comerciales y en los grupos de negociación.

Desde luego que el sistema de Naciones Unidas tiene en su agenda otros múltiples temas, la mayoría de los cuales tiene que ver directamente con el desarrollo social y económico, precisamente con el afán de que la organización adopte definitivamente dentro de sus metas prioritarias la atención a las necesidades de los países en desarrollo.

La acción diplomática en Naciones Unidas está orientada básicamente en las siguientes áreas: paz y seguridad, desarrollo económico y social, derechos humanos, asuntos humanitarios, y derecho internacional.

La globalización, particularmente de los mercados financieros, ha determinado ajustes en los movimientos de capital, del crédito y por tanto de la economía de todos los países. Por eso se requiere identificar, a la brevedad posible, las reglas que permitan establecer un adecuado manejo de la economía global con el solo objetivo de enfrentar, sin mayores traumas, los problemas producidos. Particular atención debería recibir la eliminación de trabas y medidas proteccionistas, que haga viable una mejor libertad de comercio. Se debe insistir en las negociaciones de otras etapas para las relaciones norte-sur, con miras a lograr nuevos esquemas financieros y un más adecuado régimen comercial que contemple las necesidades de todos.

La “Asistencia oficial al Desarrollo” es una instancia de Naciones Uni-

das donde se puede trabajar con mayor regularidad, por la importancia que tiene para el objetivo básico de la política exterior orientada al desarrollo.

En la dinámica de las relaciones internacionales, la solución de varios de los problemas diarios de las poblaciones, depende de las decisiones que pueda tomar colectivamente la comunidad internacional. Por eso se vuelve indispensable trabajar intensamente en el programa de la “nueva cooperación internacional”, que significa claramente el acceso al conocimiento. El desafío que hoy enfrenta el sistema de Naciones Unidas es proporcionar un cierto orden para la globalización y que ésta sirva para al desarrollo de los pueblos, a través de la incorporación del conocimiento científico y tecnológico.

El sistema de Naciones Unidas también ha establecido mecanismos que permitan espacios de tratamiento y programas tendientes al alivio y reducción de la deuda externa de los países del tercer mundo para que se proyecten en beneficio del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

La promoción del libre comercio en todos los niveles, es otra de las prioridades para la agenda de política exterior. La globalización no puede convertirse en factor que determine el aislamiento y la destrucción de las economías menos desarrolladas. Por eso, se debe buscar, en todos los foros de negociación, la vigencia de la equidad en las relaciones entre los estados en materia de oportunidad y promoción económica. Un manejo justo que también beneficie a los pequeños.

Los seres humanos están en el centro de todas las acciones de las Naciones Unidas, por eso hay que favorecer los esfuerzos para su defensa, protección y desarrollo, porque la más importante responsabilidad de nuestras sociedades es mejorar la calidad de vida de la gente. Aquí son preponderantes los temas de la mujer, la infancia, la salubridad y la educación.

El tema migratorio, aunque insuficiente aún en la agenda de Naciones Unidas, tiene que ser objeto de preocupación y acción de la comunidad internacional por sus repercusiones en las relaciones internacionales. Ecuador podría tener iniciativas para impulsar programas no solamente destinados a la protección sino también en la atención a todos los problemas legales y económicos.

Sobre el desplazamiento de personas, el sistema del ACNUR ha dado muestras de gran solvencia en el manejo de este problema y Ecuador recurrir a este organismo no solamente para atender situaciones dadas sino, sobre todo, para prevenirlas.

Las responsabilidades que implica la globalización tienen que ver, en materia multilateral, con una política sustentada en principios de derecho internacional, sobre los que no se puede claudicar ni siquiera en beneficio de una meta circunstancial.

La activa y comprometida participación en foros internacionales, especialmente de las Naciones Unidas sobre desarme internacional y reducción de armamentos, en sus dos vertientes, las armas de destrucción en masa y las armas convencionales, constituye una verdadera necesidad porque esta materia está íntimamente ligada a los programas de desarrollo de los países más pobres de la tierra. Resulta esto tan evidente y lógico solamente haciendo una comparación simple de costos: si los recursos humanos y financieros que ahora emplea la industria de armamentos y el tráfico ilícito de armas, se emplearían en programas de desarrollo, se lograría una notable diferencia en el desarrollo económico.

En otras palabras, este esquema se aplica especialmente en asuntos relativos al desarme internacional, entendido como un objetivo primordial de la comunidad internacional, en su doble sentido: como promotor en la consolidación de la paz y como alternativa de recursos económicos destinados al desarrollo. La posición de un país que no persigue poderío militar requiere esa línea de acción. Los temas de mayor actualidad son la consolidación de las zonas libres de armas nucleares, el rechazo de cualquier acto contra el proceso de eliminación de las armas nucleares, tales como los ensayos; los esfuerzos por el desarme convencional, particularmente el trabajo destinado a la concreción de políticas multilaterales para eliminar el tráfico ilícito de las llamadas armas pequeñas y ligeras

Naciones Unidas trabaja tenazmente en los programas de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación e intolerancia, así como por el respeto de la diversidad étnica y cultural. Un elemento esencial en el nuevo esquema de las relaciones internacionales está dado por la importancia de la cultura, tal como ya se anticipó en este estudio. Los conflictos de esta hora ya casi no se producen por factores políticos, parecería que las motivaciones culturales y étnicas son las que imponen una conducta de agresión y conflicto. Corresponde a la moderna diplomacia, entonces, entender estos factores adecuadamente en su proyección internacional.

El terrorismo parece ser el nuevo enemigo de las buenas relaciones internacionales. Se lo debe combatir con la cooperación, un más sano trata-

miento de los aspectos relativos al desarrollo y una mejor integración cultural. Es decir, aquí es esencial el empleo de mecanismos justos para atender los problemas más agudos de la humanidad, los cuales tienen que ver con los comportamientos políticos, económicos y culturales. Este mal debe ser eliminado con estrategias que atiendan la totalidad de sus alcances y el origen de sus motivaciones.

Sobre la protección del medio ambiente se han concluido varios instrumentos internacionales en los últimos años. En el centro de esta normativa está la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que aún requiere adicionales impulsos para hacer realidad sus postulados. Ecuador debe ejercer un papel diplomático protagonista en esta materia por ser de interés prioritario, como elemento clave para el desarrollo de las actuales y futuras generaciones. Para Ecuador es fundamental tener consistencia y capacidad de negociación en esta materia que está siendo altamente especializada y que exige un correcto seguimiento. La comunicación y la cooperación estrecha con la sociedad civil es necesaria para respaldo de las políticas nacionales, el cumplimiento de los compromisos internacionales, y la formulación de nuevos y renovados programas de protección, conservación y desarrollo sostenible.

Las implicaciones que tiene para el país la lucha contra el narcotráfico hacen también de este asunto prioritario en política exterior. Sin embargo, se trata de un tema que solamente se puede resolver con la asistencia y cooperación internacional. Es un objetivo multilateral y en Naciones Unidas se ha avanzado sustancialmente. Aquí conviene incluir el tema relativo a la campaña contra el crimen transnacional organizado, nuevo en política internacional, sobre cuya materia el sistema de Naciones Unidas está actuando con el objetivo de crear mecanismos de alerta y protección urgente porque afecta diariamente la vida y seguridad de las personas.

En cuanto al Consejo de Seguridad, como órgano regulador de la paz y seguridad internacionales, es imperativo una intensa participación en las labores tendientes a su reforma, fundamentalmente respecto de los métodos de trabajo y su transparencia, así como la progresiva eliminación del derecho al veto. La ampliación del número de sus miembros no puede atender aspiraciones particulares, sino traducirse en verdadera opción al servicio de las necesidades más apremiantes de las regiones en desarrollo.

Se debe incrementar también la participación activa en los programas y acciones de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Las Fuerzas Armadas bien podrían tener una importante alternativa de actividad profesional involucrándose en la campaña internacional por la paz. Ello implica un compromiso de acción humanitaria que otorga enorme prestigio al país participante en la resolución de los conflictos internacionales por la vía de la cooperación y compromiso con las causas de la humanidad. Es un deber, como nación pacífica, participar en las fuerzas de paz de las Naciones Unidas.

El funcionamiento de la Corte Penal Internacional tiene interés relevante para la lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Se trata de una gran conquista de la comunidad internacional a la que habría que brindarle el mayor respaldo en su proceso de consolidación.

Ecuador ya tiene experiencia en lograr el apoyo de la comunidad internacional para atender las consecuencias de los desastres naturales, basta recordar el trabajo hecho sobre el último Fenómeno de El Niño.

Es necesario influir en el proceso de reforma de Naciones Unidas con la finalidad de alcanzar la democratización de las relaciones internacionales, de tal modo que los temas económicos sean tratados desde la óptica del desarrollo.

Para llevar adelante una política coherente en los organismos internacionales es fundamental tener un conocimiento profundo de su funcionamiento, sus personeros, así como el ámbito político en el cual se desenvuelven las negociaciones, los contactos, la toma de decisiones y la influencia requerida para llevar adelante temas de interés nacional

El sistema de poder en Naciones Unidas está básicamente centrado en los bloques políticos de consulta y negociación: Movimiento de Países No Alineados; Grupo de los 77, más China; Unión Europea; países industrializados y países en desarrollo; grupos regionales y otros (andino, árabes, África). Es conveniente que Ecuador impulse líneas de acción dentro de los esquemas del Grupo de Río, con agenda sobre Naciones Unidas; y, con la Comunidad Andina, que tiene adoptados los lineamientos de una política exterior común.

Todos esos temas están hoy en la agenda internacional. Habría, por tanto, que tratarlos con imaginación, enfrentarlos con lenguaje directo y mucho pragmatismo.

La diplomacia moderna, concentrada en los intereses del país en el ex-

terior, debe reestructurar constantemente la agenda de política exterior. Simultáneamente, desarrollar una atenta capacidad de análisis político y buscar la oportunidad económica, mediante la habilidad de comunicación y negociación, certero conocimiento sobre los intereses internacionales existentes en las áreas donde se actúa —en los niveles mundial, regional y bilateral— y, evidentemente, determinación clara de las prioridades políticas y las estrategias económicas que interesa desarrollar en el futuro.

Los temas de las agendas tanto de la OEA como de la ONU cada vez involucran la participación mayor de la sociedad civil, por la propia naturaleza de esos temas. Resulta, por tanto necesario que los agentes de la política exterior también tengan un diálogo y colaboración directa con la sociedad civil en el manejo de los temas.

Esa comunicación debe ser indudablemente fluida, fundamentalmente entre los diversos órganos de las relaciones internacionales, para lo cual requiere un conocimiento profundo de los temas, en un lado y otro de la gestión, lo que implica permanente investigación, utilización y procesamiento profesional de la documentación.

Las prioridades políticas y económicas deben estar plenamente identificadas y sus estrategias marcadas para las próximas décadas. En este contexto, es preciso, igualmente, conocer las estrategias que en esos campos tienen los otros países, sin perder de vista que las fronteras tienen cada vez menos significación frente a los esquemas multilaterales.

Es fundamental mantener negociadores especialistas, presentes en todos los foros de su especialización, como la única forma de mantener adecuadamente la política y el seguimiento que permita obtener resultados positivos para el país.

La conclusión lleva a concretar los objetivos esenciales de la Agenda de política exterior del Ecuador en tres grandes campos: el político, para el cual se requiere el conocimiento profundo de la realidad interna del país y la identificación de sus intereses; el cultural, que permite identificar adecuadamente el rol de la cultura en las relaciones internacionales, no solamente como instrumento para la promoción de los valores nacionales en el exterior, sino también, como el mejor esquema para conocer y comprender las otras culturas y establecer puentes de entendimiento y cooperación basados en el respeto y la tolerancia; y, por último, el económico, sobre la base de un trabajo serio y sistemático de la diplomacia en función del desarrollo humano.