

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

Las relaciones Ecuador - Unión Europea¹

José Eduardo Proaño

Los intereses europeos en América Latina

Con el fin de la Guerra Fría, un nuevo panorama surgió para la UE: si bien los principios de la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado se habían impuesto en una gran proporción de la comunidad internacional, ello no significaba que Occidente fuera homogéneo, y los intereses del actor hegemónico, los Estados Unidos, no correspondían necesariamente con los europeos.² Occidente no era monolítico; por el contrario, presentaba distintas realidades de las que emanaban diferentes concepciones y criterios respecto a los asuntos concernientes a las relaciones internacionales. Europa, por consiguiente, presentaba sus propios intereses y no estaba dispuesta a soslayarlos por incongruencias o, en ciertos casos, incompatibilidades, con los de la superpotencia estadounidense.

En esta línea de ideas, la defensa y proyección, no solamente de los “valores occidentales”, sino, y con un mayor énfasis, de los “valores europeos” -que adquirieron una gran fuerza a partir de la firma del Tratado de Maastricht, en 1992- se convirtió en una necesidad europea y dio origen a

1 El siguiente trabajo se concluyó con anterioridad a la II Cumbre de Mandatarios de América Latina y la Unión Europea, efectuada en mayo de 2002 en Madrid – España. Debido a que la publicación del mismo será posterior a la indicada cumbre presidencial, es necesario aclarar que, por razones obvias, los resultados obtenidos durante ésta no han podido ser considerados en la elaboración del presente trabajo.

2 IRELA, *Informe Especial sobre las Relaciones entre Europa y América Latina*, Madrid, 1999.

lo que se conoce como la Unión Europea (UE). En las relaciones de la UE con América Latina, la defensa de estos “valores europeos” se asientan sobre la insistencia respecto a las varias dimensiones culturales que la sustentan: valores comunes, vínculos históricos, tradiciones políticas similares, “el legado de la migración” y demás afinidades culturales.³

En un orden de pensamientos más concreto, el tratamiento otorgado a las problemáticas comunes por parte de la UE, contrasta notablemente con el proporcionado por los Estados Unidos⁴: el principio de “responsabilidad compartida” en materia de la lucha contra el narcotráfico no se corresponde en lo absoluto con la “guerra antidrogas” de los norteamericanos; el constante apoyo europeo a los mecanismos de integración latinoamericanos se diferencia de la renuencia estadounidense a las iniciativas regionales de integración y cooperación; los montos de cooperación no reembolsable para el desarrollo de la UE no son comparables con los montos y motivos que maneja la cooperación norteamericana. Inclusive, el tema de Cuba ha sido tratado de manera opuesta por ambas regiones: mientras E. U. insiste en su aislamiento, la UE aboga por su reinserción en la comunidad internacional.⁵ Es importante señalar que este interés europeo en los problemas de la región se refleja en las conversaciones mantenidas, al más alto nivel, entre las autoridades ecuatorianas y sus similares europeas. Uno de los temas más importantes que se han tratado tiene que ver con el Plan Colombia y las acciones tomadas en el Ecuador respecto de él; otros, con los proyectos de ayuda a la zona, financiados por la cooperación europea dentro del marco de la responsabilidad compartida, y con la preservación ambiental y la posible asistencia que la UE podría proporcionar al Ecuador al respecto.⁶

Se puede entonces afirmar que el trato que América Latina mantiene con la UE se sustenta en los puentes culturales que se han construido durante más 500 años y que, en aspectos más concretos y puntuales, existen hoy en día indicadores “ideales”, como el intercambio comercial o el acceso a los mercados, que determinan el grado de compenetración entre países y regiones. Aunque muchos autores que han trabajado en el tema de las relaciones

3 Ibid. p.3-4

4 Ibid. p.4

5 Ibid. p.3

6 Archivos de la Dirección General de Europa.

latinoamericanas-europeas, han optado por soslayar estos modos concretos de relacionamiento y se han concentrado exclusivamente en las afinidades culturales de ambas regiones, es preciso reconocer que la UE constituye a la vez “un donante generoso de ayuda y un interlocutor político no hegemónico presto a demostrar sus afinidades culturales con América Latina (cuesta imaginar la adopción por parte de la UE de una política como la certificación)”⁷. Con otras regiones del planeta no existe un grado de convergencia tan grande para la UE como el que hay con América Latina, catalogada por algunos europeos y europeístas como el “lejano Occidente”.⁸ Por consiguiente, una vez que existen las bases para la construcción de una relación política, no queda sino instituir la en función de aspectos más precisos.

La UE tiene sus intereses claramente definidos en la región latinoamericana y se los puede clasificar como “duros” y “blandos”.⁹ Los primeros se refieren a asuntos de importancia radical para la seguridad del continente europeo; de entre éstos, hay seis aspectos que han sido incluidos en el presente análisis: la seguridad militar, los intereses económicos, el régimen petrolero, la estabilidad monetaria, el narcotráfico, y, finalmente, el cambio climático unido al control ambiental. Los segundos, en cambio, conciernen a los asuntos de índole cultural e ideológica que dan sustento a toda relación política.

Intereses duros

7 IRELA. Op. cit. p.10

8 Willy Stevens, Director para América Latina de la Cancillería belga, cuyo país ostenta hasta diciembre de 2001 la Presidencia de la UE. Conferencia impartida en los salones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, titulada “La Importancia de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”, en julio de 2001. Con ocasión de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, han surgido una serie de hipótesis relativas a la nueva configuración del sistema internacional, entre las cuales se ha mentado la desarrollada por Samuel Huntington en su libro *El Choque de las Civilizaciones*. Aquí se sostiene que durante la era subsiguiente, los conflictos serán entre civilizaciones, y ya no dentro de ellas como ha sucedido durante toda la historia de la cultura occidental, que, desde la Paz de Westfalia, ha estado repleta de confrontaciones entre monarquías, Estados-nación o ideologías, al interior de la denominada civilización “Occidental”, a etapas subsecuentes de la historia. Más allá de cualquier defecto o valor predictivo y académico de esta obra, vale la pena mencionarla aquí, porque representa un ejemplo muy connotado de la percepción que existe sobre la congruencia de dos civilizaciones como la occidental y la latinoamericana. En este sentido, se afirma que ambas no tendrían inconvenientes culturales para la creación de una eventual alianza ante amenazas provenientes de pueblos y culturas más distantes como el confucianismo, el hinduismo o el islamismo. A este respecto, véase (Harkavy 1997: 579-580).

9 Ibid.

América Latina para la seguridad militar europea

En cuestiones de seguridad militar, América Latina no constituye una amenaza para la seguridad europea y por lo tanto no es realmente importante para la UE. Tal reflexión se basa en varios argumentos. En primer lugar, las regiones en cuestión no tienen ningún enemigo natural común; tampoco se trata, en el caso latinoamericano, de una zona caracterizada por la producción y el comercio de armas de destrucción masiva, y peor aún, de arsenal nuclear. Se podría decir, por el contrario, que son regiones que se caracterizan por la transparencia en el gasto militar de los países, así como por las relaciones amistosas que existen entre los vecinos. Los últimos años han sido testigos de acontecimientos de importancia extrema para la consecución de una zona de paz en América Latina. El impulso dado a la integración continental a través de los distintos mecanismos subregionales, así como las soluciones a los conflictos en Centroamérica, entre Argentina y Chile y entre Ecuador y Perú, y el acercamiento último entre Chile y Perú, constituyen ejemplos de la tendencia pacifista que se ha difundido a lo largo y ancho del continente.¹⁰ En conclusión, se trata de una zona que está en permanente negociación y búsqueda de estabilidad militar, aunque todavía existan asuntos que producen una relativa preocupación para la seguridad europea.

El conflicto interno de Colombia es una excepción inquietante al ambiente de paz que se vive en Sudamérica. Para la UE, una eventual diseminación del conflicto amenazaría sus inversiones en la zona y el intercambio comercial que mantiene con sus países. En este mismo sentido, los sucesos relativos al ataque terrorista en contra de los Estados Unidos de septiembre de 2001 afectarán el enfoque dado al problema colombiano por parte de la comunidad internacional y, en este caso, por parte de la Unión Europea, al

10 Otro ejemplo de esta tendencia es la propuesta peruana para una disminución de la carrera armamentista en el continente, la misma que fue acogida favorablemente, entre otros, por el Estado chileno. Asimismo, es dentro de este marco que el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, aboga por una unión de todos los países sudamericanos en un mecanismo similar a los que funcionan a nivel subregional. Inclusive la futura constitución del Área de Libre Comercio de las Américas no tendría sustento alguno sin la existencia de una zona de paz a lo largo de todo el continen-

punto de incentivar medidas más drásticas y radicales en la región a fin de desterrar cualquier tipo de amenaza internacional a la estabilidad latinoamericana y a la seguridad europea. Asimismo, no se debe perder de vista el hecho de que la UE y los Estados Unidos son miembros de una misma alianza de seguridad, la OTAN; una escalada de la violencia en Colombia, así como una bastante improbable, aunque no imposible, agresión en contra de blancos norteamericanos -dentro o fuera del territorio estadounidense- derivada del clima conflictivo que vive Colombia, podría producir que se solicite nuevamente la aplicación del artículo 5 de la OTAN, tal como sucedió cuando los ataques terroristas en Nueva York y Washington; el contenido de este artículo proclama que la agresión a una de las naciones de la OTAN supone una agresión a todas. Ante semejante eventualidad, la UE podría estar abocada a intervenir militarmente en el conflicto colombiano, en cuyo caso el conflicto colombiano se transformaría en un asunto de importancia suprema para la seguridad europea.

Por otra parte, el combate al terrorismo ocupa el primer lugar en la agenda de los países desarrollados, y los grupos insurgentes colombianos ya han sido catalogados como terroristas. Consecuentemente, Colombia podría ser ya un tema de prioridad para la seguridad de la UE, lo cual, inevitablemente, afectaría las relaciones que esta región mantiene con Latinoamérica, la Comunidad Andina y también con el Ecuador.

El siguiente foco de preocupación para la seguridad, en este caso económica y comercial de la UE, es la vulnerabilidad del Canal de Panamá, pues el 6,6% del comercio mundial transita a través de él. Si se reúne, por un lado, el traspaso de la vigilancia del Canal por parte de los estadounidenses a los propios panameños y, por otro, el desarrollo de ciertos acontecimientos que han amenazado a la estabilidad y a la paz en la zona colombiana colindante con Panamá, se obtiene como resultado que el Canal es vulnerable a ataques terroristas y militares deliberados que podrían ocasionar su cierre temporal o, inclusive, su desaparición total, lo que traería graves consecuencias para la economía y el intercambio comercial de varios países de Europa y de la Comunidad Andina, principalmente.

Finalmente, existen también otros asuntos de menor relevancia que no están recogidos en la agenda birregional, sin embargo de lo cual, representan intereses de seguridad europeos en América Latina, como es el caso de las Islas Malvinas (Falkland), los territorios británicos en el Caribe y los de-

partamentos y territorios franceses de ultramar.¹¹

En términos generales, el acercamiento europeo-latinoamericano de los últimos años ha propiciado un clima favorable para su relacionamiento y ha producido la desactivación de las tensiones entre las naciones de ambas regiones ante eventuales divergencias.

En lo que se relaciona directamente con el Ecuador, la UE no tiene ningún interés de índole militar, salvo por su cercanía geográfica al conflicto colombiano. Esta cercanía hace a nuestro país susceptible a las repercusiones que la irradiación del conflicto conlleva y que, en el contexto actual de un combate frontal al terrorismo por parte de los países europeos y de los Estados Unidos -amparados en el marco de defensa y seguridad provisto por la OTAN, tal como se lo ha efectuado en Afganistán-, podría involucrar al Ecuador en probables confrontaciones militares.

En la Declaración Conjunta de los Jefes de Estado y Gobierno de la UE, del Presidente del Parlamento Europeo, del Presidente de la Comisión Europea y de los Altos Representantes de la Política Internacional Común y de Seguridad de la UE, además de condenar absolutamente los atentados del 11 de septiembre y manifestar su apoyo a los Estados Unidos, se sostiene que la UE redoblará sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, en tanto esta lucha constituye una premisa esencial para el bienestar, la estabilidad y la seguridad de los ciudadanos europeos. La UE considera que este tema debe ser prioritario dentro de los foros de los organismos internacionales y de las Naciones Unidas. Igualmente afirma que la ley internacional debe permitir cazar a los perpetradores, instigadores y organizadores del terrorismo, donde sea que ellos se encuentren, y que no es admisible que ningún país dé albergue a terroristas.

Si a estas declaraciones se las coteja con aquellas en donde se califica de terroristas a los grupos guerrilleros colombianos en conflicto, se podría inferir que una intervención militar en Colombia es posible. Obviando este tema, al no existir intereses mutuos asequibles desde las estrategias militares tanto por parte de los ecuatorianos como de los europeos, resta impulsar los mecanismos de diálogo político existentes a fin de promocionar, de manera conjunta en los distintos foros internacionales, los principios y valores compartidos de paz y armonía.

América Latina y el intercambio comercial europeo

11 IRELA, Op. cit. p.10

Principales socios comerciales de la UE a 1998¹²

	Importaciones	Exportaciones
Estados Unidos	21%	16%
Resto de Europa	18%	19%
China	8%	9%
Japón	6%	9%
Canadá	4%	5%
A. Latina ¹³	2.2%	2,7%

En términos comerciales, América Latina tampoco representa un foco de atención para la UE pues constituye apenas el 2.7% (USD 53.000 millones) de sus exportaciones y el 2.2% (USD 42.000) de sus importaciones totales. Sin embargo, es preciso señalar que durante el período comprendido entre 1990 y 1998, las exportaciones europeas hacia América Latina han subido un 126% y sus importaciones, un 18%.¹⁴ Esta situación nos permite afirmar que la globalización, especialmente durante la última década del siglo XX, ha sido considerablemente más ventajosa para los países europeos que para los latinoamericanos,¹⁵ situación que, a su vez, suscita cuestionamientos respecto a quiénes han sido los verdaderos ganadores de este fenómeno, tarea que, por obvias razones, no puede ser abordada de manera íntegra en este trabajo. En relación al cuadro, se puede apreciar que los socios principales de la UE, en orden de importancia, son Estados Unidos, los países europeos que no pertenecen a la UE, China, Japón y Canadá, a los que compra el 57% y vende el 58% de sus productos.

12 Comisión Europea, *Europa de los Quince: cifras clave*, Bélgica, 2000. p. 34

13 Los datos de América Latina fueron proporcionados durante la conferencia de Willy Stevens "La importancia de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina", Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, julio de 2001.

14 Ibid.

15 Ibid.

En lo relativo a la inversión directa europea, América Latina recibió en 1997 alrededor de 1.000 millones de dólares; este monto refleja, por primera vez en la historia, niveles superiores de crecimiento con relación al Asia.¹⁶ Los principales países latinoamericanos beneficiados por la inversión directa europea han sido México, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Perú. Vale la pena resaltar que gran parte de este dinero fue destinado a la compra de empresas estatales de energía y telecomunicaciones, o al establecimiento de bancos y otras entidades financieras.¹⁷ Esta realidad demuestra el escaso interés de los inversionistas europeos por el sector industrial y exportador de la región, con lo cual, se puede afirmar que la inversión extranjera, al menos la europea, no ha ayudado a incentivar e impulsar uno de los sectores básicos de toda economía y fundamental para el desarrollo de los países. El Ecuador, a pesar de requerir de los fondos provenientes de la inversión europea directa, tampoco ha sido un destino tomado en cuenta por ella.

Se puede también decir que la política comercial de la UE con Latinoamérica depende de factores políticos; el Sistema Generalizado de Preferencias para los países andinos, centroamericanos y del Caribe, se enmarca dentro de este manejo por parte de la Unión Europea. En este sentido, una prioridad actual de la UE es la consecución de los acuerdos de asociación, como los alcanzados con México y Chile, y el que se está negociando con el MERCOSUR, bajo el criterio de que el comercio es uno de los tres pilares que “cimenta una asociación rica profunda y ambiciosa y que se suma al diálogo político y a la cooperación al desarrollo”¹⁸. La asociación comercial, apoyada en procesos de integración propios de cada región —se habla de la UE como tal y, en América, de la CAN, el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, el TLC y el ALCA— son coherentes, desde la óptica europea, con el surgimiento de un nuevo mundo multipolar que esté en capacidad de administrar y controlar los nuevos desafíos que la mundialización despliega.¹⁹ En este sentido, preocupa a los europeos el hecho de que la integración regional y subregional no considere aspectos relativos a las parti-

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Discurso pronunciado por Pascal Lamy, Comisario Europeo de Comercio, en la Casa de América, Madrid, julio 26 de 2001. En *Eurolat*, No. 39, Celare, julio de 2001. p. 2.

19 Ibid. p. 3

cularidades propias de cada país y, por ende, las diferencias de sus capacidades al momento de interactuar al interior de los mencionados mecanismos:

Estoy totalmente dispuesto a ver en el ALCA un marco para el desarrollo entre el Norte y el Sur del hemisferio americano. Me preocupan, en cambio, los costes y beneficios de una integración Norte-Sur de estas características.

Nuestra relación con los países del sur del Mediterráneo nos ha enseñado la complejidad de la relación Norte-Sur. Es preciso encontrar un delicado equilibrio entre, por una parte, una integración excesivamente rápida y profunda que llegue incluso a la adopción de normas y reglamentaciones armonizadas y comunes, lo que sería una sacudida demasiado grande, y por otra, la yuxtaposición de acuerdos bilaterales que eliminan los obstáculos en las fronteras y cuyos efectos integradores son limitados. La ALCA, o cualquier otro proyecto bilateral, no debe debilitar la todavía frágil unidad del MERCOSUR.”²⁰

En esta línea de ideas, los acuerdos de asociación -entre ellos, también, el que se intenta establecer entre la Unión Europea y la Comunidad Andina- tienen como orientación prioritaria el refuerzo de los lazos políticos, económicos, sociales y culturales entre las regiones, tomando en cuenta el nivel de desarrollo de los países de ambas regiones y la preservación del actual sistema de acceso preferencial al mercado europeo conferido dentro del marco de la lucha contra la droga.²¹

La UE está muy interesada en el éxito de los acuerdos subregionales de integración comercial, como el MERCOSUR, por ejemplo, pues estos constituyen canales para la estabilidad democrática y la paz, que representan los intereses “blandos” de la Unión Europea respecto de América Latina.²² A fin de ilustrar en mejor manera esta situación, es útil recordar que si bien Argentina y Brasil representaban potenciales amenazas, la una con relación a la otra, a partir del MERCOSUR tal situación se ha transformado

20 Ibid. pp. 3-4

21 Véase los numerales 5 y 6 del Comunicado de Prensa de la Reunión Ministerial Unión Europea-Comunidad Andina de Vilamoura, Portugal, de febrero 24 de 2000. Disponible en www.comunidadandina.org/salaprensa/notas/np-24-2-00.htm . [Consultada el 10-10-2001].

22 Willy Stevens, conferencia citada.

por completo. De esta manera, “la negociación económica está bien encuadrada: su objetivo es político”.

Con respecto al Ecuador, como las cifras lo reflejan, es pertinente resaltar el hecho de que si bien nuestro país no representa un ámbito de interés comercial para la UE, ella sí lo es para el Ecuador. El mercado europeo constituye el 18,7% de las exportaciones totales del Ecuador, y, junto a la ALADI, comparte el segundo lugar en importancia, después de los Estados Unidos (SIISE, 2000). Desde esta perspectiva, y si los intereses están exclusivamente del lado ecuatoriano, resulta más difícil encontrar espacios de negociación y colaboración, y el consenso en esta materia se dificulta. Sin embargo, la estructura que proporciona la OMC ha permitido que el Ecuador procese sus discrepancias con la UE y, de esta forma, abra campo para que sus derechos sean respetados.²³

*América Latina y la comercialización del petróleo en Europa*²⁴

En lo relativo a sus relaciones con América Latina, este es un aspecto que interesa a la UE en mayor medida que los anteriores. Europa es un gran importador de petróleo y los incrementos del precio del combustible afectan negativamente su economía y sus finanzas. Es por ello que, mediante el diálogo político con los países latinoamericanos, se pretende entablar conversaciones con la finalidad de que éstos, y en particular México y Venezuela, se comprometan a mantener los precios del petróleo a cotas sostenibles y viables para el normal desenvolvimiento de las economías y el comercio mundiales. No está por demás recordar que los propios europeos reconocen que sus impuestos a los combustibles son en gran medida responsables de los altos precios de la gasolina al interior de sus fronteras; sin embargo de lo

23 Lo expuesto en este párrafo queda corroborado con el caso de la exportación del banano ecuatoriano hacia la UE. Al respecto véase el *Informe a la Nación 2000* del Ministerio de Relaciones Exteriores (pp. 287-288). En un hecho histórico, la OMC reconoció al daño provocado al Ecuador por parte de las políticas comerciales unilaterales implantadas por la UE para el ingreso del banano a su territorio, motivo por el cual se le permitió retirar concesiones arancelarias a la UE por un monto de 201.6 millones de dólares. Además, esta fue la primera vez en la historia del GATT/OMC que un país en vías de desarrollo recibió un laudo de tanta magnitud y trascendencia. Pascal Lamy, discurso citado. p. 4.

24 Willy Stevens, conferencia citada.

cual, tampoco es factible incrementos grandes de los precios del barril de petróleo.²⁵

*América Latina y la estabilidad monetaria europea*²⁶

El tema de la estabilidad monetaria de la región, sin llegar a ser trascendental en las relaciones entre Europa y América Latina, tiene su importancia y significa una inquietud para los intereses europeos en la región. Esta preocupación tiene su causa en el historial de crisis financieras y monetarias, cíclicas y frecuentes, que han tenido lugar durante los últimos veinte años en varios países del continente -desde la célebre moratoria de la deuda declarada por México en 1982 hasta los acontecimientos últimos ocurridos en Brasil y Argentina-.

Desde el punto de vista europeo, el manejo que los países latinoamericanos han dado a su deuda externa no es grave; esto no evita, sin embargo, que pudieran suscitarse ciertos desbalances que, de alguna forma, pueden afectar los intereses europeos sobre sus inversiones en la región y sobre el comportamiento de las variables financieras y monetarias internacionales.²⁷ Si bien para Europa, las exportaciones hacia la región latinoamericana no son significativas, no deja de preocupar que los frecuentes fenómenos devaluatorios de los últimos años perjudiquen estos montos.

De otro lado, es de interés de la Unión Europea que se regule el tratado a los capitales golondrina en la región latinoamericana, pues la excesiva libertad que se les otorga provoca verdaderos cataclismos monetarios y financieros de carácter mundial; el ejemplo más significativo resultan ser los sucesos que caracterizaron a la reciente crisis asiática, cuyas secuelas todavía

25 En este asunto, la incidencia del Ecuador es mínima dados sus reducidos márgenes de producción petrolera en relación a México o Venezuela.

26 Willy Stevens, conferencia citada.

27 En contraste, si para los europeos el tema de la deuda afecta a la estabilidad de su moneda, la implicación de este tema para los ecuatorianos se relaciona directamente con su desarrollo económico y social. En este sentido, "el pago de la deuda no puede ni debe comprometer el desarrollo de un país que requiere atender múltiples problemas sociales en materia de salud, empleo, educación y vivienda, seguridad social y otras." En este sentido el Gobierno ecuatoriano ha estado constantemente buscando formas de renegociar sus montos de deuda externa. Ministerio de Relaciones Exteriores; *Informe a la Nación 2000*. p. 291

son visibles, y siguen ocasionando problemas a países tan poderosos como Brasil, Corea y Japón.²⁸

*América Latina dentro del esquema de combate al narcotráfico en Europa*²⁹

El asunto del narcotráfico es de importancia trascendental para el interés europeo en la región. Así, el primer tema de la agenda europea con respecto a América Latina es el combate a la producción y al tráfico de drogas: Europa constituye uno de los destinos principales para su comercialización y venta, en especial después de los estrictos controles que ha implantado Estados Unidos y de la saturación que ha experimentado su mercado de consumo.

Evidentemente, la situación colombiana está directamente relacionada con este asunto y la guerra que vive actualmente preocupa a la Unión Europea, básicamente por las siguientes razones: por un lado, al tratarse de un país de enorme potencial económico y humano, la existencia de confrontaciones internas, así como el estado de violencia generalizada en el que se encuentra sumido, no permite que los europeos mantenga relaciones prósperas con Colombia y con la región andina en general. Por otro lado, el cultivo, producción y comercialización de estupefacientes representa la fuente principal de ingresos para algunos de los más fuertes grupos insurrectos colombianos. Por ende, el problema de la droga y sus conexiones es un generador directo de inestabilidad en Colombia y de que la paz siga siendo un objetivo bastante remoto en el panorama de esta nación. Finalmente, esta realidad provoca inseguridad para el Ecuador, así como para el resto de la región andina y amazónica, lo cual, eventualmente, podría producir la diseminación del conflicto a los países colindantes con consecuencias negativas para la estabilidad y el desarrollo regional en general, y para los intereses europeos en particular.

28 Al respecto es necesario afirmar que las condiciones actuales de las finanzas mundiales hacen que el Ecuador posea una importancia relativa frente a la UE en estas cuestiones, en la medida en que, ante una eventual crisis financiera o monetaria de la región, este país podría constituirse en un medio de propagación de sus efectos nocivos. Sin embargo, el actual sistema de la dolarización que impera en el Ecuador, ha erradicado los ataques especulativos que se realizaban contra la moneda ecuatoriana en el pasado y que abrían la posibilidad de devaluaciones competitivas hacia los demás países de la región.

29 Willy Stevens, conferencia citada.

Al igual que la Unión Europea, el Gobierno ecuatoriano está muy interesado en erradicar el problema del narcotráfico, pues comparte los principios de respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos de sus ciudadanos. Hay que resaltar que, en este caso, existe un claro interés compartido: la eliminación del tráfico de drogas -a diferencia de otros asuntos, como los comerciales, en donde los intereses comunes son prácticamente inexistentes-. Esta situación, ha posibilitado que se abran formas de colaboración y cooperación bajo el principio de la corresponsabilidad; el Sistema Generalizado de Preferencias Andino, mediante el cual el país puede introducir sus productos, con ciertas excepciones, al mercado europeo con aranceles más bajos, se enmarca en esta línea.

Sin embargo, el interés ecuatoriano y andino es el de acceder a un sistema de decisiones en esta materia que no sea unilateral como el SGP Andino, sino que provenga del consentimiento mutuo de los países andinos y europeos. Esto ha motivado a los países de la región a emprender negociaciones para suscribir un acuerdo de asociación con la UE que tome en cuenta las particularidades propias de los países de esta región y que mantenga el trato preferencial para el acceso de los bienes andinos al mercado europeo.

*América Latina y la preservación ambiental*³⁰

La preservación ambiental constituye el segundo tema de agenda de la Unión Europea con relación a América Latina pues el cambio climático y la conservación del medio ambiente son aspectos de enorme preocupación para los europeos. En este ámbito, la relación se establece en términos de cooperación y de gestión; esta última es imprescindible, desde el punto de vista europeo, en la medida en que “la contaminación no sabe de fronteras, [...] la Unión Europea considera que su política forma parte de una estrategia global a fin de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.”³¹

En este caso, el principio de responsabilidad compartida también está presente: la Unión Europea considera factible la cooperación entre ambos bloques a través del aporte económico que daría al cuidado y conservación

30 Ibid.

31 Comisión Europea, *La Protección Ambiental: una responsabilidad compartida*, Bélgica, 1996.

de los bosques tropicales de los países latinoamericanos. De esta manera, se estaría evitando que los países de este continente utilicen los recursos provenientes de la explotación de su entorno natural para su desarrollo, con la dotación de recursos por parte de aquellas naciones que estén en capacidad y que tengan el interés de hacerlo (Carpi 1997: 128). En la política ambiental de la UE se reconoce que el medio ambiente constituye, en sí mismo, un recurso económico con valor intrínseco, a la vez que se considera que los principios de la “economía verde” son coherentes con la realidad que vive el mundo en la actualidad.³²

En este sentido, si bien el Ecuador está interesado en la protección de su ecosistema -lo que queda demostrado por los diferentes sitios destinados a reservas naturales, así como la última designación de la UNESCO a la reserva marina de Galápagos como Patrimonio de la Humanidad-, el tema de la preservación ambiental trae algunas implicaciones inherentes al enfrentamiento Norte-Sur en materia de desarrollo. Aunque los países desarrollados argumentan que la conservación del entorno natural es prioritaria para la subsistencia humana y, por ende, para sus sociedades, los países en desarrollo sostienen que la designación de zonas protegidas corresponde de forma exclusiva a las naciones poseedoras de estos territorios, en ejercicio pleno de su soberanía y de su derecho a usufructuar de los recursos yacientes. La preservación de la biodiversidad tiene como contrapartida costos de oportunidad que países como el Ecuador no está en condiciones de asumir. En este sentido, está muy claro que se podrá hablar de conservación ambiental en el Tercer Mundo cuando exista la conciencia plena de la corresponsabilidad sobre el daño al ambiente por parte de los países desarrollados, así como cuando haya la voluntad de estos últimos para colaborar con los demás.

32 Ibid.

Intereses blandos

Los europeos denominan intereses “blandos” a aquéllos que no tienen un vínculo directo con los asuntos de su seguridad, su economía ni su bienestar material; a aquéllos que tienen un sesgo inmaterial, es decir que están asociados a cuestiones de índole moral y cultural y que se relacionan con la difusión de los principios y valores europeos y occidentales. De este modo, en esta categoría se encuentran los principios éticos y humanitarios, la democracia social, los derechos humanos, el respeto al Estado de derecho, la solución pacífica de las controversias, la institucionalización del diálogo y las relaciones, y demás aspectos relacionados. En definitiva, se trata del afianzamiento y difusión de principios y valores “europeos”, así como de la propia cultura europea.

Con respecto a estos valores y principios, habría que remitirse al Tratado de la Unión Europea, en el cual los jefes de Estado y Gobierno han acordado desarrollar una política exterior y de seguridad común encaminada a la obtención de los siguientes objetivos (Borchardt 2000: 20):

- mantenimiento de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE;
- fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus estados miembros;
- mantenimiento la paz en el mundo y reforzar la seguridad internacional de acuerdo a los principios de la Carta de Naciones Unidas;
- fomento de la cooperación internacional;
- promoción de la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas afirma que, dado el papel fundamental que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos y en la vida económica y social, su presencia en el diálogo birregional debe considerarse primordial [...] El establecimiento de contactos permanentes y relaciones institucionalizadas entre asociaciones empresariales, sindicales, de consumidores, profesionales, entre otras, contribuirá al cumplimiento de los objetivos definidos por las instancias políticas de ambas regiones y a fundar las relaciones interregionales en el desa-

rollo de vínculos sólidos entre las sociedades civiles.³³

En este punto del análisis, es imprescindible referirse a un aspecto que preocupa mucho a la Unión Europea: en sus relaciones con América Latina maneja la idea de que existe una altísima convergencia cultural y política, como con ninguna otra región en el planeta, y sobre esta base sustenta tanto sus relaciones históricas y actuales como las que desea construir en un futuro.³⁴

Sin embargo, esta convergencia, a criterio de los propios europeos, se encuentra amenazada por la continua pérdida de espacio que ha experimentado Europa en América Latina³⁵ y que hace que cualquier iniciativa de difundir la cultura y el proyecto político europeo en América Latina tienda a volverse vana; esto, a su vez, supone limitaciones para cualquier intento de consolidación política europea a nivel latinoamericano e internacional. Las razones para esta pérdida de espacio son fundamentalmente dos: el creciente predominio de los Estados Unidos en el continente y el escaso interés demostrado por los europeos, durante las décadas pasadas, por reforzar sus vínculos con América Latina.³⁶ Se sostiene incluso que América Latina ya no conoce a Europa; que sus líderes ya no se forman allá, sino en Estados Unidos; que los modelos académicos ya no son los europeos, sino los norteamericanos; que los referentes legales, administrativos, financieros, económicos, científicos y tecnológicos ya no son europeos, sino estadounidenses; que el derecho romano tiene una fuerte disputa frente al “common law”; que las religiones norteamericanas (pentecostales) han visto crecer su influencia en la región respecto a las europeas (catolicismo y protestantismo), y que el estilo de vida norteamericano se consolida cada vez con mayor fuerza en la zona.³⁷

Una corriente de las relaciones internacionales afirma que es más fácil sostener el predominio de una nación cuando su “hard power” —el poder económico y militar capaz de generar coerción— y su “soft power” —el poder que confieren los principios, los valores y la cultura, y que permiten persua-

33 Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, op. cit. p.9

34 En los preámbulos de los distintos acuerdos y declaraciones firmados por el Ecuador con la UE, se puede encontrar referencias a los vínculos culturales, al pasado histórico y a un acervo de principios y valores comunes como cimientos de sus relaciones.

35 Willy Stevens, conferencia citada.

36 Ibid.

37 Ibid.

dir y seducir, en vez de imponer y coercionar- son sólidos y consistentes, lo cual posibilita su complementación y refuerzo mutuo (Nye 1999). De esta forma, “cuando el ejercicio del poder se encuentra moralmente sustentado, éste se vuelve más efectivo”(Nye, 1999). La UE es consciente de la necesidad que tiene de reforzar su “soft power”, de tal forma que su proyección internacional sea más atractiva de lo que es actualmente. Dentro de esta línea de ideas, el marco que proporcionan las instituciones es un medio ideal para que el “poder blando” sea aplicado, pues ellas facilitan el recubrimiento de un halo de legitimidad a toda disposición y, a la vez, menguan los costos económicos y políticos en los que se incurre al momento de apostar por decisiones de “poder duro”.

La Unión Europea tiene muy en claro estos aspectos y, en tal medida, intenta apoyar sus relaciones con América Latina en los vínculos históricos y culturales mutuos y en la formalización e institucionalización de estas relaciones. En este sentido, el “soft power” europeo pretende manifestarse a través de la difusión de los principios de Estado de derecho, democracia y derechos humanos; de sus acercamientos constantes durante la última década; de la realización de reuniones al más alto nivel; de la institucionalización de los diálogos políticos en todos los foros; de la negociación de acuerdos de cooperación y de asociación con diversos países y regiones del continente; del principio de la responsabilidad compartida en temas relativos a la conservación ambiental, a la lucha contra el narcotráfico o a la cooperación para el desarrollo, etc.

Sin embargo, todavía queda un gran trecho por andar y, para ello, las propuestas de la presidencia de turno, de Bélgica, en el seno de la Comisión Europea tienen que ver con la ampliación de programas de becas de estudios en Europa para ciudadanos latinoamericano; en el mercadeo de las grandes escuelas europeas; en programas de educación a distancia; en la apertura de más delegaciones de la Comisión Europea en los países de la región –entre ellos Ecuador-, entre otras. Asimismo, los europeos ven que el espacio cibernético tampoco les pertenece y reconocen que tienen necesidad de insertarse en este ámbito y de realzar su presencia de manera más contundente.³⁸

38 En la conferencia de Willy Stevens, se presentaron cifras que indican que el 85% de los sitios web son norteamericanos, y que el 95% de ellos está en inglés: en sus propias palabras, Europa no está en el internet. Tampoco hay que olvidar que el predominio norteamericano en una de las industrias más grandes de entretenimiento, el cine, es inobjetable.

Cualquier proyecto europeo de instituir un mundo multipolar, en el que el viejo continente pueda disputar la supremacía a otras potencias, requiere de una construcción firme del concepto del europeísmo, concepto que se sustentaría en todo el acervo cultural desarrollado a lo largo de siglos de historia y en la consolidación del actual proyecto político europeo. De ahí el interés estratégico de Europa por fomentar las relaciones con los demás países a través de los mecanismos de integración regional existentes; con ello, a más de mercadear su propio proyecto político, abre mayores probabilidades para alcanzar un alto nivel de formalización de las relaciones y para construir un sistema más cooperativo, equitativo y estable.

Esto se refleja en los distintos mecanismos de diálogo y cooperación que respaldan las relaciones europeo-latinoamericanas, y que serán descritos en el acápite siguiente.

El proceso político de las relaciones Ecuador-Unión Europea

La Unión Europea ha mostrado una expresa preferencia por interrelacionarse, a un nivel multilateral, con grupos de países reunidos en torno a diversos procesos de integración. La globalización y sus nuevos desafíos requieren de un tratamiento distinto al tradicionalmente dado a los asuntos nacionales e internacionales: la participación y el consenso a nivel interregional y multilateral adquieren una enorme trascendencia al momento de enfrentar amenazas comunes para los países, cuyas soluciones deben provenir de la gestión conjunta y coordinada de las naciones.

Como ya se ha señalado, la Unión Europea busca, a través de la institucionalización de los diálogos políticos a todo nivel -sea con el bloque latinoamericano en su conjunto, o con sus distintos grupos regionales de integración-, desarrollar mecanismos destinados a crear un nuevo orden mundial de carácter multipolar. Ello está orientado a la abolición de las asimetrías de las relaciones internacionales, de tal forma que los temas de tratamiento multilateral como los relacionados con la nueva ronda de negociaciones de la OMC, las reformas a la Carta de Naciones Unidas, la incorporación activa de la sociedad civil a los procesos de integración europeo-latinoamericano, la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la degradación ambiental, tengan una base sólidamente con-

sensuada que refleje los intereses y las realidades de todos los actores internacionales.³⁹

En tal contexto, la Unión Europea quiere reforzar su presencia en América Latina pues considera que la región sería “un socio estable y de futuro”; está consciente, no obstante, de que una actitud pasiva al respecto le representaría una mayor pérdida de espacio internacional –con la correspondiente adquisición de ese espacio por parte de otras potencias- (Marín 1999: 2). Para este efecto, su estrategia central es “el reconocimiento del papel que desempeñan los procesos de integración regional en el subcontinente como plataforma útil de gestión de las interdependencias y de negociación frente al exterior” (Ibid), con lo cual propende a apoyar y a reconocer los distintos procesos de integración que se dan en América Latina.

Dentro de este marco de ideas, las relaciones entre Europa y Latinoamérica se han incrementado enormemente durante los últimos diez años, a través de un continuo proceso de institucionalización de las relaciones y de creación de mecanismos estables de concertación. Estas relaciones con la Unión Europea se establecen en tres niveles distintos: en una primera instancia está el nivel regional mediante los canales que le proporciona el Grupo de Río y la Cumbre Presidencial Europa-América Latina y el Caribe; luego tenemos el nivel subregional, con los grupos de países asociados a un mecanismo común de integración como la Comunidad Andina, el MERCOSUR y las naciones centroamericanas reunidas alrededor del “Diálogo de San José”; finalmente, en un tercer nivel, están los acuerdos de cooperación, llamados también de “tercera generación”, con todos los países de América Latina -a excepción de Cuba-, y los acuerdos de asociación como los convenidos con países específicos como Chile y México (Ruiz-Giménez 1999: 85). Con los países del Caribe mantiene asimismo un sistema de interrelación mediante los mecanismos circunscritos al Convenio de Lomé IV.

En la actualidad, a partir de una iniciativa de la CAN, se está considerando la posibilidad de negociar un acuerdo de asociación con la Unión Europea que consideraría las particularidades y la realidad nacional de cada una de las partes. En este marco, es de interés de la CAN que también se si-

39 Véase, por ejemplo, Jacobson, Reisinger y Mathers: estos autores sostienen que las complejidades del mundo moderno presionarán a los Estados a establecer más organizaciones gubernamentales internacionales (Jacobson, Reisinger y Mathers 1997: 68).

ga manteniendo el SGP Andino hasta la firma definitiva de un acuerdo de esta naturaleza. Para ello, la CAN está llevando a cabo un análisis o diagnóstico sobre el estado actual y el futuro de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones; este diagnóstico está mencionado en la Declaración de Vilamoura del 24 de febrero de 2000⁴⁰ y se espera que esté listo antes de la Cumbre de Madrid que se llevará a cabo en el año 2002.

La Cumbre Presidencial entre mandatarios europeos y latinoamericanos, 1999

La Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea fue convocada para fortalecer los vínculos de orden político, económico y cultural birregionales, su objetivo fue desarrollar una asociación estratégica entre las dos regiones.⁴¹ Como resultado de esta cumbre histórica se produjo la Declaración de Río de Janeiro y se emitió un documento titulado “Prioridades para la Acción”.

La Declaración de Río enfatiza en el compromiso de cumplir y respetar los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas e insiste en los lazos históricos y culturales como sustento fundamental para la “asociación estratégica” entre Europa y América Latina. Sobre esta base, se brinda especial atención a tres dimensiones estratégicas: la política y su diálogo sobre las normas del derecho internacional; la económico-financiera enfocada en la liberación del comercio y los capitales, y la cooperativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social. Del análisis de estas tres dimensiones, resultó el documento “Prioridades para la Acción”, cuya meta es anticipar acciones según las variables de cada región y según su incidencia en las relaciones mutuas. La puesta en marcha de los compromisos de la Declaración se daría a través de los foros de diálogo político y cooperación, ya instaurados, y por medio de esfuerzos birregionales adicionales.

40 Véase el tercer párrafo del numeral 8 de la Declaración de Vilamoura de la IX Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, que fue suscrita en la ciudad de Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000. Documento disponible en www.europa.eu.int/com/external_relations/news/02_00/pres_00_48.htm [Consultada el 10-10-2001]

41 Introducción a la Declaración de Río de Janeiro de la I Cumbre, junio/julio de 1999, *Eurolat*, N° 27, Santiago. p. 1

En este sentido, en la primera reunión de seguimiento a la Cumbre del grupo birregional, celebrada en Tuusula en 1999, se procedió a definir once prioridades claves para otorgar valor agregado a las actividades en curso o en preparación. Estas prioridades ilustran claramente la preocupación europea por la defensa de los valores liberales, occidentales o europeos, y atañen a los siguientes aspectos:⁴²

- la profundización de la cooperación existente
- la protección a los derechos humanos
- las consideraciones de género
- la conservación ambiental
- el combate al narcotráfico y al tráfico ilegal de armas
- el desarrollo de economías sólidas y la ayuda a los países relativamente menos desarrollados
- la promoción del intercambio comercial
- la cooperación mutua en materia de investigación, nuevas tecnologías y enseñanza
- el patrimonio cultural
- la sociedad de la información
- el apoyo a estudios enfocados en los procesos de integración

En el corto plazo, la Comisión Europea tiene previsto centrar su atención en tres ámbitos prioritarios: el fomento y protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales. En lo referente al primer aspecto, bajo la premisa de que el fomento y la protección de los derechos humanos son el elemento clave de la política exterior europea y la piedra angular de su relación especial con América Latina, se intensificarán las actividades, desde una óptica regional, brindando especial atención a la participación de las instituciones independientes y de la sociedad civil y a la organización de instituciones regionales y subregionales especializadas en el ámbito de justicia.⁴³

42 Comisión de las Comunidades Europeas; "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Seguimiento a la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea", Bruselas, 2000. p 4.

43 Ibid. p. 7

Asimismo, se contribuirá a la consolidación y modernización del Estado de derecho, especialmente en términos del apoyo a los medios de comunicación y a la libertad de prensa. Finalmente, se prestará asistencia a las organizaciones a cargo de la defensa de los derechos económicos y sociales de los grupos más vulnerables. Adicionalmente, se propone la creación de un foro de reflexión entre la Unión Europea y América Latina para el fomento y la protección de los derechos humanos, cuyas funciones girarían en torno a la generación de debates, a la formulación de recomendaciones sobre políticas determinadas, al análisis de los métodos de cooperación y a la determinación de conclusiones y propuestas de acción para la Cumbre del año 2002.⁴⁴

En lo concerniente al segundo punto, sobre las nuevas oportunidades y retos que proporcionan las tecnologías de la información y de la comunicación y sobre la prioridad política que implica marchar acorde a los tiempos actuales -que indudablemente están determinados por el desarrollo de las ciencias de nuestra época-, se vuelve necesario delinear políticas y medidas reguladoras que encaucen esta evolución científica y tecnológica en favor de todos los países y que, por tanto, tome en cuenta sus condiciones de desarrollo relativo y defina sus objetivos en función de tales condiciones.⁴⁵ En este sentido, además del Estado, le corresponde a la sociedad civil asumir un rol activo a fin de que, en el ejercicio de tareas como la erradicación de la pobreza, el desarrollo de las comunidades o el mejoramiento de los servicios sociales, las naciones puedan aprovechar los beneficios del progreso de la informática y las telecomunicaciones.

Será importante para los gobiernos asegurarse de que sus respectivos países participen plenamente en la nueva economía mundial y en los consiguientes diálogos e intercambios. Por ello, la UE podría derivar importantes logros de una asociación plena a nivel económico, cultural, social y político con América Latina en cuestiones relacionadas con la sociedad de la información.⁴⁶

Con respecto al tercer ámbito mencionado, uno de los aspectos preeminentes de la cooperación europea para el desarrollo es el apoyo a los gru-

44 Ibid. pp.7-8

45 Ibid. p. 9

46 Ibid. p. 9

pos más vulnerables de la sociedad y, por tanto, la prioridad la lucha contra la pobreza.⁴⁷ A través de una serie de reuniones entre los interesados, se propone considerar la apertura de una nueva vía de cooperación que incluya el inicio de reflexiones generales sobre los aspectos relativos a la reducción de los desequilibrios sociales, el intercambio de experiencias en materia de políticas al respecto, la búsqueda de nuevas vías para la cooperación UE-AL y el Caribe, y la presentación de un informe en la Cumbre del año 2002.⁴⁸

Al largo plazo, se tratará que todas las prioridades definidas en Tuusula sean incorporadas a los diálogos bilaterales y subregionales instaurados. Asimismo, se enfatizará en que las tres dimensiones a las que nos hemos referido no sean abordadas de manera aislada, sino que, por el contrario, su tratamiento tenga una perspectiva integradora de tal forma que cada una de ellas sirva de refuerzo para las demás.⁴⁹

Las prioridades a nivel subregional -es decir, en el ámbito de relación que mantiene la UE con la Comunidad Andina de Naciones- tienen que ver con el refuerzo a las instituciones democráticas y del Estado de derecho, con el seguimiento a las actividades y propuestas encaminadas hacia la instauración de un nuevo marco comercial "post SGP" -o sea, un eventual acuerdo de asociación-, y con la cooperación destinada al combate al narcotráfico y a la prevención de catástrofes naturales.⁵⁰

Finalmente, la Cumbre de Mandatarios de la Unión Europea y América Latina y el Caribe a realizarse en Madrid el año 2002, servirá como plataforma para la revisión de los alcances de las propuestas, iniciativas y políticas planeadas y ejecutadas en torno a los temas anteriores y sobre la base de ellas se establecerá el marco de procedimientos para el futuro de las relaciones entre ambas regiones.

47 Ibid. p. 10. En la página 11 de este documento se resalta que América Latina es la región del planeta que presenta mayores índices de inequidad en lo relacionado con la distribución de la renta; este motivo induce a ambas regiones (UE y América Latina) a trabajar mancomunadamente, a fin de abolir esta situación.

48 Ibid. p. 11

49 Ibid. p. 6

50 Ibid. p. 12

Relaciones Ecuador-UE a través del Grupo de Río

El Grupo de Río constituye una de las instancias mediante las cuales el Ecuador se relaciona con la UE. Este mecanismo de relacionamiento surgió oficialmente el 20 de diciembre de 1990, a través de la Declaración de Roma, con la institucionalización del diálogo político que mantuvieron en el pasado los países europeos con los de América Latina con la finalidad de encontrar una solución definitiva al conflicto centroamericano. A partir de ello, ambos grupos de países se reúnen todos los años, con la finalidad de analizar los problemas económicos y políticos comunes.

Dentro de este marco, existen ciertos principios rectores para el proceder de las dos regiones. Estos principios reiteran el énfasis otorgado por ambas a aspectos relacionados con el respeto a la democracia y al Estado de derecho, aspectos básicos del propósito y del sentido de su relacionamiento.⁵¹ Al Ecuador le interesa particularmente el hecho de que esta Declaración destaca “la interdependencia internacional y la corresponsabilidad de toda la comunidad internacional en la configuración de sus relaciones recíprocas sobre la base de la cooperación y de la solidaridad.”⁵² En este sentido, la Declaración contempla la aplicación del principio de responsabilidad compartida en la solución del problema del tráfico de sustancias estupefacientes, que considera un problema de carácter internacional.⁵³ Asimismo, hace referencia a este principio en lo relacionado con la cooperación internacional, con el objeto de aliviar el costo de la deuda externa e incentivar el crecimiento de las naciones latinoamericanas y estimular un intercambio de flujos financieros acorde con las realidades tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo.⁵⁴

51 Ruth María Dueñas, diplomática ecuatoriana, sostiene que durante los últimos años el diálogo político de ambas regiones ha alcanzado una “horizontalización” -si se compara con un cierto “paternalismo” inicial por parte de la UE- en el discurso referente al trato que se debe dar a temas como derechos humanos y Estado de derecho; de esta situación se desprende que la preservación de los valores comunes es de interés de ambas regiones, a pesar de las evidentes manifestaciones de inestabilidad económica, política y social que caracterizan a las comunidades latinoamericanas. (Cfr. Dueñas 2001: 3)

52 *Declaración de Roma*, del 20 de diciembre de 1990, numeral 13.

53 *Ibid.*, numeral 21.

54 *Ibid.*, numeral 30.

Para su funcionamiento, el diálogo Grupo de Río-UE tiene previstas varias modalidades: la celebración de una conferencia ministerial anual y de otra al mismo nivel durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la celebración de reuniones entre expertos de ambas regiones y la realización de consultas recíprocas cuando así se considerase necesario.⁵⁵

Durante la última Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea, celebrada en Santiago de Chile y cuyo resultado fue la Declaración el 28 de marzo de 2001, las discusiones giraron en torno a dos temas de vital importancia para los intereses comunes: nueva economía, brecha tecnológica y empleo; y sustentabilidad de la democracia, buen gobierno y alivio de la pobreza.

Con respecto al primer punto, que fue presentado por el Grupo de Río, los ministros acordaron que el uso de las nuevas tecnologías, el aumento del comercio, el crecimiento de las inversiones y la expansión de los medios de comunicación -todos factores característicos del proceso de globalización-, han transformado la realidad del planeta en dos sentidos: por un lado, han afectado las relaciones entre las naciones, generando desigualdades económicas y sociales inmensas, mientras que, por otro, han abierto la posibilidad de crecimiento económico y el bienestar de la humanidad. En este sentido, reconocieron que los beneficios de la globalización económica y tecnológica de las últimas décadas han sido aprovechados de manera exclusiva por un reducido número de países, por algunas empresas y por los trabajadores de más los altos niveles de calificación. Con el objetivo de que América Latina pueda beneficiarse de estos adelantos tecnológicos, tanto ella como la UE, se comprometieron a seguir trabajando para incentivar la cooperación birregional orientada a la disminución de las diferencias en el acceso a la tecnología y a facilitar su traspaso a las regiones menos favorecidas.⁵⁶

En lo concerniente al segundo tema, que fue expuesto por la UE, los ministros coincidieron en que el reforzamiento de las instituciones democráticas, el pluralismo y el Estado de derecho constituyen elementos sustanciales para la preservación de la democracia, el desarrollo social y el progreso económico. En esta tarea de fortalecimiento de la democracia, es vital que el Estado y la sociedad civil trabajen de forma conjunta y coordinada. Los

55 Ibid., numeral 48.

56 *Declaración de Santiago*, del 28 de marzo de 2001, numerales 4 y 5.

ministros también reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos, a fin de que el compromiso de reducir la extrema pobreza a la mitad para el año 2015 sea cumplido.⁵⁷

Relaciones Ecuador-UE a través de la CAN

Las relaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea se sustentan en cuatro pilares, reafirmados por los presidentes andinos en Sucre, en 1997, y en Guayaquil, en 1998 (Montaño 2000: 225). Estos pilares son el diálogo político, el acceso al mercado único europeo, el Acuerdo Marco de Cooperación y el Diálogo Especializado en materia de lucha contra la droga.

El diálogo político entre las dos regiones se instituyó oficialmente el 30 de junio de 1996, a través de la Declaración de Roma; en ella, tanto la CAN como la UE “deciden dar a sus relaciones mutuas una perspectiva duradera y de largo alcance”.⁵⁸ Esta perspectiva se sustentaría en principios compartidos, fruto de una herencia cultural común; en el respeto a los valores democráticos y a las normas del derecho internacional, y en similares intereses de integración regional y lucha contra el tráfico de drogas. Para lograr estos objetivos, se acordó la celebración de reuniones periódicas y ad-hoc, al nivel que corresponda, con la finalidad de profundizar sobre algún asunto de interés mutuo o cuando las circunstancias así lo requieran.

Durante las distintas reuniones andino-europeas y sobre la base de este instrumento, la CAN ha propuesto a su contraparte, la negociación de un acuerdo de asociación -similar al alcanzado con México y a los que se están negociando con Chile y el MERCOSUR- que tome en cuenta el grado de desarrollo de los países de ambas regiones, las asimetrías existentes y el interés de los países andinos de conservar el sistema de acceso preferencial al mercado europeo, Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que fue creado como una herramienta de cooperación de los países europeos para

57 Ibid., numeral 6.

58 *Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Roma, junio 30 de 1996. Disponible en: www.comunidadandina.org/document/declar/30-6-96.htm [Consultada el 24-08-2001]

con los andinos en su lucha contra el cultivo y tráfico de drogas (Montaño 2000:227).

En el comunicado de prensa conjunto de la reunión ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, celebrada el 28 de marzo de 2001, las partes destacan los esfuerzos desplegados por las Secretarías de ambas regiones en la formulación de los términos de referencia para realizar un “estudio que permita contar con un diagnóstico sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones”.⁵⁹ A las naciones andinas les interesa que el indicado estudio se culmine antes de la Cumbre Presidencial entre los mandatarios europeos y los andinos, a celebrarse en Madrid en el año de 2002.

El segundo pilar de las relaciones CAN-UE es el acceso de los países andinos al mercado único europeo, que está íntimamente ligado al primero pues se efectúa bajo la norma del SGP andino. De esta manera, el sistema de preferencias arancelarias, al ser una herramienta de cooperación proporcionada por la UE a la sub-región para el combate al narcotráfico, adquiere un carácter político que va más allá de su papel económico-comercial. Con ello Europa asume, en su agenda con los países de la Comunidad Andina, responsabilidades y costos en un tema de trascendental importancia.

Sin embargo, el tema prioritario para la CAN en sus relaciones con la Unión Europea es el acceso al mercado único europeo. En tal sentido, el esquema preferencial al que hemos hecho referencia, requiere de renovaciones periódicas, dado su carácter temporal. En los actuales momentos se está negociando con la UE la prolongación del mismo hasta el año 2004.

El tercer pilar, referente al Acuerdo de Cooperación Europeo-Andino suscrito en 1992, se ciñe a las siguientes esferas de cooperación:

- económica
- comercial
- industrial
- de inversiones
- financiera
- científica y tecnológica

59 Véase “Comunicado de Prensa Conjunto de la Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, Santiago de Chile, 28 de marzo del 2001, numeral 9.

- normativa
- de desarrollo tecnológico y propiedad intelectual e industrial
- minera
- energética
- de transportes
- de tecnología de la información y de las telecomunicaciones
- turística
- del medio ambiente
- de la diversidad biológica
- de la cooperación al desarrollo
- de los sectores agrarios, forestales y rurales
- de la salud
- del desarrollo social
- de la lucha contra la droga
- de la integración y cooperación regionales
- de la administración pública
- de la información, la comunicación y la cultura
- pesquera
- de la formación

Resulta evidente que el acuerdo abarca muchos aspectos de importancia sustancial para la economía y la sociedad ecuatorianas; además vale la pena aclarar que, gracias a una cláusula evolutiva, este instrumento puede ser desarrollado y mejorado por las partes.⁶⁰ De otro lado, las partes acordaron mantener la existencia de la Comisión Mixta que fuera creada con el primer acuerdo firmado en el año de 1983 y que tiene como metas, entre otras, velar por el buen funcionamiento del acuerdo; coordinar actividades, proyectos y acciones relativos a los objetivos del acuerdo; formular recomendaciones y buscar los medios apropiados para prevenir las dificultades que podrían presentarse en la aplicación del acuerdo.⁶¹ Durante la V Reunión de la Comisión Mixta Andino-Europea, las partes acordaron centrar su enfoque cooperativo en tres áreas fundamentales: el fortalecimiento del mercado co-

60 *Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, op.cit., artículo 39.

61 *Ibid.*, artículo 32.

mún, el desarrollo de la institucionalidad andina y la agenda social (Montaño 2000: 230).

El cuarto pilar que sostiene la relación andino-europea, que se relaciona con el combate a la producción y comercialización de la droga, presenta algunas aristas. En primer lugar, se encuentra muy relacionado con el diálogo político y el acceso al mercado europeo: en ambos casos la lucha contra el narcotráfico se constituye en su eje principal y alrededor de él giran los demás asuntos. Vale la pena insistir en que la Unión Europea, a diferencia de los Estados Unidos, comparte con los países andinos la noción del principio de la corresponsabilidad en esta materia. Bajo este criterio, se sostiene que solamente a través de una acción conjunta de escala global, que incluye programas de desarrollo encaminados hacia la sustitución de los cultivos de drogas, se conseguirá reducir el uso y comercialización de drogas ilegales, el desvío de precursores, el lavado de dinero y los demás delitos relacionados.⁶²

En este sentido, en 1995, ambas regiones decidieron instaurar un diálogo especial sobre tráfico de drogas al firmar dos convenios bilaterales sobre el control del comercio de productos químicos que pudieran ser desviados para la fabricación de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. Asimismo, en 1998, ambas partes suscribieron un convenio de cooperación y asistencia técnica para la lucha contra el narcotráfico en la región andina, cuya finalidad es el desarrollo de proyectos en tres áreas: armonización legislativa en materia de drogas, puesta en marcha del acuerdo UE-CAN sobre el control aduanero de los precursores químicos y lucha contra el lavado de dinero (Montaño 2000: 230).

Relaciones bilaterales entre el Ecuador con la UE

A pesar del manifiesto interés europeo por relacionarse con los países latinoamericanos, a nivel regional y subregional, dentro de un marco multilateral, los países de ambas regiones pueden y deben construir vínculos de manera independiente y por fuera de los mecanismos referidos pues existen intereses específicos de cada país cuyo tratamiento es de su exclusiva preocu-

62 Con respecto a este tema, la primera mención oficial del "principio de la responsabilidad común" aparece en la Declaración de Roma de 1990.

pación. Además, el ámbito de acción de la Unión Europea no puede cubrir todos los aspectos y los estados deben proceder de manera unilateral en ciertos asuntos. Esta situación es explicada de forma precisa en el siguiente extracto:

En el marco del segundo y tercer pilar de la UE (política exterior y de seguridad común y cooperación judicial y policial en causas penales), las competencias de las instituciones comunitarias se limitan a la ayuda y apoyo a la cooperación formulada y organizada por los propios estados miembros en el Consejo Europeo. En este ámbito no se ha producido una transferencia total, ni siquiera parcial, de las competencias de los estados miembros a las instituciones comunitarias; al contrario, las competencias originales en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación judicial y policial en causas penales siguen estando en manos de los estados miembros, que se han comprometido a una amplia cooperación y a una actuación común en el marco de la UE, utilizando la estructura institucional de la CE (Borschardt 2000: 31).

En lo que al Ecuador se refiere, esto se refleja en el tema de la migración. Al ser considerado el ingreso de extranjeros al territorio europeo como una cuestión de seguridad de cada país, es potestad de cada uno de ellos negociar acuerdos como el suscrito entre Ecuador y España para la regulación de los flujos migratorios;⁶³ estos acuerdos deberán corresponder a los intereses y prioridades de los países involucrados.

De otro lado, en cuestiones de cooperación, si bien la Comisión es la gestora e intermediaria principal de los montos que recibe el Ecuador, no hay que olvidar que varios países europeos, miembros de la UE, tienen oficinas gubernamentales de cooperación independientes al esquema europeo; tal es el caso del gobierno de Holanda, de España o de Luxemburgo. De ahí

63 Sin embargo y por causas de otra índole, en este tema España, al ser miembro del Grupo Schengen, no solo debe velar por su seguridad, sino también por la de los demás países europeos; España es responsable del ingreso de los extranjeros, no solo a su territorio, sino al del resto de estados miembros de la comunidad. El Grupo Schengen es un acuerdo firmado entre algunos países de la UE con el objetivo de suprimir progresivamente los controles en sus fronteras comunes, a fin de que se permita la libre circulación de las personas nativas de estas naciones por los territorios de estos países sin ningún tipo de restricción.

que los últimos años hayan sido testigos de algunas reuniones entre autoridades europeas y ecuatorianas dentro de los distintos mecanismos que para el efecto existen; en esas reuniones se trataron temas de diversa naturaleza, tanto de interés ecuatoriano como europeo. A continuación revisaremos los asuntos discutidos en algunos de los más importantes de estos encuentros.

Año 1999 ⁶⁴

En enero, el Ministro de Estado para Asuntos Exteriores del Reino Unido y la Mancomunidad Británica, Anthony Lloyd, realizó una visita oficial al Ecuador con el fin de impulsar las relaciones políticas, económicas, de inversiones y de cooperación con el Ecuador. Fue recibido en nuestro país por el presidente de la República y por el presidente del Congreso y también mantuvo reuniones con el canciller y otros secretarios de Estado. Con el mismo propósito, en febrero, visitó el Ecuador, la Subsecretaria de Estado para Asuntos Exteriores de Italia, senadora Patricia Toia. Ella fue recibida por el Presidente y por varios de sus ministros; también se reunió con el Canciller con quien suscribió un acuerdo para promover la cooperación en materia educativa, técnica y científica entre la el Ecuador e Italia.

En abril, estuvo en Ecuador la Reina Sofía de España. El objetivo de su viaje fue realizar una visita privada a varios proyectos, principalmente de la región amazónica, que se llevan a cabo con la asistencia de la cooperación técnica española. En junio visitó oficialmente el país José María Aznar, jefe del gobierno español, junto con su esposa y varios de sus ministros. En el Ecuador mantuvo conversaciones con el Presidente, el Canciller, los alcaldes de Quito y Guayaquil, y otras autoridades del país. Con motivo de esta visita, el Ecuador y España firmaron algunos acuerdos bilaterales como el Tratado General de Cooperación y Amistad; el protocolo adicional que modifica el Acuerdo de doble Nacionalidad de 1964; los memorándum de entendimiento para la creación de un programa de microcrédito en el Ecuador y para la realización del Programa Integral Araucaria en las Islas Galápagos; el convenio de cooperación en materia de prevención del uso y con-

64 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación 1998-1999*, Tomo I, Quito, p. 69

trol de sustancias estupefacientes, psicotrópicas y precursores químicos, y la carta de intención sobre el financiamiento del proyecto para la mejora del abastecimiento de agua potable de la ciudad de Loja.

En junio, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno europeos y latinoamericanos, el canciller del Ecuador se entrevistó con la Ministra de Relaciones Exteriores de Finlandia. En esta reunión de trabajo se toparon temas relativos al proceso de paz Ecuador-Perú y a la situación de la cooperación finlandesa en Ecuador. En el contexto de esta Cumbre, el Canciller tuvo un encuentro de trabajo con el Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, con quien suscribió el convenio para la promoción y protección recíproca de las inversiones. Este instrumento tiene como finalidad contribuir al incremento de las inversiones holandesas en el Ecuador. En julio, Benjamín Ortiz, Canciller del Ecuador en el momento, viajó en visita oficial a Finlandia con la finalidad de explicar la posición ecuatoriana frente a la europea, en lo relativo a la adecuación de las normas de comercialización del banano dentro del contexto de la OMC. En esa oportunidad se suscribió un convenio sobre promoción y protección de inversiones con este país. También en julio, el Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Alemania, Ludger Volmer, visitó el Ecuador. En las reuniones mantenidas se profundizó en las iniciativas que en el campo económico, político y cultural se adoptaron durante la Cumbre Presidencial de Río en junio de 1999.

Año 2000 ⁶⁵

El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador realizó una visita a España, en donde trató diversos asuntos vitales para el Ecuador como la reactivación del programa financiero, la renegociación de montos no cancelados de la deuda ecuatoriana a España, los planes de privatización en el Ecuador, la cooperación técnica, la comisión mixta, la cooperación para la provincia de Sucumbíos, la Ley de Extranjería de España, y la situación de los ecuatorianos en España.

En octubre, el Presidente visitó oficialmente Alemania y fue recibido por el jefe de Estado, Johannes Rau. Durante su estadía, visitó la Expo Uni-

65 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Informe a la Nación 2000*, Quito. pp. 53-75.

versal de Hannover y mantuvo reuniones con diversas personalidades alemanas. En su encuentro con el Ministro Presidente del Estado Federado de Bavaria recibió el ofrecimiento de cooperación en el ámbito del medio ambiente, la educación, la descentralización y el control de la criminalidad. En el mismo mes, el presidente ecuatoriano viajó a Italia; el principal tema tratado en Italia fue el alivio de la deuda que el Ecuador mantiene con este país. En ese sentido, el interés ecuatoriano ha sido el de negociar el canje de los montos de deuda por inversión para el desarrollo.

El delegado especial del Primer Ministro Británico, Michael Levy, estuvo en el Ecuador, entre el 21 y el 27 de noviembre, y sostuvo una reunión con el presidente Gustavo Noboa y con el canciller Heinz Moeller. En esta reunión se abordaron temas relativos a futuras inversiones inglesas en el país, a ayudas concretas para la lucha contra el tráfico de drogas, al desarrollo fronterizo en el sur del país y a la situación del Consejo Británico en el Ecuador. Además, se realizaron encuentros con el Ministro de Finanzas y con el Presidente del Comité de Renegociación de la Deuda Externa Ecuatoriana; en estos encuentros se trataron temas concernientes a la renegociación y posible canje de la deuda por proyectos de inversión social. De la misma manera, se llevó a cabo una reunión con el alcalde encargado y con los empresarios de la ciudad de Guayaquil para posibles inversiones de desarrollo social en esa ciudad.⁶⁶

Año 2001 ⁶⁷

El Subsecretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Británico, John Kerr, visitó el Ecuador en enero. En este encuentro los temas de interés común fueron los derechos humanos, la cooperación, el Plan Colombia, el banano y la concreción de acuerdos en negociación. Respecto al primer tópico, se ratificaron las posiciones mantenidas en los foros internacionales y se incluyó, en este contexto, al Plan Colombia. En lo relativo a la cooperación, el Ecuador dejó constancia de su agradecimiento a la Gran Bretaña por la ayuda recibida. En este sentido, el delegado especial del Primer Ministro

66 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Archivos de la Dirección General de Europa.

67 Ibid.

Británico manifestó que esta ayuda podría ampliarse hacia asuntos relacionados con derechos humanos, “buen gobierno”, prevención de conflictos, entre otros.

En torno a las conversaciones sobre el Plan Colombia, el Ecuador, además de reiterar su posición de combatir al narcotráfico en todas sus manifestaciones, enfatizó en la necesidad de recibir asistencia para los proyectos de la frontera norte; describió la penosa situación de los refugiados colombianos y las consecuencias que tal situación traería para el país. Finalmente en lo relativo al tema del banano, se ratificó la posición ecuatoriana en torno al tema.

Durante el mismo mes, el Ecuador fue visitado por el viceministro de Relaciones Exteriores de Italia, Franco Danielli. En las conversaciones mantenidas con el Canciller del Ecuador, se abordó el tema migratorio; Danielli enfatizó en el aprecio que ha generado en su país la comunidad ecuatoriana -que es la tercera colonia en número-. Indicó que su condición será tomada en cuenta en las cuotas de plazas de trabajo que se ofrecen eventualmente a los extranjeros y se acordó sostener consultas permanentes al respecto.⁶⁸ De otro lado, el representante italiano apoyó el esfuerzo del Ecuador en su lucha contra la droga, que también es un interés italiano y europeo. En este sentido reiteró que este asunto está encaminado al fortalecimiento de la estabilidad regional, motivo por el que ratificó la decisión europea de coadyuvar en esta tarea a través de programas sociales y de cooperación al desarrollo.⁶⁹

También en este mes, el ministro del Interior español, Jaime Mayor Oreja, visitó el país y se rubricó el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios; este acuerdo sería firmado el 29 de mayo de 2001, en España.

Hacia marzo, el presidente Gustavo Noboa Bejarano, hizo una visita no oficial a Francia, en la cual tuvo un encuentro informal con el presidente Jacques Chirac que sirvió para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales.⁷⁰ De igual manera, a raíz de una invitación del Embajador ecuatoriano en Italia, el Presidente ecuatoriano se encontró nuevamente con el Vice-

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Ibid.

ministro de Relaciones Exteriores de Italia; este encuentro tuvo como objetivo tratar importantes aspectos de la cooperación para proyectos de desarrollo social.⁷¹

En julio, el Presidente Gustavo Noboa visitó oficialmente España. Durante esta visita trató, con distintas autoridades, temas de interés para el país: los asuntos migratorios, la cooperación técnica, el intercambio comercial y cultural y el protocolo financiero suscrito entre las dos naciones. El Presidente, además, mantuvo encuentros formales con el Rey y la Reina de España.⁷²

Entre julio y agosto de 2001, el Príncipe de Borbón y Parma de los Países Bajos visitó el Ecuador. Durante sus reuniones con distintas autoridades del Ecuador, se trataron diversos aspectos relacionados con la situación política y social del país; el Plan Colombia y sus consecuencias para el Ecuador; la cooperación con asuntos de tipo cultural y social, y la puesta en marcha de programas de cuidado ambiental.⁷³

En octubre, arribó a Italia el canciller del Ecuador, Heinz Moeller. En su visita sostuvo una reunión con el señor Mario Baccini, Subsecretario de Estado para Asuntos Exteriores de ese país. En ella se firmó un convenio bilateral para la promoción y protección recíproca de inversiones, a la vez que se rubricó el acuerdo de canje de deuda externa por desarrollo. Asimismo, se trató el tema de los ecuatorianos inmigrantes en Italia, asunto que incitó a ambas partes a iniciar conversaciones con la finalidad de una futura suscripción de un acuerdo bilateral sobre flujos migratorios mutuamente conveniente, y que incorpore la inserción de los ecuatorianos a la sociedad italiana, la legalización de los irregulares y el establecimiento de flujos migratorios en categorías específicas de ingresos anuales.⁷⁴

A manera de recapitulación, a lo largo de todo este proceso de reuniones oficiales y extraoficiales bilaterales, los principales temas tratados con las autoridades de los países europeos han abarcado asuntos relacionados con el impulso a las relaciones políticas, la estabilidad política y económica, y la situación social en el Ecuador; el respeto a la democracia y derechos huma-

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Ministerio de Relaciones Exteriores; Boletín de Prensa Nro. 269; octubre 25 de 2001

nos; la deuda externa; la promoción y el intercambio comercial; el Plan Colombia y la lucha contra la droga; los problemas migratorios de los ecuatorianos en Europa; la cooperación técnica y para el desarrollo; el cuidado ambiental, y, el intercambio cultural. Estos temas se enmarcan dentro del ámbito de interés del Ecuador y de los distintos países europeos.

El aparato político de procesamiento de los temas con la UE

El aparato estatal interno encargado de procesar el relacionamiento del Ecuador con la UE está encabezado por la Cancillería; cada tema es estudiado y analizado por las respectivas direcciones generales adscritas a una subsecretaría. De esta forma, los temas comerciales y de renegociación de la deuda externa son llevados a través de la Subsecretaría Económica, por las direcciones generales de Negociaciones Económicas, de Promoción Económica y de Integración y Cooperación Regional. Los asuntos pertinentes a la emigración de ecuatorianos a los distintos países europeos se canalizan por medio de la Dirección General de ecuatorianos residentes en el exterior, dependientes de la Subsecretaría Política. Lo relacionado con la cooperación de los países europeos o de la Comisión Europea para el desarrollo se gestiona a través del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), que posee autonomía respecto a las subsecretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. La coordinación de la política ambiental entre el Ministerio del Ambiente y las embajadas en Europa se la lleva a través de la Dirección General de Medio Ambiente, adscrita a la Subsecretaría de Organismos Internacionales. Finalmente, la Dirección General de Europa, oficina subordinada a la Subsecretaría Política, se encarga de la coordinación de los temas que tiene que ver con la vinculación del Ecuador con los países europeos y con la definición de su relación política.

Por otro lado, están las embajadas del Ecuador en los países europeos que tienen la responsabilidad de ejecutar los lineamientos de la política exterior determinados por la Cancillería. El Ecuador mantiene relaciones con todos los países de la UE; sus misiones diplomáticas y oficinas consulares se reparten de la siguiente manera:

- Alemania (Consulados en Bremen, Frankfurt, Munich, Nordheim, Hamburgo y Berlín)
- Austria, concurrente en la República Eslova* y Ucrania*; (Consulado en Viena y Kiev)
- Bélgica, concurrente en Luxemburgo; esta misión diplomática representa al Ecuador ante la Unión Europea de Naciones (Consulado en Bruselas, Lieja y Luxemburgo)
- España (Consulados en Barcelona, Madrid, Bilbao, Málaga, Murcia, Santander, Sevilla, Valencia, Vigo y Zaragoza)
- Federación Rusa*, concurrente ante Belarrús*; (Consulados en Moscú y Vladivost)
- Francia (Consulados en París y Marsella)
- Hungría*, concurrente en Grecia y Rumania*; (Consulados en Budapest y Atenas)
- Inglaterra: concurrente en Irlanda y Portugal; (Consulados en Londres, Dublín, Lisboa y Oporto)
- Italia, concurrente en Turquía*; (Consulados en Asti, Florencia, Génova, Milán, Perugia, Turín, Roma y Estambul)
- Países Bajos (consulados en Amsterdam y La Haya)
- Polonia*, concurrente ante la República Checa*; (Consulado en Praga)
- Santa Sede*, que también representa al Ecuador ante la Orden Soberana y Militar de Malta
- Suecia, concurrente en Dinamarca, Estonia*, Finlandia, Letonia*, Lituania* y Noruega* (Consulados en Estocolmo, Gotemburgo, Helsinki y Oslo)
- Suiza*, concurrente en Liechtenstein- (Consulados en Berna y Basilea)

La Embajada del Ecuador en Bélgica tiene la labor de llevar adelante la coordinación política con la Cancillería en Ecuador, así como con las otras embajadas de los países latinoamericanos dentro de los marcos de relacionamiento CAN-UE y Grupo de Río-UE, a fin de definir la postura ecuatoriana ante la Unión. En este sentido, los principales temas tratados por esta embajada son los asuntos políticos, comerciales y de cooperación conduci-

* Países no miembros de la Unión Europea

dos a través de la Comisión Europea. Las misiones diplomáticas asentadas en los demás Estados europeos cumplen las funciones de representar políticamente al Ecuador y llevar las cuestiones que, dentro de las normativas y la estructura europea, no han sido cedidos al mecanismo institucional de la UE -como las concernientes a la justicia, la migración o a las porciones de cooperación internacional que se canalizan directamente desde los gobiernos de cada país hacia el Ecuador-.

La misión diplomática ante Bélgica es la encargada de llevar adelante las negociaciones comerciales con la UE; su influencia, conjuntamente con la Representación Permanente del Ecuador ante la OMC en Ginebra, Suiza, ha sido fundamental para la consecución de los objetivos ecuatorianos en las negociaciones realizadas, por ejemplo, en torno al tema del banano. En el futuro, esta misión seguirá jugando un rol protagónico en la protección de los intereses comerciales del Ecuador, fundamentalmente con respecto a los productos ecuatorianos que se exportan a la UE, y en el seguimiento a eventuales medidas de carácter unilateral que afecten esos intereses ecuatorianos del marco normativo de la OMC.

En lo que atañe a las cuestiones migratorias, las embajadas y consulados ecuatorianos en España e Italia⁷⁵, los mayores receptores de ecuatorianos inmigrantes, tienen un papel de primera línea en el tratamiento de estos temas. Justamente con el Estado español, el Ecuador firmó el Acuerdo de Control de los Flujos Migratorios, en cuya gestión -conversaciones y negociaciones previas- la representación diplomática ecuatoriana acreditada en España jugó un papel trascendental. También la Embajada del Ecuador en Italia está en proceso de conversaciones a fin de iniciar las negociaciones de un acuerdo similar que cubra los mismos aspectos que el suscrito con España.⁷⁶ En el futuro estas dos misiones serán las responsables de velar porque los derechos de miles de ecuatorianos que viven en calidad de inmigrantes sean respetados; en esa medida, su relevancia dentro de la estructura de procesamiento de los asuntos migratorios y de derechos humanos de la Cancillería ecuatoriana, será trascendental.

75 De acuerdo a las cifras que maneja la Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, en España están radicados unos 200.000 ecuatorianos, mientras que en Italia la cifra es de 80.000. Hay que reiterar el hecho de que estos números son aproximados, dado el gran contingente de ecuatorianos que permanecen de manera irregular.

76 Ministerio de Relaciones Exteriores; *Boletín de Prensa No. 269*, del 25 de octubre de 2001, Quito.

El tema de cooperación para el desarrollo es tratado por todas las misiones diplomáticas en Europa; todas ellas han sido protagonistas directas y permanentes para que objetivos, como la captación de fondos de la cooperación europea no reembolsable para el desarrollo, sean alcanzados. Vale la pena mencionar que la deuda financiera que el Ecuador mantiene con los países europeos puede ser transformada en ayuda para el desarrollo, tal como lo rubricaran recientemente los gobiernos de Ecuador e Italia.⁷⁷ En ese sentido, las embajadas ecuatorianas acreditadas ante los distintos países de la UE son entidades fundamentales para el logro de los propósitos ecuatorianos.

La Agenda ecuatoriana de política exterior para la Unión Europea

La propuesta de agenda de política exterior del Ecuador hacia la Unión Europea es fruto del taller organizado por la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); taller cuyo propósito fue el generar aportes para el robustecimiento de la agenda de política exterior del Ecuador.⁷⁸ Esta propuesta responde a los asuntos prioritarios para el país en sus relaciones con Europa y proviene de los actores sociales que están directamente relacionados con los asuntos tratados en ella. Estos distintos aspectos están enmarcados dentro de lo que constituye el proceso de globalización contemporáneo y toman en cuenta las oportunidades que la Unión Europea ofrece frente a las necesidades ecuatorianas.

Durante el taller se definieron tres aspectos relevantes para el país en su relacionamiento con la UE: el comercio, la migración y la cooperación internacional y el intercambio cultural; cada uno de ellos fue desglosado en varios subtemas. En el tratamiento de cada uno de estos subtemas se revisará, en primera instancia, el estado en que se encuentra la cuestión para luego proceder a hacer la correspondiente propuesta de política exterior.

77 Ibid.

78 El “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea” se realizó en Cumbayá, el 6 de abril de 2001. Asistieron varios representantes de la sociedad civil así como de algunas entidades del Estado. El tema principal del taller fue la definición de una agenda de política exterior del Ecuador hacia la Unión Europea que responda a las actuales circunstancias del país y del mundo.

Los siguientes aspectos constituirían ejes transversales que deben ser tomados en cuenta y que permitirán enfocar de una manera más clara y coherente los objetivos nacionales con respecto a la agenda del Ecuador con la Unión Europea: el análisis de impacto, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano sustentable, la justicia social, el buen gobierno, la transparencia, la seguridad humana, la democracia y los derechos humanos, y la integración nacional e internacional. Estos aspectos están directamente relacionados con los diferentes acuerdos, convenios y declaraciones firmados por el Ecuador y la Unión Europea, a pesar de que en la práctica falta mucho todavía para su plena aplicación -especialmente por parte del Ecuador-, y reflejan el acervo ideológico y cultural compartido.⁷⁹

Las relaciones comerciales entre el Ecuador y la Unión Europea

El mercado europeo es uno de los más importantes a nivel mundial,⁸⁰ razón por la cual el comercio constituye una prioridad para nuestro país en su agenda hacia la Unión Europea, considerada el primer socio en el comercio internacional.⁸¹ Hacia 1998, las exportaciones de la UE representaban el 19% del total, seguidas por el 16% de Estados Unidos y el 9% de Japón y China. En el mismo año, las importaciones de la UE correspondían al 18%, cifra que era superada por el 21% de los Estados Unidos.⁸² Estas cifras demuestran el verdadero potencial y tamaño del mercado europeo, que es un 40% más grande que el norteamericano y tres veces mayor al japonés.⁸³ En esta línea de ideas, y con perspectivas futuras, es importante subrayar que existe una lista de diez países de Europa central prestos a ingresar a la UE en el mediano y largo plazo, lo cual implica que este mercado crecería, al

79 Véase Anexo "Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea".

80 Intervención de Eulalia Andrade, gerente de la REDEX, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

81 Comisión Europea y Eurostat, *Europa de los Quince: cifras clave*, Bélgica, 2000; p 34

82 Ibid.

83 Mientras la población de Estados Unidos es de 270 millones de habitantes y la de Japón, de 126 millones, la europea bordea los 373 millones de personas, es decir que este mercado supera a los otros en referencia en 103 y 247 millones, respectivamente.

menos, en 105 millones de personas adicionales.⁸⁴

La UE se constituye en el segundo socio comercial del Ecuador después de los Estados Unidos. Para 1999, ella representó el 18,7% del total de las exportaciones del Ecuador, superada por el 37% de los Estados Unidos (SIISE; 2000). Para el período 1999-2000 las exportaciones ecuatorianas bajaron debido a factores como el Fenómeno del Niño, la crisis económica y financiera, la mancha blanca que afectó al camarón, etc. Los principales productos que el país exporta a Europa, entre otros, son banano, camarón, flores, atún, sombreros de paja toquilla, frutas, palmitos, espárragos, concentrados, cacao y madera.⁸⁵

La Organización Mundial de Comercio, en tanto institución mundial cuyos dictámenes son de carácter vinculante, y a la cual pertenecen el Ecuador y la UE como miembros activos en igualdad de condiciones, juega un rol determinante y definitivo en sus relaciones comerciales. Ello está reflejado en las múltiples declaraciones firmadas por el Ecuador con la UE, sea a través del Grupo de Río o la CAN, donde aparece de manera reiterativa y constante la decisión conjunta de apoyar y respetar el marco jurídico internacional que proporciona la OMC como entidad reguladora de las relaciones comerciales y de la solución de las controversias que pudieran surgir al respecto. De esta forma, el preámbulo de la Declaración de Roma de 1990, mediante la cual se institucionaliza el diálogo político entre el Grupo de Río y la UE, puede dar fe de lo aquí expresado:

Los países miembros del Grupo de Río y de la Comunidad Europea y sus países miembros, firmantes de esta declaración aprobada en Roma el 20 de diciembre de 1990 [...]

Deseando estimular los actuales esfuerzos multilaterales para la liberalización del comercio y las inversiones, y esperando que tales esfuerzos contribuirán a la lucha contra el proteccionismo y las políticas económicas y comerciales discriminatorias, de acuerdo con las normas del GATT.⁸⁶

84 Los países candidatos a ingresar a la UE son Polonia, República Checa, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Bulgaria. Véase: Comisión Europea y Eurostat, *Europa de los Quince: cifras clave*, p. 41.

85 Eulalia Andrade, intervención citada.

86 *Declaración de Roma*, op. cit., numeral 14

Once años más tarde, durante la última reunión de este foro celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2001, ambos grupos, como evidencia de un interés y compromiso mutuo de respetar la institucionalidad de la OMC, consignaron lo siguiente:

Los Ministros resaltaron la importancia prioritaria de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como foro para profundizar en una liberalización comercial multilateral, gradual y mutuamente ventajosa y para establecer normas y principios básicos en relación con el sistema comercial internacional que redunden en una distribución más equitativa de las ventajas de la mundialización.⁸⁷

De la misma manera, al interior de la esfera de relacionamiento que proporciona al Ecuador la Comunidad Andina de Naciones, existen referencias a la OMC en instrumentos internacionales como el Acuerdo de Cooperación firmado entre la UE y la CAN en 1992:

Las partes contratantes se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Ambas partes reafirman su voluntad de efectuar sus intercambios comerciales de conformidad con dicho Acuerdo.⁸⁸

Con ocasión de la última Reunión Ministerial de las dos partes, celebrada en marzo de 2001 en Santiago de Chile, ambas regiones reafirmaron, a través de una declaración de prensa conjunta, la importancia de la OMC para sus relaciones comerciales:

Los Ministros han subrayado la importancia de la OMC como el principal foro para incrementar, de manera gradual y mutuamente ventajosa, la liberalización multilateral del comercio, estableciendo principios

87 *Declaración de Santiago*, op. cit., numeral 17

88 *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, artículo 4. Disponible en: www.comunidadandina.org/salaprensa/notas/np24-2-00.htm [Consultada el 15-07-2002]

y reglas básicas para el sistema internacional de comercio, que redunden en una mejor distribución de los beneficios de la globalización.⁸⁹

Finalmente, en la Declaración de Río de Janeiro de 1999 entre los presidentes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, consta la siguiente referencia a la OMC:

A través de nuestras asociaciones interregionales resolvemos en particular:

Aunar nuestros esfuerzos para garantizar la completa y oportuna entrada en vigencia y efectiva aplicación de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay.

Destacar la importancia de la Organización Mundial de Comercio como el foro principal para fomentar la liberalización del comercio y el establecimiento de las reglas y directrices básicas para el sistema internacional de comercio.⁹⁰

Todas las alusiones anteriores, desde los inicios de la formalización de las relaciones hasta la actualidad, demuestran el nivel de voluntad política que el Ecuador –dentro de cada uno de los mecanismos de integración referidos– y la UE tienen por respetar y perseguir los mandatos de la OMC en sus relaciones comerciales. Se puede inclusive afirmar que esta institución es aceptada como el único mecanismo convenido para el tratamiento de cualquier asunto de índole comercial por parte de la UE y del Ecuador, y que cualquier acuerdo o convenio que se adopte entre ambos, debe respetar el marco jurídico que ella proporciona.

En este sentido, si bien el espacio de negociación que brinda la OMC no es el ideal para la totalidad de los intereses de un país pequeño como el Ecuador –pues las asimetrías se manifiestan siempre de algún modo–, es el régimen comercial existente más conveniente en las actuales circunstancias para el Ecuador. En esta línea de ideas, fue justamente este marco el que permitió al país sentarse a negociar de igual a igual con la UE en cuestiones relacionadas con la comercialización del banano, impugnar ciertas políticas

89 Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, *Comunicado de Prensa Conjunto*, numeral 8

90 Declaración de Río de Janeiro; 1999; numerales 35 y 36

suyas al respecto, presentar argumentos y triunfar en la exposición de su tesis, más allá de que, por causas de índole estructural, no haya podido consumarse en beneficio propio el veredicto final de la OMC.

Se hace necesario, en este punto del estudio, hacer una breve referencia de carácter ilustrativo al caso del banano. En el año 1993, la Unión Europea decidió, unilateralmente, alterar el régimen vigente hasta entonces para la importación del banano, adoptando un esquema de cuotas asignadas a cada país exportador de esta fruta. Después de un largo proceso de impugnaciones del Ecuador ante la OMC, sus tesis fueron acogidas favorablemente por el Órgano de Solución de Diferencias. Así, el 17 de marzo de 2000, el laudo arbitral reconoció que el daño causado al Ecuador por la Unión Europea ascendía a la suma de USD 201,6 millones, ante lo cual el país debía ser compensado mediante la aplicación del derecho a la retaliación, no sólo en bienes sino también en derechos de propiedad intelectual, además del reconocimiento del régimen del “primer llegado, primer servido” que defendía el Ecuador.

Si por un lado se estableció, por primera vez, una resolución arbitral favorable a un país en desarrollo, sin embargo, ella fue de carácter simbólico más que práctico, de tal forma que su ejecución afectaba más al Ecuador que a la UE, al no poder éste incrementar los aranceles a productos europeos en vista de que ellos constituían, en su gran mayoría, insumos para la producción de otros bienes de primordial importancia para el país. Ello hubiera implicado el incremento del costo de producción de tales bienes, con el consecuente encarecimiento del precio final para el consumidor ecuatoriano y la consiguiente disminución en las ventas de los productos y de las utilidades empresariales.

Los Estados Unidos, a través del USTR, así como Costa Rica, Colombia y las grandes empresas comercializadoras Chiquita y Fyffes no compartían criterios respecto a este sistema, y, en su defecto, favorecían la tesis del método histórico. No obstante, el Consejo de Agricultura de la Unión Europea aprobó el sistema del “primer llegado, primer servido”, el 19 de diciembre de 2000; este sistema entraba en vigencia en abril de 2001 y duraría hasta el año 2006. Estados Unidos, sin embargo, continuó en sus negociaciones con la UE para obtener la aplicación del método histórico. El 10 de abril se llegó a un acuerdo sobre el mismo, sin tomar en cuenta al Ecuador, motivo que indujo a varios países de la UE a criticar el sistema, consi-

derando que afectaba a pequeños comercializadores. Se sostuvo la argumentación de tomar en cuenta al Ecuador como tercera parte del litigio. Finalmente, el 30 de abril de 2001 se llegó a un acuerdo entre el Ecuador y la UE, acuerdo que contempló, entre otros asuntos, el reconocimiento al Ecuador como “principal abastecedor”; la eliminación de las cuotas país como régimen para la importación de banano al mercado comunitario europeo; y, la aplicación del sistema de un sólo arancel a partir del año 2006. Tal entendimiento con la UE beneficia a las exportaciones ecuatorianas de banano que podrán crecer considerablemente hacia el futuro, mientras se evita una competencia desleal y perjudicial para el Ecuador con los países ACP.

Esta negociación, mediante la cual el Ecuador hizo respetar sus derechos, no hubiera podido darse sin el espacio previsto para ello al interior de la OMC. En esta medida, resulta evidente la importancia que reviste, para una nación como el Ecuador, la institucionalización de las relaciones comerciales alrededor de un régimen que permite amortiguar y disminuir las asimetrías entre las naciones y, a la vez, proporciona una igualdad jurídica para la resolución de eventuales controversias. No cabe duda de que la insistencia por parte del Ecuador y la UE de respetar el marco normativo de la OMC, y de reconocerlo como único, es positivo para el país, pues ha quedado en evidencia que la gran potencia no pudo imponer criterios ni políticas de manera unilateral en contra de un pequeño país como Ecuador. Por ende, la institucionalización de la relación supone tendencias positivas más que negativas para la nación ecuatoriana, por lo cual es especialmente importante para el Ecuador formar parte de organismos internacionales multilaterales como la OMC.

En este contexto, un tema muy delicado y bastante controversial es el de las exportaciones de productos agrícolas a la UE. La mesa agrícola es la más difícil de negociar con esta región y las actuales condiciones impuestas por la UE para la importación de productos agrícolas son muy perjudiciales para el país.⁹¹ Esta realidad debe ser considerada a la hora de definir la agenda ecuatoriana ya que, durante los próximos veinte años, esta será la base y el sustento del Ecuador en materia de exportaciones. Hay que tomar en

91 Intervención de Andrés Arrata en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril del 2001. A la fecha de realización del Taller, el Almirante Arrata se desempeñaba como gerente del CONABAN. Ver Informe Anexo.

cuenta, además, que los europeos suelen ser exigentes en ciertos aspectos, mientras que, cuando sus intereses pueden verse afectados, dejan de serlo.

Sin embargo, en las relaciones comerciales del Ecuador con la UE existe un esquema conocido como Sistema Generalizado de Preferencias Andino, que constituye la principal puerta de acceso del Ecuador al mercado europeo. Vale la pena hacer primero una breve referencia a sus orígenes: los antecedentes del SGP Andino se remontan al año de 1964, más concretamente al foro de la UNCTAD, cuya creación tuvo la finalidad de discutir ideas y encontrar soluciones para el desarrollo de los países del Tercer Mundo que no habían podido beneficiarse de las oportunidades que la apertura comercial brindaba. Fue al interior de ese marco que surgió la idea de un tratamiento preferencial en materia comercial a los países menos desarrollados, a través, justamente, de un “Esquema Generalizado de Preferencias”. Sin embargo, se hizo necesario negociarlo en el seno del GATT, pues la cláusula de nación más favorecida constituía un obstáculo legal indiscutible. El 25 de junio de 1971, las partes contratantes del GATT permitieron, sobre la base de la “cláusula habilitante”, la puesta en práctica del indicado esquema, que tendría una duración inicial de diez años, pero que desde entonces, ha sido renovado periódicamente.

La Unión Europea -como Comunidad Económica Europea- fue la primera región del planeta en adoptar, a inicios de la década de los 70, este sistema a favor de los países catalogados por las Naciones Unidas como menos desarrollados. En 1990, la UE instituyó este mismo esquema para las exportaciones agrícolas e industriales de los países andinos, amparándose en el hecho de que la producción y el tráfico de drogas representaban una seria amenaza para la estabilidad económica, social y política de estas naciones. De este modo, se permitía a los países de la Comunidad Andina expandir sus mercados y diversificar su producción, a la vez que los cultivos de drogas eran sustituidos por otros de carácter legal, se impulsaba su calidad de vida y su desarrollo industrial.⁹²

En sus relaciones comerciales con el resto de naciones, la Unión Europea da un trato específico a los países desarrollados, otro a los países en desarrollo y otro a los más pobres, siempre dentro de lo contemplado al interior del marco de la OMC. En ese sentido, el Ecuador, a pesar de no perte-

92 *Guía para el Esquema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea*. Disponible en: www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm [Consultada el 10-10-2001]

necer a este último grupo, puede ser considerado aventajado al recibir un trato equivalente al otorgado a las naciones más pobres, pues, conjuntamente con todos los países de la CAN, se beneficia del Sistema General de Preferencias Andino (SGPA), en reconocimiento a sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y al cultivo y producción de drogas:⁹³ todos los productos industrializados y una gran variedad de productos agrícolas del Ecuador –y del resto de naciones de la CAN– están eximidos de pagar aranceles, lo cual resulta de enorme provecho para los productores y exportadores ecuatorianos que comercian con los países europeos.

Es importante subrayar que durante el período 1991-1997, las exportaciones que estaban bajo el régimen del SGPA, de la CAN a Europa, crecieron en un 7.2%, mientras que las otras lo hicieron sólo en un 2.8%.⁹⁴ En 1997, el Ecuador, con el 53% de su total de exportaciones a la UE, es uno de los países de la CAN que más vendía a la UE bajo este régimen, superado únicamente por Colombia con el 64%. Los principales productos ecuatorianos que entran a la UE bajo este régimen son flores, pescado y mariscos.⁹⁵ Vale la pena indicar que los dos productos exportables más importantes del Ecuador, el petróleo y el banano, no están acogidos dentro de este esquema. En este contexto, hay que enfatizar en la importancia del banano para las relaciones comerciales con la UE, que representa uno de los principales mercados para el producto, a pesar de no beneficiarse de este tipo de exenciones arancelarias.

Ha habido factores que han impedido la existencia de mayores beneficios derivados del SGP Andino para el país. Uno de ellos es la disminución de los aranceles a terceros por parte de la UE, con lo cual los beneficios relativos que poseían los países andinos, se ha reducido. La UE ha incluido dentro de este grupo a los países de Centroamérica, con lo cual el Ecuador, junto con el resto de países andinos, se han visto forzados a aumentar su competitividad, a fin de poder ingresar al mercado europeo.⁹⁶

93 Eulalia Andrade, intervección citada.

94 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones; “Evaluación del impacto subregional del SGP andino-europeo: estudio económico y casos exitosos”. Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 29-06-2001]

95 Ibid.

96 Ibid.

Más allá de ello, es necesario referirse al hecho de que esta medida adoptada por la Unión Europea no ha cumplido con los objetivos planteados por dos motivos fundamentales. En primer lugar, si bien el sistema ha promovido el crecimiento de las transacciones de productos ecuatorianos hacia Europa, éste ha favorecido únicamente a los sectores exportadores del Ecuador, sin que objetivos como el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los ecuatorianos se hayan alcanzado.⁹⁷ En un contexto semejante no se puede realmente hablar de democracia. En un marco general de pobreza, los objetivos de estabilidad, estado de derecho, paz, promoción de los derechos humanos y democracia -tal como lo han manifestado el Ecuador y la UE a través de diversos instrumentos internacionales-, difícilmente podrán ser conseguidos.

En segundo lugar, es necesario tomar en cuenta que el mercado de la droga se mueve bajo los parámetros de la oferta y la demanda, de manera que las iniciativas europeas y norteamericanas -cada una a su manera- de erradicar los campos de cultivo provocan en varias ocasiones, incrementos en los precios de la hoja de coca e incita, por tanto, a la gente a reintroducirse en el negocio. Así, a modo de círculo vicioso, se generan efectos que inicialmente no estaban previstos.⁹⁸

Por otra parte, a pesar de que el SGP andino, repercute directamente en las relaciones comerciales entre la CAN y la Unión Europea, tiene, sin lugar a dudas, intenciones políticas más que económicas o comerciales. Su objetivo, como ya se ha mencionado, es impulsar el cultivo y la comercialización de productos agrícolas legales, a fin de contribuir en la disminución de las zonas de producción de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. Desde ese punto de vista, el propósito es el descenso de las exportaciones de drogas al resto de países, entre ellos, a los quince que conforman la UE.

En esta línea de ideas, la Unión Europea sostiene la tesis de que el SGP otorga el marco adecuado para las relaciones comerciales entre esta región y los países andinos.⁹⁹ Sin embargo, la prolongación de este sistema dependerá de las observancias que se hagan, por parte de las naciones beneficiarias

97 Intervención del Embajador Luis Gallegos en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril de 2001. Ver Informe Anexo.

98 Luis Gallegos, intervención citada. Ver Informe Anexo.

99 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

-Ecuador y los demás países andinos-, a las principales normas laborales de la OIT y a las relacionadas con la protección ambiental, en particular con los bosques tropicales.¹⁰⁰ Esta situación trae incertidumbre respecto a los flujos futuros de exportación de productos ecuatorianos hacia la UE. La búsqueda de estabilidad en estos flujos comerciales se enmarcan dentro del anhelo de los países andinos, y del Ecuador en particular, de que las asimetrías existentes entre ambas regiones sean reconocidas. El Ecuador y los países de la CAN manejan criterios fundamentales para la construcción de un nuevo esquema de relación con la UE: un trato no discriminatorio y diferenciado por el nivel de desarrollo y la profundización de las relaciones económicas.¹⁰¹ Estos criterios responden a los objetivos siguientes: el mantenimiento de las condiciones favorables del régimen andino de preferencias arancelarias -sin exigencias laborales o ambientales- y la negociación de un acuerdo de asociación que asegure, mediante un acuerdo bilateral y no unilateral, las condiciones favorables de acceso al mercado europeo.¹⁰² Sobre esta base el gobierno ecuatoriano debe formular su agenda de política exterior.

La agenda de política exterior del Ecuador en materia comercial

La agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea contempla tanto los preceptos y lineamientos de la OMC como las pautas que definen y guían el proceso de interrelación comercial con la UE. En este sentido, el Ecuador debe acogerse al andamiaje jurídico que la OMC ofrece y, de surgir conflictos, sujetarse a su derecho a acudir a las instancias que esta organización proporciona para la solución de desavenencias en el ámbito comercial. A fin de evitar que se atente contra los derechos comerciales del Ecuador, es de fundamental para nuestro país que la UE determine sus políticas comerciales dentro del marco de la OMC y que la agenda ecuatoriana establezca un adecuado seguimiento de estas políticas.

100 Secretaría General de la CAN, "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio de 2001. p. 1

101 Ibid., p. 7

102 Ibid.

De esta forma, el Ecuador, en su agenda de política exterior con relación a la UE, debe incorporar su compromiso con las normas de la OMC, que precautelan el principio de la igualdad jurídica frente al resto de actores de la comunidad internacional y afianzan el derecho a competir en condiciones de mayor equidad. La jurisprudencia que se genera al interior de este foro, especialmente la que vincula asuntos relativos a la comercialización de los bienes por parte de los países menos desarrollados, resulta de importancia suprema para nuestro país pues ofrece una base para que las asimetrías políticas y económicas con los europeos se vean reducidas.

Esta agenda de política exterior también debe contemplar el trabajo conjunto con los demás países exportadores de productos agrícolas a fin de que se incremente el acceso al mercado europeo. En la reunión a efectuarse en Qatar, se deberán intentar resultados favorables para los intereses ecuatorianos en esta materia, pues las barreras no arancelarias que ha establecido la UE, desde la óptica ecuatoriana, no son justas ni equitativas para un sector de enorme potencial como el agropecuario.¹⁰³

De otro lado, la agenda de política exterior del Ecuador con la UE debe enfatizar en la necesidad de que se mantenga el régimen del SGP Andino, pues resulta muy favorable para la industria exportadora del Ecuador, para la generación de trabajo entre los ciudadanos ecuatorianos y para ganar mayor espacio en el mercado internacional y europeo. El hecho de que

103 Al respecto, Pascal Lamy, actual Comisionado para el Comercio de la UE, sostiene que la siguiente ronda de negociaciones debe tratar, fundamentalmente, la integración de los países en desarrollo al comercio y a la economía internacional. La dimensión del desarrollo debe constar en el centro de la agenda, a través de la determinación de los intereses y preocupaciones de los países en vías de desarrollo, como el mejoramiento del acceso a los mercados agrícolas, industriales y de servicios, y a través de la ayuda que se les debe brindar a estos países a fin de que las reglas que se adopten les permita un acceso efectivo al mercado mundial. Sin embargo, Pascal Lamy se refiere también al reforzamiento de ciertas reglas de la OMC, de tal forma que se complementen con aquellas relativas a otras áreas como las del medio ambiente, la salubridad y la sanidad, la salud y las reglas de protección al cliente. Ello, a criterio de Lamy –y, por ende, de la UE– derivará en un incremento de la competitividad y de la inversión –tornándose así los mercados más eficientes–, en un mayor desarrollo social, y en la protección del entorno natural. Esta postura denota que si bien la UE está dispuesta a escuchar y tratar las preocupaciones de los países menos desarrollados en torno a un acceso justo y equitativo al sistema comercial internacional, también insistirá en el cumplimiento de las normativas que estén orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de los productos, lo cual implica la preservación del entorno natural. Cfr., Pascal Lamy, “Making globalisation work for people”, Ponencia en la Conferencia ante IFCTU sobre Desarrollo y Derecho de los Trabajadores, Doha, noviembre 8 de 2001. Disponible en: www.europa.eu.int/ [Consultada el 31-10-2001].

productos como el banano o el petróleo no estén contemplados en este sistema, representa un estímulo y un desafío para la diversificación de la producción exportable en el Ecuador.

Un país con enormes problemas económicos y sociales, en un mundo globalizado y con otras naciones en competencia, está en la obligación de aprovechar cada oportunidad que le signifique algún tipo de ventaja real con respecto al resto. Por ello, se debe dar énfasis y difundir entre los empresarios, comerciantes, productores y exportadores nacionales, las ventajas competitivas que se tiene al exportar hacia la UE. También se debe orientar recursos, públicos y privados, hacia la investigación del mercado europeo, con la finalidad de determinar exigencias, gustos, preferencias y normatividades para la importación, de tal forma que, sobre la base de esa información, se puedan construir programas, planes y proyectos de índole empresarial y comercial que apunten hacia una diversificación de la oferta exportable del país y hacia la definición de los nichos de mercado europeos que no hayan sido saturados.¹⁰⁴ De esta manera, no solo se favorece el crecimiento de la industria y la generación de empleo, sino que indirectamente, se establecen los cimientos para una menor dependencia del Ecuador con respecto a productos como el petróleo y el banano; esta apertura comercial reduce el riesgo que se produce cuando la gama de productos ofrecidos es pequeña y cuando el rango de clientes es reducido.

Dado que la tendencia mundial está encaminada hacia una mayor conciencia respecto al cuidado y protección del medio ambiente, los países europeos se encuentran decididos a promover y difundir una cultura de armonía hacia el entorno natural.¹⁰⁵ En este sentido, es muy importante que los exportadores se ciñan a las normas ambientales del exterior si no quieren ser eliminados del mapa comercial europeo y mundial.¹⁰⁶ Asimismo, es necesario reparar en el hecho de que, si bien el cultivo de alimentos orgánicos aumenta el precio de los productos, por otro lado eleva la competitividad de éstos en el mercado mundial.

104 Véase, el Informe Anexo del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea.

105 Al respecto Andrew Hurrell sostiene que en la actualidad, tanto la ecología como la política económica internacional no pueden ser estudiados por separado (1995: 141-144).

106 Intervención del Embajador Juan Salazar, Gerente del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

Es, por tanto, necesario que el tema del cuidado ambiental sea incluido como eje transversal de cualquier actividad, de alcance interno o externo, que planifique y organice el Ecuador, pues su competencia atañe a cuestiones sociales, de salud y calidad de vida, de derechos humanos, de infancia y de género. Sin embargo, hay que considerar también que la protección ambiental es un negocio, pues por un lado se constituye en el sostén de todo proceso económico y productivo, y, por otro, su preservación en la actualidad es obligatoria. De allí que, dentro de unos años, si la producción de un país no tuviere certificados estandarizados, no podrá ser exportada. Estas certificaciones implicarán altos costos y preparación a todo nivel, para lo cual el país necesita de recursos.¹⁰⁷

De esta manera, bajo la premisa de que el futuro del comercio exterior del Ecuador se va a sustentar en la agricultura y el turismo, será necesario cumplir con las pautas requeridas por la comunidad internacional en estos asuntos: así se deberá determinar un uso mínimo o nulo de sustancias tóxicas, el eficiente aprovechamiento de los recursos hídricos y la conservación de la diversidad biológica. Para el cumplimiento de todos estos aspectos mencionados se necesita financiamiento. En definitiva, el tema ambiental debe estar claramente definido como un asunto determinante para el futuro de las relaciones comerciales del Ecuador, no solamente con la UE, sino con el resto de naciones.¹⁰⁸

En esta línea de ideas, al Ecuador, al igual que al resto de países de la CAN, le resultará difícil poder cumplir con las normativas de índole ambiental y social previstas para la renovación del SGP Andino del año 2002. Tal situación le conduce a la posibilidad de sufrir suspensiones temporales de las exenciones del SGPA si se llega a contemplar tales demandas por parte de la UE en el futuro. De igual manera, la implantación de ciertos mínimos legales en la edad de trabajo de niños y adolescentes será de difícil ejecución; este tipo de trabajo es una característica de estas regiones y común entre los diversos países cuyas economías están dentro del grupo de las menos desarrolladas.¹⁰⁹

107 Intervención de Francisco Veintimilla, que a la fecha de realización del Taller trabaja para Ecuambiente, "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

108 Ibid.

109 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio de 2001. p. 4

Se han formulado cuestionamientos a los reglamentos comerciales europeos, enfatizándose en los “supuestos” beneficios para el país, así como en el principio de reciprocidad que una relación entre naciones requiere.¹¹⁰ Tales cuestionamientos reflejan la situación de asimetría que existe en las relaciones comerciales que mantiene el Ecuador con la UE. La razón de ello es que, si bien para el Ecuador y la CAN, la UE representa, en términos reales y potenciales, un mercado importantísimo debido al gran número de sus habitantes, su poder adquisitivo y el grado de desarrollo de sus economías, para la UE, la CAN - menos aún el Ecuador-, carecen de significación en del intercambio comercial que mantiene dentro del sistema internacional. Toda América Latina constituye apenas el 2.2% de sus importaciones y el 2.7% de sus exportaciones. Ante la realidad que demuestran las cifras, la asimetría resulta ser un poco más que evidente.

En consecuencia, si bien el esquema del SGP Andino beneficia a los países de la CAN, su carácter unilateral y sus mecanismos periódicos de revisión han conducido a la necesidad de revisar -a la vez que profundizar- las relaciones comerciales con la UE, con el objetivo de revestir de estabilidad y seguridad a las corrientes comerciales entre ambas regiones.¹¹¹ Este debe ser un tema ampliamente considerado en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE, tal como se lo está llevando al interior de la CAN. El Ecuador, al igual que los demás países de la región, debe esforzarse para alcanzar un acuerdo de asociación, como lo hiciera México y como lo están haciendo Chile y el MERCOSUR. Con el fin de alcanzar este propósito se acordó, durante la X Reunión Ministerial institucionalizada entre la UE y el Grupo de Río -celebrada en Vilamoura, Portugal, el 24 de febrero de 2000- “la realización de un estudio que permita contar con un Diagnóstico del estado actual y evaluar las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones como base para la firma de un posible Acuerdo futuro de asociación CAN-UE.”¹¹²

Este estudio, que actualmente está siendo elaborado por la Secretaría General de la CAN, deberá estar listo para la Reunión Ministerial de Ma-

110 Andrés Arrata, intervención citada. Ver Informe anexo.

111 Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, “Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina”, julio de 2001. p. 5

112 Ibid

drid, a celebrarse en mayo de 2002, y contendrá los siguientes términos de referencia:¹¹³

- Descripción general
- Comercio de bienes
- Compras públicas
- Servicios
- Inversión extranjera directa
- Propiedad intelectual

La institucionalización de las relaciones comerciales constituye en sí un mecanismo de presión para todos los países, ya que obliga a cumplir con todo el andamiaje normativo y jurídico establecido para el efecto; esto favorece a las naciones más débiles y les brinda una gran ayuda al momento de ejercer presión para que sus derechos sean tomados en cuenta en la comunidad internacional. Así, en el tratamiento de las cuestiones comerciales con la UE y a fin de que sus intereses fueran respetados, el Ecuador ha desplegado los mecanismos de presión que proporciona la estructura de la Organización Mundial de Comercio y su Órgano de Solución de Controversias, institución facultada para normar y dirimir las discrepancias que se presenten entre los estados miembros.¹¹⁴

El fenómeno migratorio del Ecuador hacia la Unión Europea

El Ecuador mantenía tasas constantes de emigración desde mediados hasta finales del siglo XX. Sin embargo, durante el último lustro se registró un incremento muy marcado en el número de ciudadanos ecuatorianos que salían del país con la finalidad de forjarse un mejor destino en el extranjero. Además, si antes los Estados Unidos representaban el destino predilecto de los emigrantes ecuatorianos, súbitamente apareció la Unión Europea como

113 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

114 Recuérdese el caso del banano.

una importante posibilidad y España e Italia se constituyeron en las naciones más atractivas.¹¹⁵

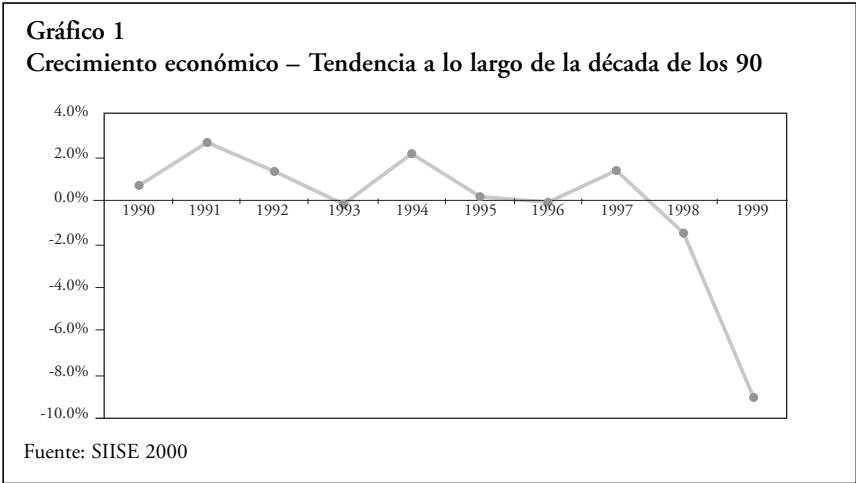
El tema de la migración de ecuatorianos hacia Europa ha adquirido una relevancia inusitada para las relaciones y la agenda de política exterior del Ecuador con Europa. Como ya se señaló, que sea esta la prioridad actual no implica que hacia el futuro tal situación se mantenga. En un marco de relacionamiento carente de preocupaciones de índole militar o de seguridad, como en el caso de la agenda entre el Ecuador y la UE, y en un entorno mundial globalizado e interdependiente, los temas de una agenda de política exterior dejan de ser jerárquicos. Si bien el tema migratorio para el Ecuador es ahora de preocupación suprema, con el transcurrir del tiempo y la evolución de las circunstancias, otras temáticas podrían desplazar la atención que registra actualmente. A continuación se tratarán brevemente las causas internas y externas que han repercutido en el éxodo masivo de miles de ecuatorianos hacia Europa.

Causas internas

- El crecimiento económico negativo

La década de los ochenta significó para el Ecuador y para el resto de economías latinoamericanas una etapa histórica desperdiciada. La década de los noventa, en cambio, trajo un crecimiento económico para la mayoría de naciones latinoamericanas, pero no para Ecuador que, aunque hubiese podido gozar de un cierto crecimiento, tuvo un resultado global de crecimiento de 0 debido al desempeño económico de los años 98 y 99.

115 Cfr. *Vox Populi*, Número 1, Año 1, FLACSO, noviembre de 2001. En esta publicación se señala que la emigración ecuatoriana de los últimos años se ha desplazado de Norteamérica hacia Europa, siendo España el destino predilecto con el 61,9%, seguida por Italia con el 16,4% y solamente en el tercer puesto aparece los Estados Unidos con el 12, 9%.

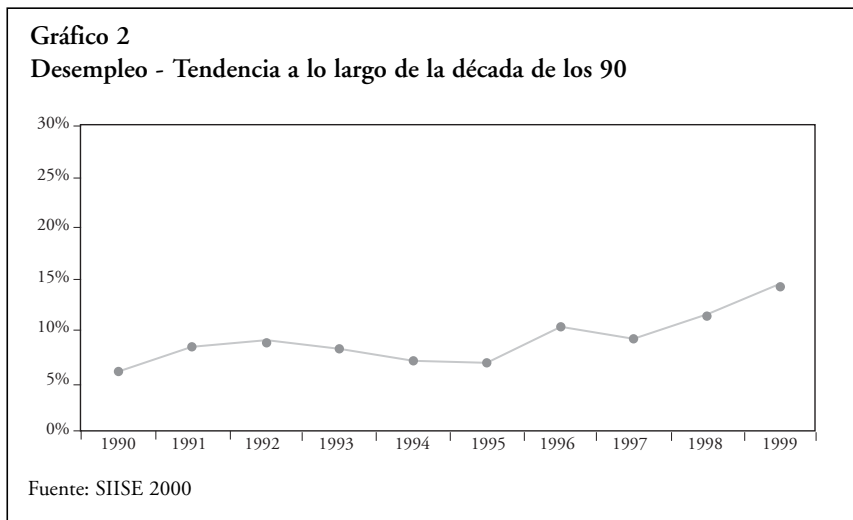


Como se puede apreciar, es evidente el decrecimiento que registró la economía del Ecuador en el año de 1999: cayó en un 7,3% respecto al año anterior, que ya registraba una disminución. El PIB per cápita disminuyó un 9% entre 1998 y 1999, lo cual implica que la producción económica por habitante cayó a niveles de hace 23 años (SIISE, 2000). El decrecimiento económico, tal como se encuentra ilustrado, conjuntamente con otros fenómenos, como el desempleo y la acentuación de la pobreza, incidieron en su acelerado descenso hacia un abismo profundo.

- El desempleo

El año de 1999 no tuvo precedentes para el Ecuador en lo relativo al desempleo: la cifra del 14,4% duplicó aquélla que se registró en noviembre de 1995. Asimismo, la cantidad de cesantes pasó de 4,1% en noviembre de 1995 a 9,7% en noviembre de 1999 (SIISE 2000).

Las causas para este intenso crecimiento del desempleo fueron la crisis económica y financiera y el enorme déficit fiscal que ésta produjo; la disminución del precio del petróleo hasta caer a valores cercanos a los \$6 por barril en 1997 y 1998; la grave devaluación del sucre que obligó al gobierno del Presidente Mahuad a adoptar el sistema de la dolarización; y la quiebra bancaria generalizada, que llevó a la cierre a una serie de empresas de distintas dimensiones, con el consiguiente aumento de desempleados.



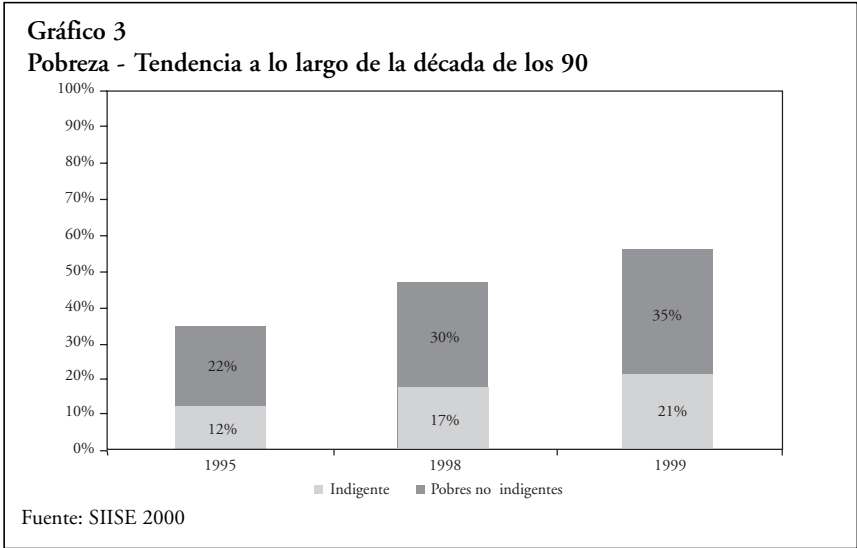
Los sectores poblacionales más afectados fueron los más jóvenes y los más viejos, es decir, al grupo comprendido entre los 12 y los 24 años, y al que superaba los 50 años. Así, por ejemplo, para noviembre de 1999, la proporción desempleada de ciudadanos entre 18 y 24 años era del 26%, tasa que resultaba ser el doble de la promedio, que era del 14% (SIISE; 2000). Vale la pena resaltar que, a raíz de la devaluación del sucre en más de un 300% y del crecimiento de la oferta de mano de obra en el mercado, los niveles de los salarios se deterioraron enormemente y el poder adquisitivo se vio disminuido de forma contundente.

• La Pobreza

El número de personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior a al valor de la línea de pobreza, creció dramáticamente del 34% en 1995 al 46% en 1998, y al 56% en 1999. Ello quiere decir que de cada diez ecuatorianos, seis se enfrentaban a graves privaciones en lo relativo a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud (SIISE; 2000.)

De igual manera, la extrema pobreza o indigencia se incrementó notablemente, del 12% al 21%, entre 1995 y 1999. Ello quiere decir que de cada cinco ecuatorianos, uno habitaba en un hogar en donde las necesidades

alimenticias no alcanzan a ser cubiertas. El aumento de la pobreza y de la indigencia durante los últimos años fue mayor en las ciudades que en el campo. La Costa fue la región más afectada por este problema (SIISE 2000).



Como se puede apreciar, el último lustro, y, particularmente, los años 1998 y 1999, significaron para el Ecuador “la peor crisis de su historia”. Y como una salida al inmenso costo social que ello representó para la gran mayoría de trabajadores ecuatorianos, se produjo su diáspora hacia ciertos lugares como los Estados Unidos y Europa principalmente.

Causas externas

Las causas externas para la emigración de ecuatorianos hacia el exterior, y principalmente hacia Europa, corresponden a factores propios a la evolución económica y poblacional de la sociedad europea. En ese sentido, es pertinente analizar el cuadro siguiente, cuyas cifras resultan ser muy ilustrativas y clarificadoras respecto de la tendencia demográfica que registra la UE hacia el futuro. En él se puede apreciar que hay países europeos cuya población casi no aumenta, mientras que hay otros que presentan un crecimiento negativo.

Cuadro 4: Crecimiento demográfico–Tendencias de la UE, AL y otros países de referencia¹¹⁶

	Población Total (millones)		Tasa anual crecim. demog. 1997-2015 (%)	Crecimiento ¹¹⁷ porcentual de la pob. hasta el 2015
	1997	2015		
Bélgica	10,1	10,1	S/d	0,00%
Suecia	8,9	9,1	0,1	2,25%
Holanda	15,6	15,9	0,1	1,92%
Inglaterra	58,5	59,6	0,1	1,88%
Francia	58,5	61,1	0,2	4,44%
Finlandia	5,1	5,3	0,1	3,92%
Alemania	82,1	81,6	S/d	-0,61%
Dinamarca	5,3	5,3	0,1	0,00%
Austria	8,1	8,3	0,2	2,47%
Luxemburgo	0,4	0,5	0,6	25,00%
Italia	57,4	54,4	-0,3	-5,23%
Irlanda	3,4	4,2	0,7	23,53%
España	39,6	38,5	-0,2	-2,78%
Grecia	10,6	10,4	-0,1	-1,89%
Portugal	9,9	9,7	-0,1	-2,02%
Total UE	373,5	374		0,13%
Chile	-	-	-	-
Argentina	35,7	43,5	1,1	21,85%
Uruguay	3,3	3,7	0,7	12,12%
Costa Rica	3,7	5,2	1,9	40,54%
Venezuela	22,8	30,9	1,7	35,53%
Panamá	2,7	3,5	1,3	29,63%
México	94,3	119,2	1,3	26,41%
Colombia	40	53,2	1,6	33,00%
Cuba	11,1	11,6	0,3	4,50%
Ecuador	11,9	15,9	1,6	33,61%

116 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1999

117 Cifras calculadas por el autor de esta tesis

	Población Total (millones)		Tasa anual crecim. demog. 1997-2015 (%)	Crecimiento porcentual de la pob. hasta el 2015
	1997	2015		
Brasil	163,7	200,7	1,1	22,60%
Perú	24,4	31,9	1,5	30,74%
Paraguay	5,1	7,8	2,4	52,94%
Rep Dom	8,1	10,3	1,3	27,16%
El Salvador	5,9	8	1,7	35,59%
Bolivia	7,8	11,2	2,1	43,59%
Honduras	6	9	2,3	50,00%
Guatemala	10,5	16,4	2,5	56,19%
Nicaragua	4,7	7,3	2,5	55,32%
Total AL	461,7	589,3		27,64%
E. U.	271,8	307,7	0,7	13,21%
Japón	126	126,1	S/d	0,08%
China	1244,2	1417,7	0,7	13,94%
India	966,2	1211,7	1,3	25,41%

De esta manera, para el año 2015 el número de habitantes de la UE crecerá en 1,5 millones, lo que equivale al 0,13% de su total poblacional. Comparativamente hablando, en el mismo lapso de tiempo, América Latina verá crecer su población en 127,6 millones de personas, o su equivalente porcentual del 27,64%. En términos absolutos, solo el crecimiento poblacional del Ecuador ya es superior al europeo en casi tres veces su número de habitantes adicionales para el 2015.

Las cifras demuestran que la UE necesita un incremento sustancial de su población para poder mantener los niveles actuales de producción. Si a esta situación se le añade el hecho de que la proporción de su población joven equivale a la cuarta parte de su población adulta, y que, comparativamente, ésta es dos veces menor que la de África, se colige que hay un grave fenómeno de déficit poblacional.¹¹⁸ Si la UE quiere mantener sus estándares

118 Véase, por ejemplo, Comisión Europea, *Europa de los Quince: cifras clave*. p. 6-9.

de producción actuales, está abocada a importar la mano de obra que le sea necesaria para suplir tal déficit.

Enfoques teóricos respecto a la migración

Desde una óptica académica, existen varias explicaciones teóricas de las razones para la migración.¹¹⁹ Unas centran sus enfoques alrededor de la disparidad entre oferta y demanda de trabajo que se da entre las naciones del Tercer Mundo y las industrializadas: estas últimas, caracterizadas por una escasez de oferta de trabajo, absorben el exceso de mano de obra de las primeras, ayudando así al equilibrio del mercado del trabajo en el Tercer Mundo y beneficiándose del aporte laboral que proporcionan los inmigrantes. Otras, de origen estructuralista o marxista, interpretan este fenómeno como la recepción de mano de obra más barata y bastante menos exigente -por ejemplo, en cuestiones relativas a la protección social- con la finalidad de abaratar los costos de producción en los países desarrollados.

Hay teorías que postulan que la formación de plazas inestables y no valorizadas de trabajo en los países del Primer Mundo, genera una atracción para la inmigración de trabajadores del Tercer Mundo con el objetivo de rellenar esos puestos. Otras sostienen que el enorme grado de interdependencia e internacionalización de las economías y de los mercados, se da en forma simultánea al aumento de la población económicamente activa de los países en vías de desarrollo y al envejecimiento poblacional en las naciones desarrolladas, lo cual estimula el proceso migratorio.

Existen otras teorías que argumentan como causas del fenómeno migratorio a aquéllas que se relacionan con las cadenas y redes que forman las comunidades de inmigrantes en los países de recepción con las de su país de origen. De esta forma, en muchas oportunidades las dinámicas inherentes a estas redes sigue incrementando el flujo de inmigrantes hacia un determinado país receptor, más allá de las verdaderas disponibilidades de trabajo en dicho país. De manera similar, hay otras teorías que abordan este fenómeno como un producto de los imaginarios culturales, los mismos que están

119 Las ideas que se expondrán a continuación sobre algunos de los supuestos teóricos que intentan explicar el fenómeno de la migración, fueron extraídas de "El proceso migratorios de ecuatorianos a España", CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS 2001. pp. 7-13

construidos a partir de componentes objetivos y subjetivos, racionales e irracionales, de las vivencias y experiencias de la persona antes, durante y después del proceso migratorio. Estos imaginarios están vinculados a manifestaciones de dominación cultural por parte de las naciones “culturalmente” hegemónicas, hasta el límite de provocar idealizaciones a las cuales se ha denominado, por ejemplo, “el sueño americano” o “el sueño europeo”.¹²⁰

Como es evidente, todos estos aportes intentan cubrir una amplia gama de aspectos que, de alguna u otra manera, intentarían explicar las razones que originan las migraciones en el planeta. Sin embargo, dada la disparidad de sus perspectivas, se torna muy complejo construir una teoría general de la migración.¹²¹ Es por ello que ciertos autores aconsejan adoptar determinados enfoques de cada una de ellas, a fin de que se pueda obtener un marco teórico congruentemente amplio con la realidad. Para el caso que estamos tratando, todas las propuestas teóricas enunciadas podrían brindar una explicación parcialmente adecuada.

En este sentido, en el Ecuador se han generado condiciones que han disminuido la demanda de trabajo y, consecuentemente, un exceso de oferta laboral en el mercado. De hecho, también ha existido la necesidad real en los países europeos de introducir mano de obra fresca que supla su déficit y que además, al implicar un salario menor para trabajadores bastante productivos -como es el caso de la mano de obra ecuatoriana-, repercuta en una disminución de los costos de producción y en el aumento de las utilidades para las empresas europeas. De la misma manera, es verdad que se está produciendo un incremento de las diferencias en términos productivos entre países ricos y pobres y desde el Ecuador, por ejemplo, se está exportando la mejor mano de obra que dispone para su trabajo diario y para el crecimiento y desarrollo que imperiosamente necesita.¹²² Hay también una fuerte disposición de parte de los trabajadores ecuatorianos para emigrar hacia los países europeos con el fin de realizar diversas labores, muchas de ellas despreciadas por los europeos, a cambio de salarios bajos. Por otra parte, el sueño de prosperidad también está presente en el imaginario cultural de los

120 *Ibid.*, pp. 9-10

121 *Ibid.*; p11

122 Intervención de Leonardo Carrión en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril del 2001. Ver Informe Anexo.

emigrantes, el cual se podría concretar únicamente mediante las altas remuneraciones que, en comparación a las que recibiría en Ecuador, percibe en Europa. Finalmente, el poder de atracción que generan las redes formadas entre los emigrantes y sus comunidades en el Ecuador, se convierte en un factor adicional que impulsa a los ecuatorianos a salir del territorio ecuatoriano en aras de forjarse un mejor destino en el exterior.

Más allá de todas estas consideraciones, podríamos decir que el fenómeno migratorio en el Ecuador responde a factores propios de la globalización actual. Es evidente la contradicción que existe entre la insistencia por lograr libertad de circulación transnacional de productos y capitales y las limitaciones que se imponen a la circulación transfronteriza de personas. Sin embargo, las personas, al igual que los capitales y los productos están en capacidad hoy más que nunca de movilizarse de un sitio a otro, no solamente por el enorme desarrollo de los medios de transporte y la consecuente “reducción de las distancias”, sino porque ahora la información circula de manera más amplia y rápida entre los interesados, y porque las personas poseen en la actualidad mayores recursos y capacidades que en épocas anteriores para actuar de manera independiente respecto al Estado.

El Estado, por su parte, se ve en la necesidad de acudir, en muchos casos, a la asistencia y colaboración de las organizaciones civiles, no solo en aras de democratizar las relaciones, sino porque está efectivamente limitado en ciertas capacidades y recursos que se encuentran ya en manos de la sociedad civil. En tal contexto y ante la crítica coyuntura que vive el país, muchos ecuatorianos han optado por movilizarse a otras regiones, sobre la base de informaciones que han obtenido respecto a la existencia de mayores posibilidades de desarrollo económico y personal que en el Ecuador. Para tal empresa, ellos se valen de métodos regulares e irregulares.

La agenda de política exterior del Ecuador en materia de migración

Como hemos señalado, la crisis económica que ha afectado al país en los últimos años generó el éxodo de ecuatorianos a varios destinos del mundo, entre ellos, la Unión Europea. La solución a este problema sería, obviamente, la generación de condiciones dignas de trabajo y de vida para los ecuatorianos. El desarrollo económico y social de la gran mayoría de ciudadanos del

Ecuador es la prioridad de todo plan de gobierno: este ha sido el objetivo del Estado ecuatoriano desde siempre y sin embargo resulta por demás evidente que no es fácil alcanzarlo y, en el mejor de los casos, tardará bastante tiempo en hacerse realidad. Frente a ello y cuando la realidad no permite alcanzar los ideales propuestos, es necesaria la adopción de medidas orientadas a menguar situaciones negativas y perjudiciales, tanto para el Estado como para el individuo común de un país.

Si bien los movimientos migratorios de personas han existido desde siempre, en este caso, al tratarse de un tema que ha generado problemáticas nuevas -para el país y para la comunidad internacional en general-, las regulaciones y ordenamientos nacionales e internacionales con que se cuenta no han logrado adecuarse las condiciones actuales y no resultan tan amplios como en el caso de los asuntos comerciales, por ejemplo. Ante estas circunstancias, un tema del Estado ecuatoriano, a ser incluido en su agenda con la comunidad internacional -y con la UE, por ende- en materia migratoria, debe ser la constante construcción y definición de una política exterior orientada a la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero y de sus familias en el Ecuador.

Es menester marchar al compás de los acontecimientos que se suscitan a diario en torno a los migrantes ecuatorianos y que generan, cada vez, nuevos ámbitos de análisis y tratamiento del problema.¹²³ El fenómeno migratorio hacia Europa, al adquirir una connotación transnacional, requiere de una preocupación y de un tratamiento de carácter multilateral. El Estado ecuatoriano debe tomar en cuenta las circunstancias propias del Ecuador y las características del entorno internacional, puesto que el tema migratorio atañe tanto al país de origen como al de recepción. Desde esta perspectiva, nuestro país postula el principio de la corresponsabilidad en materia migratoria: es decir, que todos los actores del sistema deben reconocerlo y aceptar que sus causas y consecuencias conciernen al conjunto de la sociedad internacional.¹²⁴

123 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Primer Documento Oficial de Trabajo, para su Análisis y Discusión, del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", diciembre de 2001. Este tipo de preocupaciones se encuentran recogidas en el documento citado; éste pretende elevar al rango de Política de Estado el tratamiento que se dé a este tema. Este Plan reúne dos ámbitos de acción: la asistencia y protección a los ecuatorianos en el exterior, y el cuidado y atención a sus familias en el Ecuador.

Consecuentemente, la agenda de política exterior del Ecuador con cada uno de los países europeos receptores de emigrantes ecuatorianos, debe articularse en función a distintos intereses. En este sentido, el Ecuador debería proponer, como un tema de su agenda de política exterior en materia de migración, que la Unión Europea colabore a fin de compensarnos, de alguna manera, por la pérdida laboral que está ocasionando al Ecuador la salida de un número tan grande de trabajadores productivos y de la cual se están beneficiando los países europeos. En vista de que estos países, como receptores directos de sus trabajadores, están recibiendo beneficios por los costos más bajos y la buena calidad de la mano de obra ecuatoriana, el Ecuador debe negociar con los países europeos mecanismos de apoyo y cooperación.

Más concretamente, el Ecuador debe buscar cooperación –financiera y técnica- para el desarrollo de las zonas que presenten mayores índices de emigración, de tal forma que se reduzcan el flujo migratorio hacia Europa. Esto también interesa a los países receptores pues su necesidad de reclutar trabajadores extranjeros para mantener sus actuales tasas de producción, se vuelve también un problema para su supervivencia.¹²⁵ La cooperación que logre el Ecuador debe orientarse también hacia el cuidado y asistencia de las familias de los emigrantes en el Ecuador cuya estructura se rompe con la migración de uno o varios de sus miembros y, por tanto, constituyen familias de un alto grado de vulnerabilidad.

El fenómeno migratorio ecuatoriano de los tiempos actuales es un hecho evidente e inevitable que conservará su impulso inicial mientras las condiciones económicas y sociales internas no cambien.¹²⁶ Por ello, se hace indispensable la formulación de medidas encaminadas a la regulación y ordenamiento de estos flujos migratorios. Debe ser una prioridad de la agenda

124 Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior, “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: La Política Exterior Ecuatoriana en esta materia”, documento de trabajo, Quito, 2001.

125 Leonardo Carrión, intervención citada. Ver Informe anexo.

126 Cfr. Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior; “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia”, documento citado. En este documento de trabajo está claramente indicado que el Estado ecuatoriano no tiene como política la promoción de la migración hacia el exterior, sino que dado el carácter insoslayable del asunto en cuestión, es su obligación y su voluntad, el regularlo y ordenarlo, en beneficio de los emigrantes ecuatorianos, pues así se está evitando que caigan en manos de los traficantes ilegales de personas o “coyoteros”.

de política exterior del Ecuador promover un amplio diálogo político sobre el tema de la migración con todos los países receptores de emigrantes ecuatorianos y, en este caso específico, con los de la Unión Europea; este diálogo tendría como propósito lograr mejores condiciones de inserción para los ecuatorianos en las respectivas sociedades internacionales y regularizar las condiciones de aquellos que se encuentren en estado migratorio irregular.

Igualmente, se debe realizar negociaciones en bloque conjuntamente con los demás miembros de la CAN a fin de establecer un marco de diálogo CAN-UE referente al tema migratorio.¹²⁷ En este sentido, es de suma importancia que el Ecuador suscriba y ratifique los distintos acuerdos, convenios, convenciones, protocolos y demás instrumentos internacionales, que existen, tanto a nivel multilateral como los que se deriven de negociaciones bilaterales, cuyo objetivo sea el ordenamiento de los flujos migratorios, la protección de los derechos humanos de los emigrantes y el combate y sanción al tráfico ilegal de personas o “coyoterismo”.¹²⁸ Asimismo, es necesario recordar que estas iniciativas deben establecerse con cada uno de los países europeos por separado, pues el marco jurídico de la Unión no otorga la facultad de conversar ni negociar acuerdos sobre temas migratorios a la UE como tal (Cfr. Borchardt 2000: 31).¹²⁹

En esta línea de acción, el Gobierno ecuatoriano negoció y firmó, con el Reino de España, el 29 de mayo de 2001, el Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. Este Acuerdo cumple con las siguientes expectativas de los inmigrantes ecuatorianos en España:

- La concordancia entre ambos países con que el fenómeno migratorio es enriquecedor socialmente para ambos pueblos y que, a través suyo,

127 Intervención de Jaime Vintimilla en el “Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea”, 6 de abril de 2001. Ver Informe anexo.

128 En este sentido, el H. Congreso Nacional aprobó la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de 1990.

129 Véase también el Título IV, “Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas”, del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, o el Título VI, “Cooperación policial y judicial en materia penal” del *Tratado de la Unión Europea*. Ambos conforman actualmente los fundamentos jurídicos de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia al interior del andamiaje normativo y legal de la UE, cuya finalidad es la obtención de un espacio de libre circulación de personas entre las fronteras de los países que la conforman. Mayor información de la política de la Unión Europea esta disponible en www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000e.htm#e11 [Consultada el 5-11-2002]

se puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología.

- El establecimiento de las normas de legalización para los ecuatorianos que habían ingresado en condiciones irregulares con fecha anterior al 23 de enero de 2001.
- La regulación ordenada y coordinada de los flujos migratorios desde el Ecuador a España. Para ello, se establecerá una Oficina de Selección de Migrantes, cuya finalidad será la de cotejar las ofertas de trabajo en España con la demanda del mismo que exista en el Ecuador. Con ello, los trabajadores podrán viajar de manera clara y regular, sin estar a merced de los traficantes de personas ni de los estafadores, tramitadores ni usureros.¹³⁰
- La garantía del reconocimiento de los derechos laborales de los inmigrantes en iguales condiciones que a los nativos de los respectivos países.
- El establecimiento de programas encaminados al retorno de los emigrantes ecuatorianos.

De igual manera, se están llevando adelante conversaciones con el Gobierno de Italia, con la finalidad de suscribir, en el futuro, un acuerdo bilateral de flujos migratorios que procure contemplar iniciativas de inserción en la sociedad italiana de los inmigrantes ecuatorianos en condición regular, la legalización de los ecuatorianos que se encuentran en condiciones de irregularidad y el establecimiento de ingresos migratorios anuales de ecuatorianos en categorías específicas.¹³¹

En la solución de las distintas problemáticas que surgen alrededor del tema migratorio, es importante que el Estado convoque a otros protagonistas (sociedad civil, empresas, organismos internacionales, etc.) y los involucre en un rediseño político sustancial, pues este fenómeno al afectar a las esferas económica, social, cultural y política del Ecuador, adquiere connotaciones de tipo transversal. De esta forma, las diversas maneras de afrontar el tema no estarían únicamente en manos del Estado, sino también en las de

130 Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, "El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la política exterior ecuatoriana en esta materia", 2001.

131 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; *Boletín de Prensa No. 269*, Quito, octubre 25 de 2001

los demás grupos de la sociedad ecuatoriana, con lo cual éstos tendrían una importante y enriquecedora participación al igual que responsabilidades correspondientes.¹³²

Otro aspecto de fundamental trascendencia en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE, es la colaboración que debe existir para erradicar el tráfico ilegal de personas, conocido en el Ecuador como “coyoterismo”. Este delito internacional posee enormes redes transfronterizas que actúan tanto en el país de origen como en el de recepción de los migrantes, sin olvidar a aquellos lugares que constituyen sitios de tránsito hacia el destino final. Asimismo, existen una serie de delitos conexos, como la estafa, la usura, la suplantación de identidades o la falsificación de documentos de los que sacan provecho ecuatorianos y extranjeros. En ese sentido, es de interés ecuatoriano el proteger a los sus ciudadanos de los peligros y riesgos que conlleva el “coyoterismo”, y es de interés europeo el mermar y controlar los flujos migratorios que ingresan a sus territorios de manera irregular. El Ecuador, por tanto, debe proponer a los europeos una mayor colaboración y asistencia técnica, logística, policial y financiera, a fin de que tales delitos sean eliminados.

De la misma manera, el gobierno ecuatoriano debe demostrar su voluntad de perseguir este tipo de delitos de manera efectiva, a fin de que los países receptores de migrantes como los europeos no tomen medidas restrictivas para la movilización de los ciudadanos ecuatorianos, como la exigencia de visas de ingreso, requisito que en el momento no existe para los ecuatorianos que ingresan a Europa.¹³³ Si el Ecuador exige de la comunidad internacional una actitud abierta y comprensiva en torno al tema en cuestión, así también el gobierno nacional debe actuar de modo frontal en el propósito de combatir un delito que afecta al conjunto de esta comunidad.

El tema de la migración merece una atención y un tratamiento integral por parte de la comunidad internacional. Además de beneficiar exclusivamente a los traficantes, la migración genera problemas de estigmatización para los inmigrantes y sus familias y graves contradicciones entre los

132 Jaime Vintimilla, intervención citada. Ver Informe anexo. Vale la pena resalta que esta ha sido la base de acción para la elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, cuyo Primer Documento Oficial es producto de los comentarios, observaciones y sugerencias proporcionados por cientos de entidades estatales y de la sociedad civil.

133 Leonardo Carrión, entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001.

intereses de los empresarios europeos y los trabajadores ecuatorianos. Al estar muchos de estos últimos en condiciones migratorias irregulares en España o Italia, sus derechos laborales podrían ser desconocidos sin posibilidades jurídicas de reclamar. Los trabajadores inmigrantes irregulares implican, por ello, menores costos así como menores derechos y capacidad de denuncia; en aras de conseguir mayores índices de rentabilidad y competitividad, las empresas europeas aprovechan de estas condiciones desventajosas para aumentar el grado de exigencia.

Por esta razón, la protección de los derechos fundamentales y laborales de los migrantes ecuatorianos en los países receptores debe ser un importante tema contemplado en la agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea. En ese sentido, son las embajadas y, especialmente, los consulados, los que deben permanecer pendientes de la situación de los ecuatorianos en el exterior, sea que se encuentren en condiciones regulares o irregulares. El Ecuador debe enfatizar en que sus emigrantes tienen el derecho a una vida digna, y que ello se encuentra amparado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales.

El tratamiento adecuado a las remesas de dinero de los migrantes debe ser un asunto a tratarse con los países europeos receptores, de tal forma que éstas no encuentren barreras de ninguna índole y que tampoco usufructúen desproporcionadamente de ellas las empresas encargadas de los correspondientes envíos. En este sentido, el Estado ecuatoriano, a través de sus embajadas y consulados en territorio europeo, debe estar en capacidad de asesorar a los ecuatorianos respecto de los medios adecuados para realizar sus transacciones. De otro lado, el dinero de las remesas de los inmigrantes ecuatorianos en Europa debe canalizarse productivamente, de tal forma que se genere ahorro e inversión para que, a su vez, tales montos se destinen a la ejecución de programas de desarrollo y a la constitución de micro y medianas empresas en las comunidades de origen.¹³⁴

De la misma manera, la planificación respecto al retorno de los emigrantes debe ocupar un espacio central: se deben desarrollar planes de reinserción social y de políticas laborales que se orienten exclusivamente hacia

134 Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, "Primer Documento oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", 2001.

estos asuntos. Además, gran parte de los procesos de retorno van a requerir de grandes movimientos de recursos para financiar traslados y programas de reinserción en la vida social del Ecuador.¹³⁵ Por su parte, a los países europeos también les interesa que se realicen estos programas de reinserción y, en esa medida, ellos podrían apoyar tales iniciativas.¹³⁶ Por último, el dinero que llega al Ecuador proveniente del exterior por concepto de envío de remesas constituye una importante fuente de recursos frescos que se suman a los beneficios generados en términos de conocimientos adquiridos.

Con el objetivo de ordenar y controlar los flujos emigratorios hacia los países receptores,¹³⁷ el mecanismo utilizado por el gobierno ecuatoriano fue el de enfatizar en la situación y las consecuencias que se podrían derivar de la creciente migración ecuatoriana hacia Europa, y en particular hacia España. El tema migratorio se volvió uno de los puntos de mayor importancia de la relación entre el Ecuador y España. En vista de que el carácter creciente e insoslayable del fenómeno desbordaba las capacidades de control de los gobiernos español y ecuatoriano, los dos gobiernos se vieron impelidos a negociar un acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios, con la finalidad de regularizar la situación de los inmigrantes ecuatorianos y de establecer cupos de trabajo. Un mecanismo similar se pretende establecer con Italia, puesto que el asunto en cuestión escapa también a su capacidad de control y administración.

135 Intervención de Leonardo Carrión en el Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea, abril de 2001. Ver Informe anexo.

136 Leonardo Carrión, entrevista realizada el 28 de diciembre de 2001.

137 Véase, Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, "El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: la Política Exterior ecuatoriana en esta materia". Expresamente se dice lo siguiente: "es importante enfatizar que el Gobierno Nacional no promueve ni auspicia la migración de ciudadanos ecuatorianos al exterior, pero dado que la migración es un hecho objetivo, que no se puede soslayar, y siendo un derecho constitucional que se debe respetar, se ha procurado buscar Acuerdos o procedimientos con otros países, a fin de que esta migración sea realizada en forma legal, reglamentaria, libre del tráfico de personas, usureros, coyotes y empresarios inescrupulosos que esclavizan al migrante ilegal."

La cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo que proviene de los países más desarrollados, es, sin duda alguna, una de sus herramientas de política exterior. Si bien esta cooperación está dirigida a la solución de los problemas que presentan los menos desarrollados, tiene como objetivo el alcanzar un sistema internacional más seguro y estable, que guarde coherencia con los principios de los países donantes.¹³⁸ En el caso de la UE, la cooperación para el desarrollo que canaliza de distintas formas hacia el Ecuador tiende a cubrir aspectos que ayudan a mantener, proteger y esparcir los principios y valores comunes “europeos”, que, según las declaraciones y convenios correspondientes, son compartidos por el Ecuador. De esta manera, los “principios y valores europeos” se ven reflejados en los cuatro campos de acción que esta cooperación intenta cubrir: la lucha contra la pobreza, el apoyo a las instituciones y fortalecimiento del Estado de derecho, la protección al medio ambiente, y la cooperación económica, principalmente en lo referente a transferencia de tecnología y formación profesional y promoción comercial.¹³⁹ No obstante, más allá de cualquier interés subyacente por parte de la UE, estos campos de acción resultan ser de prioridad suprema para el país, razón que le com-

138 Cfr. Conferencia de Osvaldo Puccio: “La Cooperación Internacional en el contexto mundial: evolución, tendencias y políticas de cooperación”, septiembre de 2001, Quito. A manera de ilustración, Osvaldo Puccio sostiene que la cooperación para el desarrollo entre los países debe ser considerada como otra manera de construir una integración entre las naciones. Si bien en ella se da un proceso basado en los actos de otorgar, por una parte, y de recibir, por otra, a la final ambos países entregan algo, pues esta relación se da en circunstancias de intereses comunes. En otras palabras, la cooperación al desarrollo ocurre cuando los auténticos anhelos de los países menos desarrollados por superar situaciones de marginación se conjugan con los intereses de las naciones desarrolladas por alcanzar un entorno internacional más seguro y estable, sobre la base de ciertos principios y valores ampliamente reconocidos. En este sentido, afirma, la cooperación adquiere connotaciones políticas y, por ende, se convierte en un instrumento de política exterior que actúa, a partir de voluntades consensuadas, entre espacios y valores comunes.

139 Comisión Europea; documento No. IB/1036/98-ES, “Orientaciones Plurianuales Indicativas (OPIN), Bruselas, 1998.

pele a aprovechar y a no desperdiciar la oportunidad que representa la cooperación europea.¹⁴⁰

La cooperación para el desarrollo se dirige a la satisfacción de determinadas necesidades de los países y abre las puertas para la búsqueda de metas y valores comunes de carácter internacional. Consecuentemente, cuando se habla de ella, no se hace referencia a una relación interestatal, sino a aquella que trasciende este ámbito y alcanza a los distintos grupos humanos de la sociedad civil. Bajo esta óptica, se dice que la cooperación para el desarrollo se vuelve también un agente al servicio de la democracia y la paz.¹⁴¹ Así, al remitirse a un marco de principios de asociación y de protección democráticas, se constituye en una herramienta de vinculación propia de los tiempos actuales y favorable para los países menos desarrollados.

Hay regiones y países dispuestos a brindar cooperación en aras de construir un mundo en armonía, sobre la base de ciertos valores y principios compartidos. El Ecuador, por su parte, es un país interesado en conseguir esos recursos provenientes de la cooperación internacional. En ese sentido, hay argumentos a favor de la necesidad de incluir este tema como un asunto primordial en la agenda de política exterior del Ecuador con la UE. Es indispensable que ésta se oriente hacia la captación de recursos que provienen de la cooperación internacional pues estos recursos puede ayudar de manera enorme en la solución de muchos de los problemas económicos y sociales que sufre el Ecuador;¹⁴² y transformarse así en una oportunidad y en una herramienta importante para su desarrollo.

La cooperación europea es particularmente importante para la agenda de política exterior del Ecuador. En primer lugar porque, además de que la UE es el primer donante para el desarrollo en el mundo, es la región que, de manera constante y creciente, más fondos ha canalizado hacia América Latina durante los últimos 15 años. Si para el período 85-89 sus montos representaron el 40% del total de la ayuda oficial para el desarrollo recibida

140 Cfr. Conferencia de Gonzalo Arenas, "Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE"; septiembre de 2001. Gonzalo Arenas hace énfasis en que la UE es el primer donante de cooperación no reembolsable del mundo, con montos que, durante el período 1993-2000, equivalieron a proporciones superiores al 60% del total mundial en estos rubros.

141 Osvaldo Puccio, conferencia citada.

142 Ruth María Dueñas, Documento Base para la discusión en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

por América, para el período 95-99 tales montos habían ascendido al 57%. La importancia del rol europeo en esta materia se ve resaltada aún más por la disminución de la cooperación norteamericana hacia América Latina, la cual decreció dramáticamente del 41% entre 1985 y 1989, al 12,3% entre 1995 y 1997. Asimismo, los montos de la UE superan ampliamente a los japoneses, los cuales alcanzaron el 27,7% para el último período referido (Rosero, 2001:48). De igual forma, la ayuda europea supera a la de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en casi tres veces su monto durante el período comprendido entre los años 1994 y 1998 (Ibid: 49). Para el caso ecuatoriano estos recursos fueron distribuidos, durante los años 90, de la siguiente forma: el 15,8% a través de la Comisión Europea, el 79,72% a través de los países miembros de la UE, y el 4.42% a través de las ONG europeas (Ibid: 59-60).

Un segundo factor que subraya la importancia de la cooperación de la UE para el Ecuador lo constituyen sus propósitos que se enmarcan también dentro del objetivo del Ecuador de superar el subdesarrollo. La UE persigue, a través de sus donaciones, el desarrollo económico y social duradero para los países más pobres, a través del fortalecimiento de sus instituciones como actores fundamentales para este desarrollo.¹⁴³ Así también, la UE está interesada en la inserción de los países menos desarrollados en la economía internacional; la disminución de la pobreza; la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, como sustentos para la cooperación; y el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales del ser humano.¹⁴⁴ Más concretamente, la UE pretende lograr un desarrollo armonioso del comercio de estos países; fortalecer los mecanismos de integración y cooperación regional como una forma de difundir su proyecto político y su visión de Europa en otras latitudes; impulsar la reactivación del sector rural; reforzar las capacidades institucionales; y apoyar las políticas de carácter macro que se generen al interior de las naciones en vías de desarrollo. Es necesario referirse a dos aspectos transversales a los asuntos descritos y sobre los cuales se debe poner mucha atención: las cuestiones de género y la conservación ambiental.¹⁴⁵

143 Gonzalo Arenas, conferencia citada.

144 Ibid.

145 Ibid.

Un tercer aspecto que añade importancia a la cooperación europea para el Ecuador es el marco institucional que se ha creado alrededor de ella, el cual reviste de mayor formalidad, certidumbre y confianza al proceso. Ello demuestra la voluntad y el interés de ambas partes por colaborar y trabajar en áreas de extrema sensibilidad y relevancia para el Ecuador y su realidad económica y social.¹⁴⁶

Un cuarto aspecto a ser enfatizado es que la cooperación europea para el desarrollo es de índole no reembolsable, lo que permite la realización de programas de largo alcance y la colaboración entre el sector público y el privado.

Finalmente y en resumen, es preciso destacar que la cooperación de la UE se enfoca en un aspecto neurálgico de la sociedad ecuatoriana: el desarrollo y la potenciación de las capacidades sociales e individuales de los ciudadanos ecuatorianos. En ese sentido, resulta de enorme beneficio para un país como el Ecuador que los mecanismos de cooperación provenientes de Europa se concentren en el desarrollo social como la base de posteriores avances en las demás esferas en las cuales se desenvuelve la sociedad.

La agenda de política exterior del Ecuador con la UE en materia de cooperación

Como hemos podido apreciar, resultan evidentes los beneficios que la cooperación internacional aporta; nuestro país debe aprender a aprovechar este tipo de oportunidades, pues sus condiciones económicas, políticas y sociales no le permiten desperdiciarlas. Ante todo, es necesario reconocer que la cooperación, más allá que desde una perspectiva teórica y moral sea vista como un imperativo para los países donantes, en el plano de la práctica, depende única y exclusivamente de la voluntad de tales naciones para que se concreten. En este sentido, la cooperación no es una obligación. Al no ser

¹⁴⁶ En este sentido, el marco institucional se conforma por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 entre la CAN y la UE; el Convenio – Marco relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica de la Cooperación Económica en la República de Ecuador en Virtud del Reglamento “ALA” de junio de 2001; el Memorándum de Entendimiento entre la UE y el Ecuador relativo a las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Práctica de las Cooperación Comunitaria de junio de 2001; el SGP Andino; los distintos programas europeos enmarcados en la así denominada Cooperación Horizontal, como Alfa, Al Ure, Al Invest, Urbal y Atlas.

una obligación, sino un acto en el cual se manifiesta la voluntad de determinadas naciones de colaborar, el país está en la obligación de darle un tratamiento adecuado y eficiente, de tal forma que no esté sujeta a malos manejos, despilfarros, robos o estafas, ni que sea empleada en proyectos estériles e inútiles.¹⁴⁷

De igual manera, la agenda de política exterior del Ecuador debe prever que la situación económica y, sobre todo, política, tiene que ser estable a fin de que las condiciones internas del país atraigan fondos provenientes de la cooperación europea. La cooperación internacional no viene cuando existen síntomas de inestabilidad por el temor producido entre los donantes de que los proyectos escogidos no culminen como se han planificado o porque no hay recursos que sirvan de contraparte a dichos proyectos. Prueba de ello es que a partir del año 1998, la cooperación no reembolsable decreció en un 48% con relación a años pasados.¹⁴⁸

Asimismo, partiendo del hecho de que gran parte de estos montos se destinan al pago de estudios y expertos, la agenda del Ecuador debe prever la necesidad de planificar y desarrollar más proyectos de índole social destinados al desarrollo del campo, a la dotación de infraestructura y servicios básicos de la población, a la educación y capacitación profesional, al desarrollo de destrezas laborales, al fomento de micro y medianas empresas y a la transferencia de tecnología verde, aprovechando la preocupación que la UE demuestra al respecto, para que de esta manera, se ayude a menguar los problemas económicos y sociales que se vive a diario en las comunidades ecuatorianas.¹⁴⁹

El Ecuador, en términos de su gobierno, entidades autónomas, fundaciones, ONG, etc., debe aprender también a vender sus proyectos, de tal forma que la consecución de objetivos como la generación de trabajo, la reactivación del sector industrial, la capacitación profesional, la conservación de zonas naturales puedan cumplirse con mayor eficiencia. En este contexto, el gobierno ecuatoriano tiene que determinar cuáles son las prioridades que re-

147 Intervención de Juan Salazar, en el "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril del 2001. Ver Informe anexo.

148 Ibid. Recuérdese que desde 1998 el país vivió una de las épocas más turbulentas de su historia, que se caracterizó por altas fluctuaciones cambiarias, feriados bancarios, moratoria para el pago de la deuda y la caída del presidente Mahuad.

149 Ibid.

quieren mayor atención de la cooperación, de tal forma que el esfuerzo y los recursos que se empleen en la tarea de conseguir dicha cooperación, no se desperdicien. Sin embargo, los sucesos ocurridos durante los últimos años en el Ecuador han traído a escena nuevos temas que también requieren recursos provenientes de la cooperación: las cuestiones indígenas, de la niñez y la juventud, la situación de los migrantes y los desastres naturales.¹⁵⁰

La agenda de política exterior del Ecuador con la UE tiene que considerar la apertura que esta región ha mostrado ante las iniciativas de intercambiar deuda externa por desarrollo. De esta forma, el Ecuador debe intentar negociar con los países de la Unión, el canje de su deuda por proyectos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos que más lo necesitan, aspiración que se relaciona con los principios y valores europeos de democracia, justicia y equidad social. En este sentido, la cooperación que se canalice hacia el país puede incidir directamente en la reducción de los flujos migratorios hacia los países europeos, siempre y cuando parte de dicha cooperación se dirija hacia las zonas del Ecuador que generan mayor cantidad de emigrantes. El fenómeno de la migración, al estar estrechamente vinculado con la realidad económica y social del país, puede disminuir si se destinan montos para el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes ecuatorianos.

La agenda de política exterior del Ecuador hacia la UE en materia de cooperación debe dar preponderancia a la transferencia de tecnología, factor que se vuelve imprescindible dentro de cualquier iniciativa destinada a la salida del subdesarrollo, al aumento de la competitividad internacional y a la inserción del país en la economía y el comercio mundiales. Para ello, se debe incentivar el intercambio de profesionales ecuatorianos con otros de distintas naciones, a fin de que a su retorno, pongan en práctica y transmitan los conocimientos adquiridos en el exterior. Asimismo, el gobierno ecuatoriano, a través de esta cooperación, debe impulsar la generación de proyectos de investigación científica y social, basados en la realidad del país y en beneficio de la comunidad ecuatoriana.¹⁵¹

150 Ibid.

151 "Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea", 6 de abril de 2001. Ver Informe anexo.

Para el Ecuador existe una gama de ámbitos muy amplia que requiere de los recursos que pudieran provenir de la UE. Así, por ejemplo, se puede nombrar los intercambios culturales y científicos, orientados al mejoramiento de las destrezas, habilidades y conocimiento; a la capacitación empresarial en cuestiones relacionadas con eficiencia productiva, implantación y desarrollo tecnológico; al desarrollo de capacidades de negociación; al incremento de la calidad de la educación, tanto en escuelas y colegios, como en universidades y escuelas politécnicas; al apoyo a las iniciativas relacionadas con el ámbito investigativo a todo nivel; al fortalecimiento de los gobiernos locales; al fomento de programas encaminados hacia el resaltamiento de la identidad y las manifestaciones culturales de los ecuatorianos; y, al impulso y desarrollo de planes turísticos de diversa índole –cultural, ecológico, médico, de negocios, etc-.

Es muy importante que el Ecuador haga énfasis en que la cooperación internacional para el desarrollo no procura un alivio pasajero a los problemas y si aspira a constituir una alternativa para la crisis actual debe responder a una interpretación integral de su realidad y sus necesidades. En ese sentido, deben forjarse marcos de referencia claros para los oferentes y para las entidades locales involucradas en el tema (Rosero 2001: 52).

Finalmente, aún si la cooperación para el desarrollo constituye una prioridad nacional,¹⁵² los mecanismos de presión para tales propósitos están directamente relacionados con los intereses prioritarios de la UE respecto al Ecuador y a la región en general, y no con los intereses propios. Así, una primera fuente de presión constituye el combate a la droga, que el Ecuador comparte pero no está en capacidad de afrontarla independientemente. El SGP Andino y los fondos de cooperación para el desarrollo de la zona norte, se constituyen en los medios desplegados por los europeos para colaborar con el Ecuador en su lucha contra este mal. Otra fuente de presión es el cuidado y conservación de las zonas naturales del Ecuador, cuyos recursos el Ecuador está dispuesto a preservar, pero por carecer de los recursos imprescindibles para ello, requiere de la cooperación y la asistencia internacional para una tarea que es del interés europeo y mundial.¹⁵³

152 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe a la Nación 1998-1999*, Tomo I, Presentación.

153 Véase, *Diario El Comercio*, del viernes 14 de diciembre de 2001. Si bien la designación de la reserva marina de Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad pudo darse gracias al acuerdo entre ecologistas y pesqueros, estos últimos condicionaron dicho acuerdo a que se considere que una designación de esta naturaleza no implicaba la cesión de soberanía ni del derecho al desarrollo del Ecuador.

Consideraciones finales

Podemos concluir que las relaciones del Ecuador con la Unión Europea se manejan dentro de un ambiente caracterizado por la interdependencia. Se afirma que existe interdependencia cuando las acciones ejecutadas en un país repercuten de alguna manera en el otro. Sin embargo, para el caso de las relaciones del Ecuador con la UE, es innegable la existencia de asimetrías que inclinan la balanza a favor de esta última en todos los campos de acción. Ello explica por qué la importancia de la UE para el Ecuador no es equivalente a la del Ecuador para la UE. De esta manera, nuestro país resulta vulnerable en muchos de los aspectos que dan forma a esta relación, dadas las enormes diferencias y los grados de dependencia que mantiene con Europa. Sin embargo, es una gran ventaja para el Ecuador la tendencia hacia la institucionalización que la relación presenta. De esta manera, las asimetrías resultantes del peso específico de cada uno de los actores en consideración aquí, así como la incertidumbre propia a la inexistencia de referentes claros, se reducen notablemente en favor del Ecuador.

Existen organizaciones, convenios e instituciones que aclaran y regulan las reglas del juego, y determinan objetivos mutuamente convenientes, tanto para el Ecuador como para la UE. Bajo este criterio, las relaciones del Ecuador con la UE, para la mayoría de los temas de agenda, es el resultado de negociaciones que propenden hacia la aprehensión de su naturaleza íntegra, respetándose así el punto de vista de ambos actores y mostrando la voluntad recíproca de crear una atmósfera de armonía en temas no sensibles; los asuntos que si lo son, en cambio, se resolverían dentro del marco que la institucionalización misma provee. De esta forma, cualquier intento de imposición unilateral de medidas y políticas determinadas tiende a reducirse. *La respuesta del Ecuador ante un entorno internacional como el actual*

La premisa que ha guiado el desarrollo de este análisis se refiere al hecho de que el Ecuador de hoy en día arrastra una tradición bastante limitada de acción internacional que contrasta con la condición actual del sistema internacional, caracterizado por la internacionalización de los espacios económicos, culturales, políticos y sociales. Resulta evidente que un país como el nuestro no puede ni debe dar la espalda al mundo, cada vez más globalizado que lo rodea, pues si bien éste ha generado peligros para los países más

vulnerables, la carrera hacia los más altos estándares de competitividad y desarrollo resulta ineludible. Si el Ecuador no asume el reto que esto implica, el panorama internacional se le presenta complicado: para poder salir de las crisis en las que constantemente se ve inmerso, nuestro país requiere tanto de la voluntad y esfuerzo propios, como de cualquier oportunidad que se derive de las condiciones externas del ámbito internacional.

La globalización es un hecho insoslayable, pero sus réditos, lamentablemente, no han sido equitativos para todas las sociedades. En ese contexto, el Ecuador no puede ni debe permitir que su derecho al desarrollo sea menoscabado sobre la base de su condición más débil porque, en primer lugar, efectivamente posee la capacidad y los recursos para salir adelante. Necesita, sin embargo, de índices más altos de cohesión política interna, de mayores niveles de solidaridad humana y social, de una concepción más amplia y profunda de lo que significa ser país, y de una firme conciencia de que el desarrollo equitativo de su pueblo repercute en el beneficio de cada uno de sus habitantes y en el de la sociedad en general.¹⁵⁴

En segundo lugar, porque el énfasis en su derecho al desarrollo y a la inserción dentro de la comunidad internacional en condiciones justas y equitativas -que reconozcan la existencia de particularidades, límites y necesidades propias- debe estar vinculado a un conjunto de principios y valores conductores como el compromiso con las normas del Derecho internacional, el respeto y el fomento de los derechos humanos, la solidaridad internacional y la dignidad nacional.

Un país que maneja una política exterior firme y constante en estos aspectos es un país respetado, y el respeto internacional es un factor clave en la consecución de muchos de los objetivos internacionales. De esta forma, el Ecuador tiene tanto obligaciones que cumplir como derechos que hacer respetar. Solamente dentro de un marco de acatamiento de los compromisos adquiridos, el Ecuador tendrá el derecho a imponer la tesis del trato diferenciado en función de su realidad propia, y de negociar convenios o

154 El subsecretario político del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador Luis Gallegos, sostiene que en el terreno diplomático muchos de los acuerdos internacionales a nivel bilateral o multilateral dependen de las decisiones internas de un país. Cuando no existe esta voluntad, la Cancillería no puede ejercer influencia significativa hacia fuera. Desde esta perspectiva, la cohesión interna del Ecuador es fundamental al momento de proyectar sus intereses y objetivos de política exterior con mayor contundencia y solidez. "La Cancillería mejora sus notas", *Diario El Comercio*, enero 3 de 2002, p. A6.

acuerdos sobre esta base. Urge obtener de la comunidad internacional condiciones que sean congruentes con las circunstancias, auténticas necesidades y posibilidades reales del Ecuador: una nación pequeña y vulnerable, pero respetada, no tiene que implorar dádivas cuyos costos sean mayores a cualquier beneficio.¹⁵⁵

En tercer lugar, el Ecuador tiene que aprovechar las oportunidades que le brinda la institucionalización de sus relaciones con la comunidad internacional -y con la UE en particular- para reducir asimetrías e incertidumbres y para establecer reglas claras de procedimientos.¹⁵⁶ En este sentido, si bien los mecanismos que ofrecen las relaciones institucionalizadas respondan fundamentalmente a ciertos intereses de los países más desarrollados, resulta evidente que su gestión también incide en la reducción de los desequilibrios existentes entre las naciones desarrolladas y aquéllas que se encuentran en vías de serlo. Las discusiones en torno al tema del banano, al interior del espacio provisto por la Organización Mundial de Comercio, resultan ser muy ilustrativas en este aspecto. En escenarios diferentes, sin un órgano rector de la conducta comercial de los países, el Ecuador muy difícilmente hubiera podido hacer respetar sus derechos, pues su tamaño no le hubiera permitido otorgar mucha resistencia a las políticas unilaterales que la UE adoptó y que motivaron su reclamo posterior.

El Ecuador debe reconocer los beneficios que la institucionalización de las relaciones produce, pues a más de ayudar a la puesta en práctica del principio de igualdad jurídica entre los estados, ayuda a desplegar estatutos que formalizan las relaciones, disminuyendo la incertidumbre acerca de eventos futuros y aclarando las reglas del juego para todas las partes.

Por otra parte, es importante que el Ecuador aprenda a moverse dentro del sistema institucional internacional -esta constituye la tendencia general de las relaciones actuales-.¹⁵⁷ Los altos grados de interdependencia eco-

155 Ibid. Aquí se afirma lo siguiente: "El peso político del país en el mundo es débil. Muchos de los pasos que el país debe dar dependen exclusivamente de lo que decidan otros gobiernos." En este sentido, el respeto internacional que adquiera el Ecuador coadyuvará en el apuntalamiento de su imagen y de su capacidad negociadora, indispensables como soporte para la consecución de los objetivos de su agenda de política exterior.

156 El Ecuador se relaciona con la comunidad internacional a través de diferentes acuerdos regionales (CAN, Grupo de Río, ALADI, Tratado de Cooperación Amazónica), de su pertenencia a organismos internacionales (ONU, OMC) y de la suscripción de convenios y acuerdos bilaterales, todos los cuales le sirven para formalizar sus relaciones con los demás países.

nómica, comercial, cultural y política, han provocado la aparición de temas de interés común, como el caso de la liberación comercial, o problemas de aversión generalizada, como el del deterioro ambiental. En ambos casos, la mayoría de países de la comunidad internacional están dispuestos a colaborar estrechamente.

Cuando se trata de problemas de preocupación mundial, los países del Tercer Mundo tienen la posibilidad de resultar favorecidos por los flujos de cooperación que circulan desde los países desarrollados, pues existe la conciencia de que, en la gran mayoría de los casos, las condiciones económicas y sociales de los países más pobres tienden a repercutir negativamente y a producir complicaciones adicionales. De ahí que, ante circunstancias que constituyan una grave amenaza para las condiciones ambientales del planeta, por ejemplo, los países desarrollados han manifestado su disposición de cooperar con los menos avanzados; se conoce que la gran mayoría de las áreas naturales no intervenidas yacen en los territorios de países pobres, y que de no darse una intervención favorable de los países ricos, tarde o temprano estos países pobres se verán avocados a usufructuar de sus recursos naturales.

Lo mismo ocurre en situaciones -como la sobre población, el aumento de la pobreza mundial o el terrorismo- que constituyen una amenaza para la estabilidad económica, social y política de los estados y del sistema de naciones, para los derechos fundamentales del hombre o para el normal desenvolvimiento de las relaciones dentro de ambiente internacional. Hoy en día existen innumerables problemas que ponen el peligro al conjunto de la sociedad y cuyo tratamiento requiere del esfuerzo mancomunado de todos los países; sin embargo, esto solo se puede dar en términos proporcionales a sus capacidades y a sus responsabilidades históricas. También es menester resaltar que esta cooperación, tal como lo demuestran las evidencias, no alcanza a cubrir el espectro de necesidades en la sociedad del Tercer Mundo.

Por otra parte, el Ecuador debe impulsar sus relaciones hacia regiones a

157 Christian Reus-Smit sostiene que la ley internacional conjuntamente con el multilateralismo se han convertido en las prácticas institucionales dominantes que gobiernan las relaciones de la sociedad internacional de nuestros días (Reus-Smit 1997: 558). Véase también, Jacobson, Reisinger y Mathers: como corroboración de que la tendencia actual es de la institucionalización de las relaciones entre naciones, estos autores aseveran que más del 90% de las organizaciones gubernamentales internacionales actuales (IGOs) se crearon después de la Segunda Guerra Mundial, y que las complejidades de los tiempos modernos incitarán a las naciones a formar más organizaciones gubernamentales internacionales (Jacobson, Reisinger y Mathers 1997: 67-68).

las que, generalmente, ha dado menor importancia relativa: tal es el caso de la comunidad latinoamericana -a excepción de Colombia y Perú-, el Oriente asiático y la Unión Europea. Con la primera, si bien existe un pasado cultural e histórico similar y común, un nuevo tipo de acercamiento debería conducir hacia una asociación estratégica con la finalidad de constituir un bloque, sea latinoamericano o sudamericano -tal como lo postula el Presidente Cardoso de Brasil-, que se proyecte poderosamente hacia afuera en aras de alivianar los problemas y conflictos que les son comunes a sus estados.

Con la región asiática, el Ecuador está en la excepcional coyuntura de compartir un gran espacio geográfico que se ha denominado la Cuenca del Pacífico. Esta constituye una magnífica fuente de cooperación científica, tecnológica, técnica, financiera y económica, así como un mercado con bastante potencial para el país, dado principalmente, su gran tamaño. En este sentido, la agenda de política exterior del Ecuador, debe orientarse hacia la realización de las gestiones necesarias para que se permita a nuestro país el ingreso y participación en los foros y mecanismos de la región -como el caso de la APEC-. Sin embargo, las enormes diferencias históricas y culturales tornan complejos los intentos de profundizar las relaciones con los países del Asia oriental. Estas sociedades comparten otros códigos de principios, valores y costumbres que, indudablemente, actúan como barreras al momento de construir puentes de acercamiento.

En cuanto a la tercera perspectiva planteada, la Unión Europea, es factible e importante la profundización de las relaciones que nuestro país ha establecido con ella. Esta profundización se daría sobre la base del interés expresamente señalado, por parte de los ecuatorianos y los europeos, de impulsar sus relaciones a partir de un pasado histórico común y con un conjunto de principios y valores compartidos, principios y valores que complementan los intereses y circunstancias propios del Ecuador.

Al analizar el relacionamiento del Ecuador con la comunidad internacional, debemos tener en cuenta varios aspectos: con los países latinoamericanos compartimos problemas similares, por lo que es difícil recurrir a ellos en busca de ayuda. Por el contrario, muchas veces, son nuestros competidores en aspectos como el de la cooperación para el desarrollo o el de la comercialización de determinados productos. Con la región asiática, si bien hay muchos beneficios potenciales para el país, el escaso conocimiento mu-

tuo y las diferencias culturales implican asumir costos y emplear recursos bastante elevados para la capacidad del Ecuador.

Con la Unión Europea, en cambio, las condiciones de acercamiento son extremadamente favorables. Ella se constituye en un eje de potenciales beneficios para el Ecuador, que al mismo tiempo, comparte formas de pensamientos, tradiciones, costumbres, principios, valores y vínculos históricos comunes, aunque existan divergencias en temas comerciales.¹⁵⁸ Es más, el hecho de que nos estemos refiriendo a dos regiones de economías complementarias, podría incidir en la profundización de las relaciones mutuas. Por ello pienso que, en las actuales circunstancias, la UE significa una oportunidad para el Ecuador y su propósito de ampliar su frente de relacionamiento internacional, al tratarse de una potencia económica, científica, cultural, ideológica y política del mundo.

Creo acertado enfatizar en la necesidad que tiene el Ecuador de diversificar y profundizar su frente de acción y relación internacionales. De esta manera, dos de los temas de su agenda de política exterior -el comercio y la cooperación e intercambio cultural- con la UE se vuelven trascendentales para su desarrollo social. Sin embargo, en el tratamiento de los temas en conjunto, existe la disposición de ambas partes de enfocar los problemas relativos a la condición humana como la base para las negociaciones y de las relaciones en general. En este sentido, el relacionamiento con la Unión Europea representa un objetivo no solo asequible sino recomendable para el Ecuador.

Pienso también que es muy importante resaltar la connotación humana y social con que maneja la Unión Europea el tema del desarrollo: desde esta perspectiva, sin desarrollo humano jamás podrá darse el progreso de un país. Con ello está invitando a países como el Ecuador a participar de estas ideas. Así, los acuerdos de cooperación y las distintas declaraciones firmadas entre el Ecuador y la UE, contemplan principios básicos como el del respeto

158 Mientras el Ecuador se dedica a la exportación de productos primarios, la UE se especializa en la producción que es intensiva en capital y tecnología. Aunque el reciente problema del ingreso al mercado europeo de productos como el banano y el de los subsidios dados por los europeos a su producción agrícola, pudieran interpretarse como una competencia comercial entre países como el Ecuador con la UE, el contraste de la estructura productiva del Ecuador y de la UE nos indica que sus economías son complementarias y que sus discrepancias tendrán que ser resueltas al interior de los mecanismos provistos por la OMC. Al respecto, véase la Declaración Ministerial de la OMC (Doha), en la cual se expresa la voluntad de las partes por llegar a un acuerdo en el tema de los subsidios agrícolas hasta el año 2005.

a la democracia y a los derechos fundamentales del hombre, y el de la creación de condiciones básicas para el establecimiento de un Estado de Derecho, como argumentos sustanciales en el proceso de relación entre ambas partes.

De otro lado, es fundamental que se tome en cuenta que la diversificación de los espacios conlleva a la disminución de los riesgos asociados a la dependencia. De esta forma, el Ecuador debe ser consciente de que los Estados Unidos, Colombia y Perú, si bien son muy importantes en su sistema de relacionamiento internacional, no son los únicos. Cada uno de los temas de la agenda general de política exterior del Ecuador debe ser analizado cuidadosamente y para cada uno de ellos se debe tomar en cuenta a las contrapartes; así se puede alcanzar una idea previa de la factibilidad de consecución que determinada meta posee. En ese contexto, la UE y todo su andamiaje institucional e ideológico representan una alternativa más que interesante para el Ecuador.

En las relaciones actuales con la Unión Europea existe un factor de gran relieve, cuyo efecto no debe ser visto únicamente en función de los beneficios directos que genera a nuestro país, sino desde la conveniencia de la relación en general. Me estoy refiriendo al principio de la corresponsabilidad, tanto en materia de la lucha contra la droga, como en la relativa a la conservación ambiental. Esta circunstancia refleja la apertura europea respecto a las causas de estos problemas y, a la vez, demuestra el grado de conciencia política que desde esta región se transmite y que está ausente en la política exterior existente en otras latitudes.

Prosiguiendo con esta idea, el respeto al principio de la corresponsabilidad en las relaciones con la UE resulta de gran beneficio para el Ecuador y refuerza la postura de negociar mejores términos de relacionamiento. Sin embargo, el que los propósitos del SGP Andino de desarrollar las zonas de los cultivos de la droga no se hayan alcanzado en su totalidad, no implica que esta iniciativa sea en sí defectuosa, sino que el país no está aprovechándola de la manera correcta: es responsabilidad histórica y moral del Ecuador saber dar el uso que se corresponda con su realidad a los logros emanados de la gestión internacional y a las oportunidades derivadas del sistema internacional. El acceso preferencial al mercado europeo, a través del SGP andino, tiene que convertirse en una herramienta de desarrollo social.

El Ecuador, en este momento, presenta tres temas claramente definidos en su agenda de política exterior con la Unión Europea: el comercio, la

migración, y la cooperación para el desarrollo y el intercambio cultural. Al respecto es preciso resaltar que aquí no predominan los temas militares ni los de seguridad.¹⁵⁹ En ese sentido, tales temas otorgan las condiciones adecuadas para que la relación se construya en términos cooperativos antes que conflictivos.

Los distintos puntos de esta agenda de política exterior no se encuentran subordinados unos con respecto a otros, por el contrario, cada uno de ellos mantiene su propio espacio de acción y todos deben ser tratados con igual preeminencia dada la coyuntura actual del Ecuador. Así, el comercio tiene una importancia fundamental para el desarrollo económico, productivo y social del Ecuador, puesto que está directamente relacionado con el ingreso de divisas y la generación de recursos y de plazas de trabajo. La cooperación europea también juega un papel muy importante en la planificación y ejecución de programas y proyectos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos, a la asistencia educativa, a la transferencia de tecnología, a la capacitación profesional o a la ayuda en caso de desastres naturales.

El tema de la migración hacia Europa, a pesar de que algunos lo consideren como un hecho coyuntural y pasajero, debe ser considerado como tema prioritario de la agenda, pues se trata de un destino nuevo elegido por un gran grupo de ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en situación desesperada y, en consecuencia, muy vulnerable a extorsiones y abusos, tanto en el Ecuador como en los países receptores. Si bien ha sido y es su voluntad el emigrar por medios regulares o irregulares, no se debe olvidar que en esta decisión han tenido mucho peso las condiciones económicas y sociales que el Ecuador –entendiéndose por Ecuador tanto al Estado como a la sociedad civil- no les ha podido brindar. En ese sentido, este mismo Ecuador tiene que desarrollar las estrategias pertinentes a fin de asistirlos, a ellos y a sus familias.¹⁶⁰

159 Véase en este mismo trabajo lo concerniente a los intereses europeos en la región latinoamericana.

160 El Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior tiene el propósito de considerar las propuestas generadas al interior del país, como un intento de coordinar y articular las inquietudes e iniciativas de Estado y Sociedad Civil en un tema que concierne a ambos por igual. Por otro lado, es necesario tener presente siempre, que el tema migratorio tiene una dinámica de alcance internacional. En ese

Es muy importante que la agenda de política exterior del Ecuador hacia la UE no desplace ni subordine a ninguno de estos temas, por las razones expuestas en los párrafos anteriores. Quienes manejan la agenda de política Exterior del Ecuador hacia la UE deben ser cuidadosos al momento de tratar estos asuntos, de tal manera que, los temas comerciales no se impongan sobre los demás. Que no quepa duda respecto a la importancia que tiene para el Ecuador del comercio con en el continente europeo, pero ello no debe ser motivo para descuidar los requerimientos existentes en los otros ámbitos de acción internacional que resultan cruciales para el desarrollo del conjunto de la sociedad ecuatoriana. En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las distintas embajadas y consulados ecuatorianos en Europa tienen que otorgar el mismo énfasis y preocupación a estos tópicos de interés nacional. En una agenda de política exterior que no está subordinada a la seguridad, los temas contemplados son tratados de forma coordinada en función del desarrollo del país.

La estrategia del Ecuador con la UE, en lo que se refiere al tratamiento dado a cada uno de los aspectos señalados, es desarrollada en distintos espacios. Así, el tema comercial es discutido al interior de la esfera de la OMC; la cuestión de las migraciones es tratada en un marco bilateral, con cada uno de los países europeos interesados en ello; el tema de la cooperación, en cambio, ocupa ámbitos multilaterales, bilaterales y aquéllos que corresponden al espacio de acción de la sociedad civil. Para el resto de asuntos, el Ecuador se acopla al esquema de relacionamiento que ha implantado la UE, y que se caracteriza por su tendencia de generar vínculos exclusivamente con los distintos mecanismos de integración que hay en el continente, como el caso del Grupo de Río, MERCOSUR, el Acuerdo de San José o la Comunidad Andina de Naciones. En este sentido, cada uno de ellos tiene sus propios mecanismos de diálogo institucionalizados, a través de los cuales se discute y reflexiona en torno a los asuntos que son de interés común.

sentido, hay que considerar el aspecto de la soberanía de los países como un elemento muy importante al momento de establecerse cualquier tipo de negociación. Por ende, la responsabilidad y la voluntad respecto de este tema no recaen únicamente en el Ecuador, sino también en los demás miembros de la comunidad internacional. Consecuentemente, en los futuros procesos de negociación en materia migratoria, va a ser muy difícil que las tesis ecuatorianas se impongan fácilmente si consideramos la existencia de naciones soberanas cuyos intereses son distintos a los del Ecuador.

De este modo, el Ecuador canaliza sus inquietudes políticas a través de la CAN o del Grupo de Río, para lo cual negocia posiciones con los demás miembros. Es preciso resaltar la importancia que los mecanismos de integración juegan en la proyección internacional de un país, pues su postura gana mucho relieve de esta manera. Para el caso de las relaciones del Ecuador con al UE, el papel que tienen estos mecanismos es trascendental, no solo por la potenciación política que adquiere el país, sino porque desde el punto de vista europeo, su consolidación implica una mayor presencia de su proyecto político en el sistema internacional y, en esa medida, es objeto de una mayor atención. La UE promueve y alienta el fortalecimiento de procesos de integración regional sobre la base de su propio proyecto, para resaltar su presencia política internacional y para que, dentro del sistema, exista la posibilidad de que se configure y se administre un orden mundial de carácter multipolar.

En referencia a los temas más específicos de la agenda del Ecuador en lo que tiene que ver con las cuestiones comerciales y de la cooperación para el desarrollo, es indiscutible la existencia de asimetrías que marcan la relación notablemente. No obstante, con relación al primero, la existencia de un espacio de relación al interior de la OMC, ha ayudado a amortiguar estas diferencias, y aún a pesar de estas diferencias, el mercado europeo continúa siendo trascendental para determinados productos ecuatorianos como el banano, las flores, el pescado y los mariscos. El abogar por reglas claras y justas para los países que comercian internacionalmente y el que se tome siempre en cuenta las particularidades inherentes a sus realidades, son dos consignas a ser defendidas por el Ecuador en los foros internacionales.

De otro lado, en las actuales circunstancias, el Ecuador, al igual que el resto de naciones de la CAN, está compelido a buscar un acceso al mercado europeo, cuyas normas y reglas no sean adoptadas unilateralmente por la UE, sino que sean generadas dentro de un mecanismo internacional de carácter bilateral, que proporcione estabilidad a los flujos comerciales y que garantice a los países andinos un sistema de preferencias arancelarias en función de sus propias particularidades económicas y sociales. Por esta causa, el Ecuador está promoviendo, conjuntamente con los demás miembros de la CAN, la negociación y firma de un acuerdo de asociación con la UE, tal como lo hiciera México y Chile, y como lo pretende el MERCOSUR. Sin embargo, más allá de lo relacionado con este tema, resulta palpable el interés común de ambas partes en una liberalización progresiva de las barreras co-

merciales. Esta situación será resuelta durante la actual Ronda de Negociación de la OMC que concluirá en el 2005.

Es preciso recalcar que muchas veces las decisiones adoptadas en los niveles del Estado, no son compartidas en los espacios de la sociedad civil. Para el caso que nos compete en este momento, los empresarios y los exportadores han manifestado su descontento con ciertas actitudes y políticas que han provenido de la UE y que resultan perjudiciales para los intereses ecuatorianos. De la misma manera, muchas de las disposiciones generadas al interior de la OMC no han sido acogidas por ellos favorablemente. Sin embargo, no parece haber alternativas para escoger y los empresarios y exportadores ecuatorianos deberán prepararse sólidamente a fin de poder competir a nivel internacional; de lo contrario, la situación tiende a tornarse difícil. El Ministerio de Comercio Exterior conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus embajadas y consulados son las instituciones llamadas a cotejar los intereses comerciales de los ecuatorianos con las exigencias provenientes del sistema internacional, de tal forma que se produzca un efecto de alimentación y retroalimentación entre los distintos actores involucrados en el tema.

Desde esta perspectiva, el trabajo que se realice en el frente interno a fin de propulsar mayores niveles de eficiencia, productividad y competitividad de la industria ecuatoriana, y la generación de una mejor disposición a adherirse a las normas internacionales en materia laboral, ambiental y comercial, cuando así las circunstancias lo requieran, constituye un aspecto fundamental a ser articulado por la agenda de política exterior del Ecuador. Así también, el Ministerio de Relaciones Exteriores está en la obligación de defender la posición ecuatoriana cuando no se reconozcan todos los aspectos de su realidad. En este sentido, si bien el Ecuador pudiera concordar con las normas ambientales y laborales exigidas por los países europeos, estos últimos, así como el conjunto de la sociedad internacional, tienen que reconocer que las realidades económicas y sociales del Ecuador son distintas a las suyas, y, en esa medida, sus capacidades y posibilidades de cumplir con tales propósitos están, en muchos casos, fuera de su alcance.

En lo relativo a la cooperación para el desarrollo, la Unión Europea es la fuente principal de ese tipo de rubros. De esta manera, una recesión internacional, problemas financieros y económicos propios de la UE o manifestaciones de inestabilidad económica y política en el Ecuador, afectan sensiblemente

te su canalización. En ese sentido, la promoción del Ecuador como un país serio y preocupado por su gente es primordial. Para ello, es de singular importancia la generación de un historial impecable en lo concerniente a la elaboración y ejecución de programas y proyectos de corte social, lo cual obliga a los actores involucrados a manejar adecuadamente los mismos.

La globalización, contrastada con el grado de desarrollo de nuestro país, insta al gobierno ecuatoriano a poner especial énfasis en su agenda con la UE, en la cooperación orientada hacia la disminución de la brecha tecnológica, aprovechando la apertura que la UE expresamente ha mostrado al respecto. Hablar de desarrollo en los tiempos actuales es referirse a altos estándares de competitividad, los mismos que se caracterizan por altos niveles de desarrollo científico y tecnológico. Para que un país pueda pertenecer al grupo de los desarrollados, debe considerar seriamente esta realidad. Ello implica también un replanteo total de los sistemas educativos y sociales, pues una sociedad cuyos miembros no son educados, no puede pensar en desarrollar, poseer y manejar asuntos cimentados en la ciencia y la tecnología. Hoy en día este factor es determinante para catalogar el grado de desarrollo de las naciones. En ese sentido, la cooperación hacia el Ecuador tiene que estar relacionada con programas destinados a la educación y al intercambio cultural y científico. Desde el punto de vista europeo, el contrapeso que un mundo con características multipolares requiere no puede darse sin el soporte que en la actualidad brinda el desarrollo tecnológico y científico.

El tema de las migraciones, por su parte, adopta formas distintas. Como es de conocimiento general, el nivel de los flujos migratorios se ha incrementado notoriamente en los últimos años, y la UE se ha constituido en un destino nuevo y muy apreciado. En este sentido, bajo la premisa de que el fenómeno migratorio ha alcanzado características abrumadoras que afectan a la esfera económica, política, social y cultural del Ecuador, y que ha desbordado ciertas capacidades de control y ordenamiento de los Estados ecuatoriano y europeos, se vuelve un interés común controlarlo, en beneficio de los países involucrados y de los propios emigrantes.

El Estado ecuatoriano no promueve ni contempla en su agenda de política Exterior el fomento a la emigración de sus connacionales. De la misma forma, los países europeos tampoco desean que ocurra una explosión de inmigrantes latinoamericanos al interior de sus fronteras. Mas, al no existir manera de frenarla, la gestión internacional del Ecuador está encaminada hacia

la regulación y reordenamiento de la migración en colaboración con los países receptores, de manera que este tema adquiriera un carácter compartido.

Se debe considerar también que las concepciones que manejan los distintos actores en los países de destino, en este caso los trabajadores ecuatorianos y los empleadores europeos, son diferentes: responden a requerimientos y necesidades que trascienden las exigencias generadas desde el nivel estatal de los países. A fin de que los flujos migratorios puedan orientarse a satisfacer estos requerimientos y de que se lo haga de una manera clara y transparente, resulta también una buena opción su regulación y ordenación; esto además traería como consecuencia la reducción del tráfico internacional de personas. El Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior pretende englobar y articular las propuestas que desde las entidades estatales y la sociedad civil -asociaciones de migrantes, ONG, fundaciones, universidades, cámaras, instituciones financieras, etc.- se consideran necesarias, e incluso en algunos casos, indispensables para el tratamiento adecuado de esta problemática en todos sus aspectos. En este sentido, el Plan no solo se orienta a cubrir los problemas que se generan en torno a la migración, sino que constituye un esfuerzo para insertar las demandas generadas desde la sociedad civil en un tema que también le compete.

Al respecto es menester recalcar que, como en todo proceso de negociación, la voluntad de una parte, no es suficiente para la obtención de determinados resultados cuando su contraparte no tiene las mismas expectativas en torno a la negociación. Sin embargo, en casos específicos, con España por ejemplo, el Ecuador está creando un marco institucional nuevo en materia migratoria, el cual representará una pauta sobre el nivel de cooperación política que se dará en el ámbito de las relaciones mutuas.

Oportunidades y amenazas para el impulso a la relación

El puente cultural que se tendió a partir de la llegada de los primeros europeos a América ha permitido que ambas regiones desarrollen patrones comunes de pensamiento y redes de relación subyacentes a los canales oficiales del nivel estatal. Es justamente, sobre la base de un pasado común y de un acervo cultural compartido, que la Unión Europea ha formulado su estrategia de acercamiento hacia un “nueva asociación estratégica”, con los países de América Latina y con el Ecuador, en el que la interpenetración comercial crezca y la concordancia y colaboración política se acentúen.

La existencia de normativas derivadas de una institucionalidad internacional también constituye una oportunidad para el Ecuador y su agenda con la UE: esta normativa es respetada por la UE y conveniente para el Ecuador. No hay que olvidar el énfasis en la institucionalidad que imprime la UE al momento de relacionarse con los países latinoamericanos en general.

La aprobación de la Opinión sobre el Presupuesto del año 2002, por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, permite prever que, efectivamente, la Comisión Europea decidirá instalar una oficina de la UE en el Ecuador, debido tanto a la situación del país y como al nivel de ayuda que a él se canaliza.¹⁶¹ De darse este acontecimiento, resultaría ser una oportunidad inmejorable para impulsar las relaciones ecuatoriano-europeas.

Pero así como hay oportunidades, existen también amenazas que podrían poner en peligro la relación. En ese sentido, los problemas de índole internacional que atañen a otras regiones del planeta, como lo que actualmente sucede en Afganistán o el que se refiere a los judíos y palestinos, podrían incidir negativamente en la atención que la UE brinda a nuestra región.¹⁶² Asimismo, el proceso de ampliación de la UE hacia el Este podría conllevar situaciones que demanden mayores recursos, tiempo y dedicación, lo que podría afectar a las iniciativas de profundización de la relación con los países latinoamericanos.

Otra amenaza para la relación es el estancamiento que vive actualmente la CAN:¹⁶³ Cualquier fraccionamiento en su interior debilita la posición

161 Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

162 Aquí cabría hacerse la pregunta de hasta qué punto los últimos sucesos internacionales podrían repercutir negativamente en la percepción que los nacionales de un determinado país se forman respecto del extranjero dentro de sus fronteras. En ese contexto, no solo que la atención se vería desenfocada, sino que, en países como los europeos, se podrían generar corrientes de rechazo hacia los extranjeros, lo cual podría estar acompañado por la aprobación de leyes estrictas orientadas a la restricción de la inmigración, a la expulsión de los indocumentados, conjuntamente con la disminución de la ayuda y la cooperación a los países emisores de migrantes.

163 El Canciller ecuatoriano sostiene que la CAN requiere de una reingeniería dado el estancamiento que este mecanismo de integración ha experimentado, en donde ciertos procedimientos de los demás socios de la CAN, como las salvaguardias, los derechos correctivos y el diferimiento en la aplicación de aranceles, resultan contrarios a la implantación de un mercado común andino. En este sentido, vale la pena recordar que en más de treinta años de asociación los países miembros no han podido ponerse de acuerdo en la implantación de un mercado común. *Diario El Comercio*, noviembre 27 de 2001, p. B4.

de sus miembros en el proceso de relación que llevan como grupo integrado de países y provoca incertidumbre dentro del esquema de relacionamiento que se mantiene con la UE; esto sin duda interfiere en sus cauces normales de desenvolvimiento.¹⁶⁴ Además, tal posibilidad aumentaría la inseguridad respecto a la estabilidad de la región, lo que podría provocar el alejamiento de ella hasta que las divergencias políticas entre sus miembros desapareciesen.

De otro lado, la influencia norteamericana en la región podría constituirse en un cerco para cualquier proceso de relacionamiento internacional que impulse el Ecuador con la UE.¹⁶⁵ Ante tal eventualidad, la alternativa debe provenir siempre del Ecuador y los países andinos, la misma que debe orientarse hacia la demostración de su interés por mantener vínculos fluidos y constantes con la UE, sobre la base del bagaje cultural común y del conjunto de intereses políticos y sociales compartidos que giran alrededor de su relación.

Fortalezas y debilidades de la relación

Como lo hemos señalado, una fortaleza de la relación es el pasado histórico común que vinculó al Ecuador -y a toda América- con Europa y que en el presente se manifiesta a través de una serie de expresiones culturales e ideológicas compartidas. Sin embargo y a pesar de que los cimientos están dados, es necesario dar curso a las respectivas iniciativas que permitan una mayor aproximación.

Además, en lo relativo a los puntos de la agenda ecuatoriana, existe

164 Con ocasión de ciertos rumores que se publicaron en la prensa relativos a una eventual salida del Ecuador de la CAN, el Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha se preguntó que cómo podría relacionarse el Ecuador independientemente, "si su comercio significa tan poco en el entorno mundial? *El Hoy*, noviembre 27 de 2001, p. A3. A este mismo respecto, el Presidente de la Cámara de Comercio de Comercio de Guayaquil expresó que sin unión aduanera, ni mercado común, ni políticas comerciales en los países andinos, no se podrá conversar con la UE. *Diario El Telégrafo*, 27 de noviembre de 2001, p. A7.

165 Véase, Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Aquí consta que las autoridades europeas argumentan su pérdida de influencia en América Latina debido al progreso de la influencia norteamericana en la región.

complementariedad política con la UE, lo cual genera confianza en el proceso de relación de ambas partes. Así, por ejemplo, en los aspectos comerciales, el Ecuador y la UE manejan sistemas productivos y exportables complementarios. En materia de cooperación para el desarrollo, el Ecuador es un receptor en términos compatibles con los principios y valores promovidos por la cooperación europea. En el tema de la migración, ambos países se ven ante la disyuntiva de cómo controlarla: impedirla implicaría abrir aún más las puertas para el desarrollo de un tráfico ilícito de personas; propiciar su incremento descontrolado e irregular. Tomando en cuenta la necesidad de mano de obra que ciertos países europeos tienen y la falta de trabajo que existe en el Ecuador, la decisión más acertada debe ser la negociación de acuerdos de regulación de los flujos migratorios. La colaboración que se ha logrado con España en torno al tema, ha conferido de mayor consistencia a nuestra relación tanto con esta nación y, en esa medida, podría serlo con la UE.¹⁶⁶

La debilidad de la relación es la posición dispar que mantienen el Ecuador y la UE respecto a ciertos temas como los subsidios a la producción agrícola en el mercado europeo y la comercialización del banano. En ese sentido, las divergencias existentes respecto al método de importación europea de la fruta han sido resueltas al interior de los dispositivos institucionales que regulan las relaciones comerciales.¹⁶⁷ Sin embargo, cualquier intento europeo por hacer prevalecer sus intereses, sin considerar la realidad

166 Con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de noviembre realizada en Lima, el Ministro Español de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, afirmó que España impulsará desde la Presidencia de la UE, plaza que ocupará durante el primer semestre del año 2002, un Área de Libre Comercio con la CAN, en clara demostración de apoyo a los empeños de los países andinos de vincularse económicamente con la UE. *Diario La Hora*, 27 de noviembre de 2001, p. A3. En el mismo sentido, el Presidente del Gobierno español, Dr. José María Aznar, admitió que su país intercederá a nombre de las naciones andinas ante la UE, a fin de ahondar en las relaciones existentes entre ambas regiones. Para ello, la ocasión propicia será el ejercicio de la Presidencia de la UE por parte de España en el 2002. Vale la pena reiterar que, durante este período, el Diagnóstico previo al inicio de las conversaciones para negociar un Acuerdo de Asociación con la UE será presentado con ocasión de la Cumbre europeo-latinoamericana y Caribe. En este sentido, es muy importante resaltar el papel que España desarrolla en lo relativo al impulso de las relaciones europeo-latinoamericanas, el mismo que podría tornarse en determinante al momento de establecerse futuras negociaciones entre las dos regiones. *Diario El Comercio*, 27 de noviembre de 2001, p. A3.

167 Al respecto hay que mencionar que el régimen convenido actual se basa en la capacidad de exportación que el país poseía antes de la imposición del régimen de cuotas, y para el 2005, la UE implantará únicamente el sistema de aranceles para la importación del banano, el cual es permitido al interior de la OMC, y que es conveniente para los intereses del Ecuador al ser el primer exportador mundial de este producto.

de países como el Ecuador, podría enfriar todo el proceso que se ha venido construyendo hasta ahora. Aunque ello no esté dentro de los planes europeos, tampoco deja de ser una posibilidad real, en vista de que la discrepancia respecto a los subsidios a la agricultura por parte de los estados europeos aún existe.

Finalmente, pienso que de este análisis se puede concluir que las oportunidades predominan por sobre las amenazas, y que las fortalezas de la relación son más consistentes que sus debilidades. En términos generales, existen lazos profundos que sustentan la relación y que, en cualquier momento, podrían constituirse en los soportes de una aproximación más honda para el futuro. En ese sentido, la agenda de política exterior del Ecuador con la Unión Europea, también debería enfocar a la relación -desde el panorama que proporciona el conjunto de fortalezas y oportunidades, y de debilidades y amenazas que se generan- como una herramienta de decisión.

Bibliografía

Baldwin, David

- 1993 "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics" en Baldwin, D. ed.; *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York

Barbé, Esther

- 1994 *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Beck, Ulrich

- 1997 *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, España.

Borchardt, Klaus-Dieter.

- 1997 *El ABC del Derecho Comunitario*, Comisión Europea.

Burton, Daniel

- 1997 "The Brave New Wired World" en *Foreign Policy*, Foreign Policy Press, Washington D.C.

Cámara de Comercio de Guayaquil

- 2001 *Cómo exportar sin aranceles a la Unión Europea con el SPG Andino*; Eurocentro Ecuador, Al Invest, Guayaquil.

- Carpi, Juan
1997 “Globalización económica y desarrollo sostenible: aportación a un debate”, *Revista Tribuna de Economía*, marzo.
- Carrión Mena, Francisco
1998 “*Política Exterior del Ecuador*”, Quito.
- CIUDAD, INTERMON, OXFAM, ILDIS
2001 *El proceso migratorio de ecuatorianos a España*, Quito.
- Comisión de las Comunidades Europeas
2000 “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Seguimiento a la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea”, Bruselas.
- Comisión Europea
1996 *La Protección Ambiental: una responsabilidad compartida*, Bélgica.
1997 “Orientaciones Plurianuales Indicativas” (OPIN), Documento No. IB/1036/98-ES, Bruselas.
- Comisión Europea & Eurostat
2000 “*Europa de los Quince: cifras clave*”, Bélgica.
- Daly, Herman
1994 “Los peligros del libre comercio”, *Investigación y Ciencia* No. 14, México
- Dirección General de Ecuatorianos en el Exterior
2001 “El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: La Política Exterior Ecuatoriana en esta materia”. Quito.
- Doyle, Michael
1996 *Ways of War and Peace*, W. W. Norton & Company Ed., Nueva York.
- Dueñas, Ruth María
2001 Documento de discusión para el Taller Ecuador-UE, organizado por FLACSO-Ecuador y la Academia Diplomática, Quito.
- FLACSO
2001 *Vox Populi*, N° 1, Año 1, noviembre, FLACSO, Quito.
- Frank, Gunder
1971 *Sociología del subdesarrollo y subdesarrollo de la sociología*, Editorial Anagrama, Barcelona.

- Fukuyama, Francis
 1992 “The End of History?”, en Fareed Zakaria ed. *The New Shape of World Politics*, Foreign Affairs Publishers, New York.
- Gilpin, Robert
 1987 “The Political Economy of International Relations”, Princeton.
- Guía para el Esquema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea
 2001 Disponible en www.europa.eu.int [Consultada el 19 de noviembre de 2001]
- Harkavy, Robert
 1997 “Images of the Coming International System” en *A Journal of World Affairs*.
- Hobsbawm, Eric
 1998 “Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría” en la *Revista de la CEPAL* No. 67; abril.
 2000 “The World Unified”; en Lechner y Boli ed., *The Globalization Reader*, Blackwell Publishers, Londres.
- Hoffman, Stanley
 1991 “Liberalismo y asuntos internacionales” en *Jano y Minerva-Ensayos sobre la guerra y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Hopenhayn, Martín
 1996 “*Los mil reflejos de la Globalización en la subjetividad*”, mimeografiado.
- Huntington, Samuel
 1999 “The Lonely Superpower”, en *Foreign Affairs* Vol. 78, marzo/abril, Council on Foreign Relations, Nueva York.
- Hurrell, Andrew
 1995 “International Political Theory and the Global Environment”, en *International Relations Theory Today*, Booth & Smith, Londres.
- IRELA
 1999 Informe Especial: “Las relaciones entre Europa y América Latina”, Madrid.

- Jacobson, Reisinger y Mathers
1997 “National Entanglements in International Governmental Organizations” en Paul F. Diehl ed. *The Politics of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Jarauta, Francisco
1998 “Mundialización: de nuevo el sueño de una civilización global”, en *Escenarios de la Globalización*, Homo Sapiens, Rosario.
- Keohane, Robert
1986 “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York.
1988 *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
1993 “Institutional Theory and The Realist Challenge after The Cold War”; en Baldwin, David ed., *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph
1988 *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Krasner, Stephen
1993 “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”; en D. Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Lamy, Pascal
2001a “Making globalisation work for people”. Disponible en www.europa.eu.int/ [Consultada el 8 de noviembre de 2001]
2001b Discurso pronunciado en la Casa de América, en *EURO-LAT* N° 39, CELARE, Madrid.
- Lipson, Charles
1993 “International Cooperation in Economic and Security Affairs”, en Baldwin, David ed. *Neorealism and Neolibera-*

- lism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Marín, Manuel
1999 “En busca de una nueva relación UE-América Latina”; *Notieuropa* N° 13.
- Mathews, Jessica
1997 “Power Shift”; en *Foreign Affairs*, enero/febrero, Vol 76, Nro. 1
- Mearsheimer, J
1994 “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol 19, N° 3.
- Milmer, Helen
1993 “The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique”; en D. Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
1983 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
1993 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
1999 Informe a la Nación 1998-1999, Quito.
2000 Informe a la Nación 2000
2001a Boletín de Prensa N° 269, octubre 25 de 2001.
2001b “Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”, Quito.
2001c Acuerdo de Flujos Migratorios entre la República del Ecuador y el Reino de España
- Montaño, César
2000 “Relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea” en *Revista AFESE* N° 35, Quito.
- Morgenthau, Hans
1981 *Política entre las Naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Nye, Joseph
1999 "The Power We Must Not Squander". Disponible en www.ksg.harvard.edu/news/opeds/nye_nyt.htm [Consultada el 12 de diciembre de 2001]
- Pipitone, Ugo
1995 *La salida del atraso; un estudio histórico comparativo*, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México.
- PNUD
1999 *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- Reus-Smit, Christian
1997 "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions"; en *International Organization*, Vol. 51, N° 4.
- Rodríguez, Octavio
1980 *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- Rosenau, James
1997 "Cambio y complejidad", en *Análisis Político* N° 32, Universidad Nacional de Colombia.
- Rosero, María Gabriela
2000 *"La Cooperación de la Comisión Europea en el Sector Rural Ecuatoriano" (1991-1999)*, Disertación de Grado, Quito.
- Ruiz-Giménez, Guadalupe
1999 "Unión Europea-América Latina, una asociación estratégica para el siglo XXI", en *Revista Capítulos*, SELA, enero-abril.
- Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones
2001a "Las Nuevas Exigencias para la Renovación del SGP Andino y las Perspectivas de un Acuerdo de Asociación CAN-Unión Europea: Opciones para la Comunidad Andina", julio. Disponible en www.comunidadandina.org [Consultada el 6 de agosto de 2001]
2001b "Evaluación del impacto subregional del SGP andino-europeo: estudio económico y casos exitosos". Disponible en: www.comunidadandina.org [Consultada el 10 de agosto de 2001]

Slaughter, Anne-Marie

1997 "The Real New World Order"; en *Foreign Affairs*, sept/oct, Vol.76, Nº 5.

Sprout, Ronald

1993 "La economía política de Prebisch", en *Pensamiento Iberoamericano*, tomo I 22/23; ICI-CEPAL; Madrid.

Stefanía, Joaquín

1998 "La Globalización mutilada", en Francisco Jarauta comp. *Escenarios de la Globalización*, Homo Sapiens, Rosario.

Stein, Arthur

1993 "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", en David Baldwin ed. *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, The Columbia University Press, Nueva York.

Suhr, Michael

1997 "Robert O. Keohane; a contemporary classic"; en Iver Neumann & Ole Waever, *The Future of International Relations*, Routledge, Londres

Toffler, Alvin

1993 *La Tercera Ola*, Plaza y Janes Editores, Barcelona.

Ullman, Richard

1995 "Redefinig Security"; en Lynn & Miller, *Global Dangers*; The MIT Press.

Vásquez, John A.

1994 *Relaciones Internacionales-El pensamiento de los clásicos*; Noriega, México.

Vidal Villa, J. M.

1996 *Mundialización, diez tesis y otros artículos*; Icaria, Barcelona.

1998 "Mundialización e Integración económica", en Francisco Jarauta comp. *Escenarios de la Globalización*; Homo Sapiens, Rosario.

Villagómez, Méntor

1995 *La Unión Europea; Relaciones con el Ecuador*, Impreseñal, Quito.

Wallerstein, Immanuel

2000 “The Rise and Future Demise of the Future Capitalist System” en Lechner y Boli ed. *The Globalization Reader*, Blackwell Publishers, London.

Waltz, Kenneth

1998 *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Wilkinson, David

1998 “Unipolarity Without Hegemony” en *Prospects for International Relations*, Davis B. Bobrow ed., *International Studies Review*, Vol I, N° 2.

Otras fuentes

Archivos de la Dirección General de Ecuatorianos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores

Archivos de la Dirección General de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores

Archivos de la Dirección General de Integración y Cooperación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Comunicado de Prensa Conjunto de la Reunión Ministerial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, Santiago de Chile, el 28 de marzo de 2001

Comunicado de Prensa de la Reunión Ministerial Unión Europea-Comunidad Andina de Vilamoura, Portugal, febrero 24 de 2000

Conferencia “Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE” dictada por Gonzalo Arenas en septiembre de 2001.

Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990.

Declaración común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, Roma, junio 30 de 1996.

Declaración de Cochapamba de 1996.

Declaración de Río de Janeiro de 1999.

Declaración de Vilamoura (Portugal) de la IX Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río, 24 de febrero de 2000.

Declaración de Santiago de la X Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea; marzo 28 de 2001.

Diario El Comercio, 27 de noviembre de 2001, 14 de diciembre de 2001, enero 3 de 2002

Diario El Telégrafo, 27 de noviembre de 2001.

Diario Hoy, noviembre 27 de 2001.

Diario La Hora, 27 de noviembre de 2001.

Entrevista realizada a Leonardo Carrión Eguiguren el 28 de diciembre de 2001.

Informe del Taller para una Agenda de Política Exterior entre el Ecuador y la Unión Europea, abril de 2001

Introducción a la Declaración de Río de Janeiro de la I Cumbre, junio/julio de 1999, N° 27, Santiago.