Ecuador: ¿planificación democrática y consensuada de su política exterior?

FRANCISCO CARRIÓN MENA
Ex ministro de Asuntos Exteriores de Ecuador

RESUMEN
En un ejercicio poco usual, Ecuador fijó en noviembre de 2006 un Plan Nacional de Política Exterior de largo plazo (hasta el 2020) después de un proceso democrático de diálogo y consultas con los más diversos sectores políticos, sociales y locales para identificar sus aspiraciones e intereses y proyectarlos al mundo competitivo y desafiante en que vivimos. El proceso que contempló talleres, seminarios y conferencias se desarrolló durante diez meses fijó en un documento guía los principios, los objetivos y los lineamientos estratégicos de la política exterior ecuatoriana. Estableció consensos básicos que existen en la sociedad y describió el escenario internacional actual y lo que previsiblemente será en el futuro. Con este documento se busca que la política exterior del Ecuador sea una política de Estado que trascienda la temporalidad de los gobiernos y logre credibilidad y certeza.

Palabras clave: «Política exterior», «consensos», «diálogos», «democracia», «principios, objetivos y estrategias», «planificación» y «escenario internacional»

Ecuador es un país adolescente. Cerca de cumplir sus doscientos años de independencia de la Corona española, solamente en octubre de 1998 cerró definitivamente las fronteras con sus vecinos. En efecto, a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en esa fecha, su política exterior superó la indispensable etapa histórica que debe atravesar la consolidación de un Estado, esto es la de la definición de su territorio. Por lo demás, fijados sus límites internacionales que habían generado más de un incidente no sólo con el Perú sino con otros países de la región, el Ecuador dejó de lado un factor distorsionador en la formulación y ejecución de su conducta externa. Así, dio inicio a una nueva etapa de madurez que le ha per-

miitido volcarse, en el ámbito internacional, a abordar sin ataduras ni condicionamientos los temas de la agenda externa en el mundo complejo, globalizado, interdependiente y cada vez más competitivo como es el que caracteriza a este comienzo de siglo.

Siempre estimé desde entonces —esto es, desde que cerró sus fronteras— que mi país, el Ecuador, dadas esas nuevas circunstancias históricas, con la piel finalmente íntegra y el desafiante entorno internacional imperante, debía reflexionar en profundidad sobre el deber ser de su política exterior para hacerla más consistente, eficaz, realista y que responda a los intereses nacionales. Ya no existía ese factor condicionante y hasta traumático que había estado presente en la historia del país en múltiples tomas de decisión en materia de conducta internacional.

Cuando, por esas vueltas y sorpresas que da la vida, tuve el privilegio de ejercer las funciones de Ministro de Relaciones Exteriores entre finales de 2005 y comienzos de 2007, me empeñé precisamente en llevar a la práctica esta idea largamente acariciada. Me propuse diseñar y definir una política exterior sistematizada, democrática, consensuada y resultado de un diálogo entre los diferentes sectores que componen la sociedad ecuatoriana..

Dentro de una perspectiva general y amplia, soy un convencido de que las políticas públicas, para ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la ciudadanía, y, por tanto, verse legitimadas, deben elaborarse a través del debate y la reflexión transparentes de sus genuinos representantes que permitan el intercambio franco de criterios y la descripción de anhelos de los diferentes segmentos que la componen y que en definitiva busquen el bien común. Ese debate debe darse, por supuesto, en libertad y en el marco de una verdadera y sólida institucionalidad.

Como importante política pública, la Política Exterior, a mi juicio, no puede, en manera alguna, escaparse de la aplicación de este criterio. Es necesario que la acción externa de un país, en este caso el Ecuador, refleje de manera genuina los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la ciudadanía, que sea concebida en función de ella. Es igualmente necesario que tenga continuidad y proyección de tal forma que su estabilidad vaya más allá de la dura-

ción de los gobiernos con el propósito de que las relaciones internacionales puedan traducirse en beneficios concretos y directos para el pueblo ecuatoriano al que se debe.

Ahora bien, ¿cómo lograr esa formulación o planificación democrática y no impuesta de la política exterior que refleje la realidad interna en ese complejo y tenga en cuenta el conflictivo entorno internacional? Pensé en una formula probablemente inédita; pensé en un mecanismo que a través del dialogo del gobierno, esto es el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los principales actores políticos, sociales y económicos de la ciudadanía se establezcan consensos estables sobre los aspectos más relevantes de las relaciones internacionales del Ecuador. Resultaba, en consecuencia, imprescindible tener presentes la diversidad de esos actores en un país marcado por diferencias regionales, económicas, étnicas y culturales cuyos respectivos intereses tanto en el ámbito interno como en su proyección internacional difieren ostensiblemente. Se imponían la racionalidad y el ánimo de confiar en el otro a pesar de las diferencias. Algo aparentemente difícil en un país fraccionado como el Ecuador.

Las palabras claves del proceso fueron «dialogar» y «escuchar». Escuchar a esos nuevos y distintos actores, a todos los que componen a esa fragmentada pero al mismo tiempo integrada en una sociedad que forma parte del Estado ecuatoriano. Escuchar también a especialistas y académicos, escuchar a quienes no han tenido tradicionalmente opción de expresar sus ideas y aspiraciones a causa de las desigualdades, menos aún en temas tradicionalmente reservados para especialistas. Escuchar, en suma, a quienes el Estado, a través de su política exterior, representa en este mundo globalizado, inequitativo y cada vez más interdependiente. Y junto con escuchar también dialogar para profundizar en el conocimiento de esa realidad interna que debe ser genuinamente representada y proyectada al exterior. Todo este proceso de consulta, porque para elaborar una auténtica agenda internacional el referente de toda política es únicamente ese pueblo al que se debe el Estado en su conjunto, debía ser democrático y participativo.

Para la recolección de los consensos básicos sobre los que se asentaría la agenda exterior por definir fue necesario tener presentes tres factores fundamentales: la proyección de mediano y largo plazo de

lo que busca y aspira el país, la situación internacional actual y, por supuesto, la situación interna del Ecuador. Veamos cada uno de ellos.

1. La proyección de mediano y largo plazo porque era indispensable fijar objetivos de largo aliento a fin de que, como ya lo mencionara, se requiere estabilidad y continuidad en la política exterior para que gane en credibilidad, en el logro de sus objetivos y certeza. Que supere la transitoriedad de los gobiernos y plantee metas que superen esa temporalidad. Del mismo modo, para que la política exterior, al reflejar y traducir la realidad interna en el exterior, sea proactiva y no simplemente reactiva. Esto es que una vez definido el objetivo y acordadas las estrategias para alcanzarlo Ecuador se vuelque a través de los diferentes órganos e instrumentos de que dispone para alcanzarlo. Que no se limite a reaccionar frente a hechos consumados que condicionan y en algunos casos distorsionan su conducta internacional sino que sea el propio Estado el que fije la agenda.

2. El entorno internacional complejo e impredecible ya que en él podíamos advertir algunas características que influyen sobre los objetivos y los lineamientos estratégicos como la globalización, la formación de bloques, la incuestionable hegemonía unipolar de los Estados Unidos y las amenazas que se ciernen sobre la humanidad. Para el caso de Ecuador era imperativo considerar la influencia neoconservadora en la política implementada por Washington y la prioridad absoluta dada después del 11-S a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo. En el vecindario más próximo era importante considerar los vientos progresistas e izquierdizantes en sus diferentes tonalidades que marcan el comienzo de este siglo. Y, el caso particular pero de enorme relevancia como es la situación en Colombia caracterizada por la prolongación de un régimen conservador que, así mismo, privilegia la lucha contra la insurgencia armada y el narcotráfico con el irrestricto apoyo de Washington y cuyos efectos se sienten cada vez más en el Ecuador, resultaba.

3. Por último, la situación interna del país en la medida en que era ésta, con sus carencias y sus virtudes, la que se proyecta al exterior y en función de la cual debe formularse y ejecutarse la política exterior. Que duda cabe que el Ecuador desde hace ya varios años

atraviesa por una crisis institucional resultado de un Estado con estructuras caducas y obsoletas que no ha sabido responder a las aspiraciones de la ciudadanía y a los requerimientos internacionales.

Bajo estas consideraciones generales, desde mi condición de Ministro de Relaciones Exteriores, planteé a la ciudadanía organizada la elaboración de un Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 —denominado comúnmente como PLANEX 2020— con los ya citados objetivos: otorgar, sobre la base de los consensos democráticos que le legitimen, mayor certidumbre y continuidad a la política exterior ecuatoriana de tal manera que se logren los objetivos que hubieren sido identificados como prioritarios en los debates y que respondan a las necesidades de la sociedad a la que representa.

¿Cómo se implementó en la práctica el procedimiento para que el PLANEX sea efectivamente democrático y participativo? Se definieron talleres y seminarios sobre diversos temas generales ya conocidos por su interés directo e inmediato en la política exterior del Ecuador. Desde noviembre de 2005 a julio de 2006 se celebraron inicialmente, doce de estos eventos en los que participaron más de trescientos representantes de partidos políticos, autoridades locales, sectores empresariales, centros académicos, organizaciones sindicales, movimientos sociales, medios de comunicación, organizaciones indígenas y afroecuatorianas de todo el país para que aporten con sus inquietudes y sugerencias de manera abierta y sin limitaciones. La receptividad fue sorprendente y las contribuciones no lo fueron menos.

Pero la intención no fue solamente ser amplios en la participación sectorial de la sociedad sino también regional en tanto la prioridad de las preocupaciones y de los temas en función de la realidad local varían sustancialmente. Ecuador es un país que se caracteriza por una marcada división territorial y regional entre Sierra (los Andes), Costa (el Pacífico) y Oriente (la Amazonía) en las cuales varían sustancialmente los climas, la actividad económica, las culturas, los intereses y las corrientes políticas predominantes. Se celebraron, por ello, encuentros en Quito, capital política de la República, Guayaquil, principal ciudad económica y la más poblada del país, Cuenca tercera ciudad en población y en generación de riqueza ubicada en los Andes australes, y, Manta segundo puerto y polo fundamental del desarrollo del Ecuador.

Y, en efecto, se pudo constatar como las sensibilidades y preocupaciones en materia de política exterior eran diferentes en función de los intereses locales y regionales. En Guayaquil se puso de manifiesto un claro interés en la proyección económica internacional y en particular respecto de los temas de promoción del comercio hacia el exterior. En Manta fue no menos similar con la particularidad de la visión puesta por los sectores empresariales en su proyección hacia la Cuenca del Pacífico. En Cuenca y la región sur del Ecuador se hizo evidente la preocupación por el fenómeno migratorio, que mucho ha afectado la zona como resultado de catástrofes naturales que la han castigado y al desempleo que así mismo la han marcado las crisis económicas por las que ha atravesado el Ecuador en los últimos años.

Después de este período de escuchar a la sociedad sobre la temática general de lo que se consideraba necesario que contemple una agenda de política exterior actualizada y proactiva en el denominado PLANEX 2020, se inició una segunda etapa en febrero de 2006 con la celebración de seminarios sobre temas puntuales tales como las relaciones con los países vecinos Colombia y Perú, las relaciones con Estados Unidos, la política exterior y la cultura, la seguridad, la cooperación internacional, la migración, la formación de consensos en política exterior y el Ecuador en el escenario global. Estos seminarios generaron enorme expectativa por la calidad de sus participantes y la novedad de la temática. Se registraron más de doscientos expositores y comentaristas y asistieron como público más de mil personas en total. La opinión pública se había manifestado claramente interesada en este inusual proyecto que ya llevaba cuatro meses de puesto en práctica.

Pero así como habíamos tomado contacto con los más diversos sectores de la sociedad ecuatoriana, resultaba imperativo, del mismo modo, conocer y escuchar opiniones respecto del contexto internacional en el que esta pretendida agenda de política exterior consensuada y democrática debía desenvolverse. Fueron invitados a exponer sus percepciones y experiencias dentro del formato de ponencias acompañadas de foros abiertos al público especializado a destacadas personalidades como Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía, José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, Rubens Ricupero, ex Secretario General de la UNCTAD, Ignacio Wal-

ker, ex canciller de Chile, entre otros. Cada uno de ellos, en su respectivo ámbito, expuso su percepción respecto del escenario internacional y, de manera especial, sus experiencias y sugerencias sobre la formación de consensos en temas de política exterior.

Con toda la voluminosa información y las variadas opiniones recogidas en los diversos encuentros se pasó a la elaboración de un primer borrador de lo que sería el PLANEX 2020 a cargo del equipo especial que fuera designado oportunamente para el efecto bajo la dirección de un Embajador de carrera del Servicio Exterior. Este primer documento fue analizado y debatido por altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores con un selecto grupo de invitados especiales compuesto por académicos y comentaristas en materias internacionales de varias entidades del país.

Ese borrador ya depurado del texto del PLANEX 2020, resultante de este último encuentro, fue puesto a circular —aunque de manera restringida— entre todos los miembros del Servicio Exterior Ecuatoriano, tanto en Quito como en el exterior, y aquellos especialistas que habían participado en los distintos talleres y seminarios con el propósito de que formularan observaciones y comentarios respecto de todos los temas y de la forma en que habían sido recogidos. Más de cincuenta de las personalidades consultadas hicieron llegar sus propuestas y observaciones al documento, buena parte de las cuales fueron incorporadas al texto definitivo siempre y cuando se sumaran y participaran de los consensos ya convenidos.

La versión definitiva del documento central del PLANEX 2020 cuenta con cinco capítulos esenciales: el escenario internacional, los principios de la política exterior, los objetivos de la política exterior, los lineamientos estratégicos y una propuesta de desarrollo institucional.

El primer capítulo describe las características del mundo en el cual el Ecuador debe desarrollar su política exterior. Describe la globalización como fenómeno ineludible, el rol fundamental que sigue jugando el Estado en las relaciones internacionales, las desigualdades socioeconómicas entre países y al interior de esos países, la formación de bloques, la limitada cooperación multilateral, las amenazas que asechan a la humanidad, la crisis del principio de la multilatera-

lidad, entre otros. Se resalta la necesidad imperativa de alentar procesos integracionistas regionales y hacer frente a fenómenos que requieren de la participación igualitaria de todas las naciones.

En el segundo se señalan los principios sobre los que se fundamenta la política exterior del Ecuador. Principios recogidos del «Derecho de Gentes» muchos de los cuales se encuentran incorporados a la Constitución Política de la República. Se trata de principios rígidos e inamovibles que imperan en las relaciones entre Estados y que han sido reconocidos por la Comunidad de Naciones. Entre otros, la convivencia pacífica, la no agresión, la no ingerencia en asuntos internos de terceros Estados, el respeto a los tratados internacionales, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, la igualdad jurídica de los estados y la cooperación internacional.

En el tercero, sobre la base de dichos principios, se fijan los objetivos que fueran identificados luego de los diversos debates. Entre tales objetivos merecen citarse: la defensa de la soberanía independencia e integridad del Estado, el respeto al derecho internacional, la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos y sus familias en el exterior, la inserción del Ecuador en la comunidad internacional para fortalecer su proyección internacional, sus instituciones democráticas, el desarrollo sustentable y el respeto a los derechos humanos, promoción de la cooperación internacional para el desarrollo, divulgación de las culturas ecuatorianas en el exterior, respaldo a los esfuerzos para luchar contra la delincuencia internacional organizada y la corrupción, y, implementación de una política exterior que sea un instrumento para el desarrollo del Ecuador y que promueva un reparto equitativo de la riqueza y priorice la erradicación de la riqueza, todo ello con el afán de reflejar las aspiraciones y necesidades de la sociedad a la que deberán rendir cuenta sus ejecutores.

En el cuarto capítulo se establecen los lineamientos estratégicos de los que se debe valer la política exterior ecuatoriana para el logro de los objetivos precitados sobre la base de los principios esenciales del derecho internacional público. Este capítulo está a su vez dividido en los denominados ejes transversales, áreas geográficas y países prioritarios y organismos internacionales. Entre los primeros se se-

ñala a la soberanía e integridad territorial del estados, la protección de los emigrantes, la promoción y protección de los derechos humanos, las relaciones económicas internacionales, la seguridad, la cultura y la cooperación internacional para el desarrollo. Entre los segundos se destacan como países prioritarios a los vecinos Colombia y Perú, a América del Sur y América Latina, a los Estados Unidos de América a la Unión Europea y dentro de ella a España, a los países de la cuenca del Pacífico y a Rusia y su zona de influencia. Y entre los terceros están los organismos internacionales en los ámbitos universal y regional. Particular importancia merecen, sin duda, la ONU y todo sus órganos así como foros de concertación en los que participan países con intereses similares al Ecuador. Del mismo modo se destacan los organismos de integración regional y subregional para consolidar los procesos andino, sudamericano y latinoamericano.

Por último el quinto capítulo recupera y describe la necesidad de contar con una institucionalidad sólida del Servicio Exterior tanto de la Cancillería en Quito como las Oficinas Diplomáticas y Consulares en el exterior, con recursos suficientes que permita la ejecución de la política exterior recogida en el PLANEX. Se refiere a la capacitación del recurso humano, la vinculación fluida y eficaz con los demás órganos del Estado, la implantación de un sistema de planificación que permita fijar un plan de largo y mediano plazo así como de planes operativos anuales a fin de actualizar, si fuere del caso, los objetivos y las estrategias del PLANEX de acuerdo con el cambiante mundo internacional y la realidad interna.

Cabe señalar que a la versión central del documento que recoge el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX 2020 se acompañaron, en cinco volúmenes temáticos, las ponencias e intervenciones de todos los participantes con el propósito de que las opiniones vertidas, aunque no todas incluidas en los consensos por razones de síntesis, sean puestas en conocimiento de la opinión pública. De esa manera las exposiciones, planteamientos y hasta cuestionamientos han circulado libremente entre el público.

Una vez sometido a consideración del público en el país y distribuido en el exterior entre autoridades oficiales, centros académicos y especialistas, muchas y positivas han sido las reacciones a este inusual pro-

yecto. Se me ha expresado interés y curiosidad por parte de varios gobiernos en conocer detalles del proceso de elaboración del PLANEX. Centros académicos, del mismo modo, se han interesado en conocer mayores detalles y, asimismo, conozco que se han iniciado estudios comparativos sobre la formulación de una política exterior basada en consultas y en el diálogo y no en la simple especulación de responsables políticos y diplomáticos gubernamentales no siempre cercanos a la realidad y a las necesidades del pueblo al cual representan.

El PLANEX 2020 no tiene fuerza de ley. Fue puesto en vigencia mediante un Acuerdo Ministerial expedido durante mi gestión en diciembre de 2006 a fin de que sea el instrumento que guíe el funcionamiento de la política exterior ecuatoriana y de su Servicio Exterior. La obligatoriedad o compromiso de su cumplimiento están consagrados en su legitimidad por haber sido fruto de un debate democrático y consensuado de los principales actores organizados de la sociedad ecuatoriana. Tengo la confianza en que, precisamente por ello, los gobiernos que se sucedan en el Ecuador hasta el año 2020 darán cumplimiento a esos consensos.

Tengo el convencimiento que este país adolescente ha dado un paso adicional firme y novedoso en el afianzamiento de su madurez republicana, al menos en materia de su política exterior.