

Ecuador y la integración: una revisión a la posición oficial

*César Montaña Galarza**

RESUMEN

El estudio que aquí se pone a consideración del lector pretende de una manera crítica y objetiva dar cuenta, en primer término, de las estructuras institucionales que operan, a nivel del Estado (ejecutivo, ministerios, etc.) y los otros actores políticos (Asamblea Constituyente, Asamblea Nacional, partidos políticos), para procesar lo concerniente a la integración política regional, y en segundo término, de las orientaciones que tienen los actores políticos más relevantes de Ecuador: ejecutivo, constituyentes, partidos políticos, formadores de opinión ciudadana, respecto de las estructuras, mecanismos y procesos de la integración política en la región sudamericana y en la Comunidad Andina. Todo ello ilustrado con datos de la práctica reciente del Estado en materia de relaciones internacionales de integración.

PALABRAS CLAVE: Integración, integración política, integración económica, integración en América Latina, Constitución e integración, supranacionalidad.

ABSTRACT

The study that is submitted to the consideration of the reader, pretends to both critically and objectively give account, in a first moment, of the institutional structures that operate in the state level (Executive, ministries, etc.) and other political actors (Constituent Assembly, National Assembly, political parties) to process issues concerning the regional political integration. In a second moment, the article faces the different orientations of the most relevant political actors in Ecuador: Executive, constituents, political parties, all of them influent in the public opinion, in regard to the structures, mechanisms and processes of political integration in the South American region and in the Andean Community. The article is illustrated with information regarding the recent practices of the country in its international integration relations.

KEY WORDS: Integration, political integration, economic integration, integration in Latin America, Constitution and integration, supranational.

FORO

* Docente-Investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-SE), Área de Derecho. Coordinador Académico del Programa Internacional de Maestría en Derecho y Director del Área de Derecho, UASB-SE.

INTRODUCCIÓN

Es posible observar que en el desarrollo creciente de los diferentes esquemas de integración de América Latina aparecen con intensidad elementos de la dimensión política, que en ciertos momentos se articularon con dificultad a los componentes económicos, comerciales y jurídicos de los procesos de integración. Los casos de la Comunidad Andina y del MERCOSUR muestran dos ejemplos de esta tendencia de intensificación del rol de los componentes socio-políticos en la configuración de los procesos integracionistas, coincidiendo, en ambos casos, con un impulso hacia el fortalecimiento de estos procesos y la constitución de esquemas más amplios de integración política regional como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyo tratado constitutivo se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008.¹

Con tal marco conceptual surge la necesidad de contar con un análisis del caso ecuatoriano, que dé cuenta de la manera cómo se percibe el tema de la integración política en diversas instancias que intervienen en las acciones de proyección externa del Estado, así como provea de importantes elementos de juicio que permitan programar una serie de iniciativas de diverso orden, tendientes a fortalecer la integración política en la región latinoamericana.

Ha de quedar claro que cuando se habla de “integración política”, se debe asumir que se lo hace sobre la integración que ocurre entre estados heterogéneos. Al efecto, Heber Arbuét-Vignali ha señalado con acierto que este tipo de integración es propia del siglo XX y responde a la necesidad de proteger a la civilización de los peligros que derivan de la situación que se produce, especialmente entre 1947 y 1962, y que da lugar a un esquema profundamente variado en las relaciones internacionales, con oposiciones ideológicas extremas entre estados. Agrega con acierto que para evitar los grandes males se crean novedosas estructuras institucionales en el ámbito mundial con el cometido principal de procurar concretar algunos objetivos comunes elementales. Argumenta también que su surgimiento es producto de una contradicción, resultando en aspectos de necesidades evidentes e insoslayables como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y al mismo tiempo, de las dificultades y resistencias para concretarlas. Concluye manifestando:

Es así que, en medio de una oposición ideológica radical que origina un esquema estructural de política internacional marcadamente heterogéneo, se institucionalizan sistemas cuya finalidad es lograr una mínima integración política que evite los desastres y logre, al menos, una coexistencia pacífica, y que impida la guerra general y no ponga en peligro el actual estadio de civilización (...).²

1. http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (04/04/2010).

2. Heber Arbuét-Vignali, *Claves jurídicas de la integración. En los sistemas del MERCOSUR y la Unión Europea*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004, pp. 190-191.

Aquí se revisan las estructuras institucionales del Estado ecuatoriano relacionadas con la integración (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Partidos Políticos); también se analiza el marco jurídico ecuatoriano sobre integración (Constitución, Ley de Comercio Exterior e Inversiones “LEXI”); se sintetizan los planes nacionales relacionados con la política exterior y la integración: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013; Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX) 2006-2020, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 en lo tocante a Política Exterior Ecuador: las relaciones económicas internacionales.

Con similar enfoque se indaga sobre la orientación de diversos actores políticos con relación a la integración, así: Poder Ejecutivo, Asamblea Constituyente (disposiciones aprobadas por la Asamblea Constituyente sobre: Relaciones Internacionales, Tratados e instrumentos internacionales, Integración), Asamblea Nacional, Partidos Políticos. La revisión culmina con el procesamiento de las orientaciones y opiniones de algunos personajes formadores de opinión ciudadana en el Ecuador, en torno a las estructuras, mecanismos y procesos de la integración política en la región sudamericana y en la Comunidad Andina. Termina el estudio con el planteamiento de algunas conclusiones.

Especialmente mediante la recopilación y análisis de múltiples fuentes documentales y revisión de páginas de Internet oficiales, así como entrevistas a importantes personajes conocedores de la materia, el presente trabajo persigue dos objetivos, el primero, describir las estructuras institucionales que operan, a nivel del estado (ejecutivo, ministerios, etc.) y los otros actores políticos (Asamblea Constituyente, Asamblea Nacional, partidos políticos), para procesar lo concerniente a la integración política regional, y el segundo, sistematizar las orientaciones que tienen los actores políticos más relevantes de Ecuador: Ejecutivo, Asamblea Constituyente, partidos políticos, formadores de opinión ciudadana, respecto de las estructuras, mecanismos y procesos de la integración política en la región sudamericana y en la Comunidad Andina.

ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO ECUATORIANO E INTEGRACIÓN

PODER EJECUTIVO

Como sucede a nivel comparado, en Ecuador el Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo es el jefe máximo y responsable de la política exterior y las relaciones internacionales. Para ejecutar sus competencias, esta rama ejecutiva del poder público se auxilia básicamente de carteras de Estado encargadas de los ámbitos de las relaciones exteriores y del comercio internacional.

Al efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) es un organismo público creado para colaborar directamente con el Jefe de Estado en la formulación de la política internacional y ejecutarla. El Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe directo del Servicio Exterior. Al MRECI se le ha encomendado la gestión internacional de la República, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador (CRE), el derecho internacional y las leyes.

Por su parte, el Servicio Exterior ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses. El ámbito de la Política Exterior a cargo del MRECI comprende, entre otros, los siguientes asuntos de relevancia: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX); Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo; Política Multilateral; Política Económica Internacional; Asuntos Migratorios y Consulares; Cumbres.

El quehacer del MRECI en el campo de la Política Económica Internacional tiene despliegue en torno del comercio mundial, la integración y las negociaciones comerciales, la promoción de exportaciones e inversiones y la Cuenca del Pacífico. Dentro de lo que concierne a la “Integración y negociaciones internacionales”, se encuentran tres campos: Ecuador y la integración; Ecuador y el Área de Libre Comercio de América (ALCA); Ecuador y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). En el primer campo, el MRECI toma en consideración: la Política Exterior Común de la Comunidad Andina (PECAN);³ la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible; el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS).

Los asuntos de la integración que conciernen al Ecuador están a cargo del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración del MRECI.

Llama la atención que al tiempo de escribirse este trabajo (abril de 2010), en la estructura administrativa de esa cartera de Estado no exista una sola subsecretaría ni dirección general exclusivamente creada para procesar lo referido a la integración política, incluso, como se verá más adelante, esta novedad es destacada por los personajes entrevistados. Ante tal escenario, como se abordará enseguida, habría que entender que las cuestiones relativas a la integración política son tratadas y evacuadas de manera transversal y/o cooperativa entre las diferentes unidades administrativas del Ministerio.

3. <http://www.comunidadandina.org/exterior.htm> (04/04/2010): La ampliación de las Relaciones Externas de la Comunidad Andina se ha dado a la par de la profundización del proceso de integración, siendo hoy un instrumento que refleja la diversidad de la agenda andina y que permite a la CAN y sus Países Miembros tener una proyección internacional más sólida. Las relaciones externas de la Comunidad Andina dan prioridad a la integración latinoamericana y se extienden hacia Europa, China, Rusia e India a través de diversos mecanismos de diálogo y cooperación en temas de interés común en lo social, ambiental, político y económico. La Política Exterior Común (PEC) no se concibe de manera aislada a otras áreas de acción de la integración andina; por el contrario, la PEC se nutre de las acciones que en otras esferas de la integración se desarrollan. Sobre el tema se puede revisar las Decisiones Nos.: 458, 475, 476, 499, 552, 587, 726 y 727.

En la estructura orgánica del MRECI se encuentra una serie de subsecretarías y unidades administrativas de: A) Relaciones bilaterales. B) Relaciones multilaterales. C) Lo administrativo y financiero. D) Política económica internacional. E) Asuntos migratorios y consulares. F) Soberanía y desarrollo fronterizo. Así mismo, existe un conjunto de direcciones generales y unidades administrativas de: A) Ceremonial del Estado y protocolo. B) Comunicación social. C) Administración de recursos humanos. D) Asuntos migratorios. E) Cuentas consulares. F) Asuntos consulares. G) Legalizaciones. H) Asuntos fronterizos. I) Asuntos amazónicos y regionales. J) Relaciones fronterizas con Colombia. K) Documentos de viaje.

El Ministerio también cuenta en su estructura orgánica con un Viceministerio de Relaciones Exteriores, una Academia Diplomática, un Comité Ecuatoriano para la Cuenca del Pacífico, un Archivo Histórico, la Subsecretaría Regional de Guayaquil, y la Oficina Regional de Cuenca.

El MRECI es el órgano central que orienta, dirige y coordina el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, en ese sentido le compete el manejo de una serie de ámbitos sensibles de las relaciones exteriores.⁴ También corresponde al MRECI, en consulta con otros ministerios u organismos competentes según el caso: la participación del país en reuniones o conferencias internacionales; la cooperación con los Ministerios de Comercio Exterior y de Economía y Finanzas⁵ en la preparación de la política

-
4. 1. La defensa, en el orden diplomático, de la personalidad, soberanía, independencia e integridad territorial del Estado Ecuatoriano, y la vigilancia y protección de su dignidad, respeto y prestigio. 2. Las cuestiones territoriales y límites de la República. 3. La resolución de las consultas relativas a la determinación del trazado y enunciado de las líneas de fronteras. 4. Las relaciones que mantiene el Ecuador con otros Estados. 5. Las declaraciones del estado de guerra en los casos permitidos por el derecho internacional, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que fueren del caso; las de no beligerancia, de neutralidad, de acción solidaria, de reconocimiento a nuevos Estados, de establecimiento, continuidad, suspensión, ruptura o reanudación de relaciones diplomáticas, consulares, comerciales, postales, telegráficas y otras; así como las demás declaraciones autorizadas por el derecho de gentes o la práctica internacional. 6. En cuanto corresponden a la Función Ejecutiva, las cuestiones referentes a la concertación de la paz, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, o al tránsito y estacionamiento de naves de guerra de otros Estados en aguas territoriales, o al tránsito, arribo o permanencia de naves aéreas de guerra extranjeras, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. 7. Los casos de asilo diplomático y territorial, de extradición y de internamiento, todo ello de acuerdo con las leyes, los tratados, el derecho y la práctica internacionales. 8. Los tratados y demás instrumentos internacionales, para lo cual consultará, en casos necesarios, con otros organismos que también sean competentes en esta materia. 9. La relación con representaciones extranjeras y organizaciones internacionales, acreditadas ante el Gobierno del Ecuador. 10. La declaración, adquisición o pérdida de la nacionalidad ecuatoriana. 11. El trámite de actuaciones judiciales que deban practicarse en el exterior, así como de aquellas procedentes de países extranjeros para que se practiquen en el Ecuador. 12. La legalización de documentos que deban producir efecto fuera del país y de los extendidos en el extranjero que deban surtirlo en el Ecuador. 13. La expedición y cumplimiento del Ceremonial Diplomático, así como el reconocimiento de las inmunidades, prerrogativas, privilegios y cortesías diplomáticos, de acuerdo con la ley, los tratados, reglamentos, el derecho y la práctica internacionales. 14. La concesión de la Condecoración de la Orden Nacional "Al Mérito". 15. Pasaportes diplomáticos y oficiales. 16. Todas las demás cuestiones oficiales de carácter internacional (art. 4 Ley Orgánica del Servicio Exterior).
 5. Según la actual estructura ministerial establecida en el art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores es actualmente Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

internacional en materia económica y comercial; la cooperación internacional de carácter económico y financiero y el trámite externo de las gestiones sobre el crédito extranjero o internacional; la presentación y trámite de las solicitudes de asistencia técnica extranjera e internacional y las medidas para coordinar su mejor aprovechamiento; la cooperación en la ejecución de la política de inmigración y en fomento del turismo hacia el Ecuador; la difusión en el exterior del conocimiento de la República, de sus valores en general y singularmente de los culturales, y el fomento de las relaciones culturales y científicas con otros países (art. 6, Ley Orgánica del Servicio Exterior).

PODER LEGISLATIVO

Mediante el art. 7 del Mandato Constituyente No. 1, adoptado en Ciudad Alfaro, cantón Montecristi, el 29 de noviembre de 2007,⁶ la Asamblea Constituyente que diseñó la Constitución hoy vigente asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa, con lo cual se declaró competente para definir, entre tantos otros, los asuntos referidos a las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano, por medio de la Mesa 9, denominada de “Soberanía, relaciones internacionales e integración”, conforme se verá más adelante.

Con la nueva Constitución (2008) se erige a la Asamblea Nacional para ejercer la Función Legislativa, rama del poder público que está regulada en el Capítulo II del Título IV, que versa sobre “Participación y organización del poder”, entre los artículos 118 y 140.

Entre los deberes y las atribuciones de la Asamblea Nacional ecuatoriana se encuentra la de: “Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que correspondan” (art. 120.8 CRE), disposición jurídica que, como se verá, ha de ser tenida en cuenta conjuntamente con los arts. 147.10, 417 y siguientes de la misma carta política.

6. Art. 7. De la Función Legislativa.- La Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes elegidos el 15 de Octubre del 2006. Este receso se inicia el día 29 de noviembre de 2007 hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio.

Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo. Este receso no será susceptible de interrupción, impugnación, acción de amparo constitucional u otra acción judicial.

Así mismo, se declara concluido el período para el que fueron elegidos por el Congreso Nacional los vocales integrantes de la Comisión de Legislación y Codificación.

La conclusión de los períodos antes descritos no confieren derecho a reclamar liquidaciones, indemnizaciones o compensación de cualquier naturaleza. Cualquier pago que se realice por alguno de estos conceptos constituirá peculado y será sancionado por los jueces competentes. La misma sanción se impondrá a los funcionarios que autoricen o efectúen estos pagos, quienes además serán inmediatamente destituidos.

Se declaran terminados los contratos de servicios del personal del Congreso Nacional, los cuales quedarán sin efecto a partir de la presente fecha. Se garantiza la estabilidad del personal amparado por la carrera legislativa.

PARTIDOS POLÍTICOS

A partir de la revisión efectuada a la estructura de un grupo de importantes tiendas políticas ecuatorianas, se colige que ninguna cuenta con órganos permanentes ni *ad hoc* encargados de procesar los temas relacionados con la integración política, lo que como se analizará en el apartado correspondiente, puede deberse a que en el ideario político de cada partido no necesariamente se hace referencia a la integración política como un ámbito de trabajo directo de las tiendas políticas.

MARCO JURÍDICO ECUATORIANO SOBRE INTEGRACIÓN

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008

Aquí vale hacer una aproximación sistemática sobre las determinaciones de la actual Constitución respecto a las relaciones internacionales de integración. La Constitución de 2008 dedica el Título VI al Régimen de Desarrollo, que según el art. 276 tendrá varios objetivos, entre los cuales están los de garantizar la soberanía nacional, *promover la integración latinoamericana* e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial (art. 276.5).

Enmarcado en el mismo Título VI, en la Sección primera, Sistema económico y política económica, del Capítulo cuarto sobre Soberanía económica está el art. 284, que fija los objetivos de la política económica, entre ellos el que consta en el apartado 2, que dice: “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional”.

El art. 304 de la Sección séptima, Política comercial, de los mismos capítulo y título indicados define los objetivos de la política comercial, entre ellos: desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo; regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.

Específicamente el Capítulo tercero del Título VIII, sobre Integración Latinoamericana, que se ocupa de las Relaciones Internacionales, contiene una disposición que define a la integración “como objetivo estratégico del Estado”, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe (art. 423).

De forma poco menos que deportiva, ya que es claro que el Constituyente previamente no reparó en que existen diversos procesos de integración, tal norma adiciona simplemente un imposible, como decir que: “en todas las instancias y procesos de integra-

ción” el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado. 2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria. 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad. 4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales. 5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. 6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región. 7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

A la luz de las disposiciones fijadas en la Constitución sobre la Integración, vale comentar al menos que el Constituyente cargó la tinta para concebir un modelo deseado de integración de precario alcance, como si fuese necesaria solo una visión geocéntrica, además precavida o temerosa del resto del mundo, con fijación en lograr una consolidación endógena, sin dar la cara a la realidad que presenta el siglo XXI a las relaciones internacionales de los estados.⁷

Entre otras cosas, se habla de impulsar la *unidad* productiva, financiera y *monetaria*, así como la adopción de una política económica internacional común.

Llama la atención también que en esta parte la Constitución no preconiza la competición como una práctica sana con economías del exterior, sino solo la cooperación o la complementariedad, lo que exhibe una visión clásica e insuficiente de las relaciones internacionales.

7. Cfr. Grace Jaramillo, “Las relaciones internacionales en el proyecto de Constitución”, en *Análisis Nueva Constitución*, Quito, ILDIS / Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 274.

De otra parte, el énfasis que se ofrece dar a la armonización de las leyes nacionales no debe venir solo de parte del Ecuador sino de una comunidad internacional organizada que persigue objetivos comunes, además, los ámbitos materiales en que se desarrolle la armonización legislativa necesariamente deberán ser los fijados en orden a los objetivos y nivel de consolidación del proceso de integración que se trate.⁸

La norma prevé impulsar una política común de defensa, que por cierto ahora no existe ni parece que se adoptará en el mediano plazo, pruebas al canto son la defectuosa concepción de la UNASUR, un caso que es la prueba internacional de la incapacidad de los gobiernos para entender cabalmente la integración; así como las tensiones casi cotidianas entre los gobernantes de los países de la región.⁹

En la parte final del artículo en comento se dice en forma paladina y cándida que se “favorecerá” la consolidación de organizaciones de carácter supranacional, conformadas por estados de América Latina y del Caribe, cuando a la fecha no existe una sola organización de ese tipo en toda la región.

8. Los expertos en gran parte coinciden que los esquemas de integración trasuntan por diferentes niveles, a saber: acuerdos de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas, uniones económicas completas, uniones políticas. A cada nivel correspondería un ritmo y objetivos propios.

9. Una reciente y ambiciosa propuesta sobre integración es la de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que buscaría el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental e infraestructura. Se construiría sobre la base de logros alcanzados por la CAN y el MERCOSUR, así como de la experiencia de Chile, Guyana y Suriname. El objetivo central sería favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. Otra propuesta es la del Brasil acerca de crear un consejo de seguridad sudamericano, que debería pensarse en el marco de un verdadero “sistema”, para tratar con independencia y mecanismos propios los conflictos en la región. Para emprender en cualquier nuevo esquema de integración en esta parte del orbe conviene contar previamente con una “idea de Latinoamérica”, como actitud mental de todos los actores sociales, y especialmente, con voluntad política real como contenido esencial y transversal, solo con ella se puede alcanzar los objetivos fijados. Tal voluntad será expresión de una concepción moderna de la soberanía, permeable a relaciones internacionales que van más allá de los idilios de la cooperación o coordinación estatal, hacia un modelo en el cual los estados incluso pueden ejercer en conjunto poderes soberanos atribuidos a los órganos de una comunidad supranacional. Integrarse implica hacer propios los intereses y necesidades del otro, exige una fuerte interdependencia entre estados. Los afanes nacionalistas no tienen rol que jugar en este contexto. Desde los acuerdos para establecer áreas de libre comercio, hasta los que sirven para formar mercados comunes o uniones económicas, a más de alto contenido político tienen un sustrato económico indispensable, con lo cual siempre rozan el interés social. La integración entre estados no se hace a espaldas del pueblo, sino con su activa participación; tampoco puede auspiciar la quiebra del Estado Constitucional ni vulnerar derechos fundamentales; así mismo, aceptará la organización política y administrativa de los países miembros, respetará las diferentes condiciones de su desarrollo. Para llevar adelante procesos de integración hace falta gobernantes que discernan que el poder que les otorga el pueblo –mediante la constitución– para dirigir las relaciones internacionales estatales no es un cheque en blanco, y que los compromisos externos se los adopta para cumplir. La política exterior del Estado debe alinearse con los grandes objetivos de un verdadero proyecto nacional, que por ahora en Ecuador no existe. La construcción de lo que hoy es la Comunidad Andina lleva casi 40 años; la de la Unión Europea se acerca a 60 años, ésta pese a muchos inconvenientes, ha logrado fraguar y otorga importantes beneficios a sus actores; en cambio, lamentablemente de la experiencia subregional andina no se puede predicar lo mismo. Contrario a lo que sucede acá, en Europa siempre se exhibió una férrea voluntad política de los gobernantes, respeto de sus diferencias y pragmatismo. Claro que se trata de difíciles elementos a compaginar. Lo cierto es que la integración sudamericana comporta retos y oportunidades de cara a nuestros vecinos y al resto del mundo, demanda certezas antes que discursos caducos, finalmente, exige no volver a equivocarnos.

La única experiencia que en el medio geográfico cercano –andino– tiene elementos de intergubernamentalidad y de supranacionalidad es la de la Comunidad Andina, proceso que aún los gobernantes de sus estados miembros no lo entienden ni saben cómo adelantar ni fortalecer. Incluso cabe sostener que cuando el Constituyente escribió el art. 423 que ahora refiero, prácticamente se olvidó del cúmulo de compromisos ya asumidos en el marco de la integración andina, por ejemplo, en lo concerniente a la Política Exterior Común, políticas estatales macroeconómicas (convergencia en materias de inflación y fiscal), a la armonización de ciertos regímenes nacionales (impuesto sobre el valor agregado), la adopción de regímenes comunes (propiedad intelectual).

En mi entender, a consecuencia de lo indicado en el párrafo anterior, se puede afirmar que tanto Ecuador como los demás estados miembros de la Comunidad Andina vienen experimentando una especie de “andinización” de varios sectores de sus ordenamientos jurídicos internos,¹⁰ y esta realidad no puede ser desconocida por el Estado ecuatoriano.

LEY DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES¹¹

Después de la Carta Política, al Estado ecuatoriano y a su estructura institucional funcional al tema de la integración política, les es útil la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, más conocida como LEXI.

Según el art. 1 de esa ley, este instrumento jurídico tiene por objeto normar y promover el comercio exterior y la inversión directa, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, y propender a su desarrollo sostenible e integrar la economía ecuatoriana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

También la LEXI dispone que se entiende por “Sector Comercio Exterior” al conjunto de organismos y entidades del sector público y de instituciones o personas naturales o jurídicas del sector privado que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste, excepto lo relacionado con exportaciones de hidrocarburos (art. 2).

Aparece destacable que sobre de los principios y disposiciones para el cumplimiento de los objetivos de la LEXI, el art. 3 señala que se considera de prioridad nacional al comercio exterior y en especial al fomento de las exportaciones e inversiones. La norma también fija una serie de lineamientos entre los que conviene destacar el siguiente: “h)

10. Cfr. Peter Häberle, *El Estado Constitucional*, Lima, Universidad Nacional Autónoma de México / Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, pp. 66-68.

11. Ley No. 12, publicada en el Suplemento del *Registro Oficial* No. 82 de 9 de junio de 1997.

Promover mediante estímulos e incentivos la inversión directa, nacional y extranjera, *los procesos de integración* y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen la inversión y faciliten las transacciones externas del País...” (énfasis agregado).

Como se aprecia, la disposición jurídica revisada hace mención a los principios de la ley, hace también especial alusión al objetivo de promover mediante estímulos e incentivos la inversión directa, nacional y extranjera, los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen la inversión y faciliten las transacciones externas del país. Nuevamente hay una mención directa dentro de los principios de la LEXI, sobre la obligación del Estado y sus ministerios especializados de impulsar los procesos de integración económica.

El art. 10 de esta ley crea el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), que tiene como Secretario al Subsecretario de Comercio Exterior e Integración, y en su ausencia, al Director de Comercio Exterior e Integración del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad.¹² Entre los deberes y atribuciones del COMEXI, el art. 11 LEXI contempla:

- a) Determinar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, en concordancia con el principio de libre comercio, el entorno del comercio mundial, los compromisos internacionales asumidos por el País en éstas materias, el programa macroeconómico y con los planes de desarrollo del País, general y sectorial;
- b) Expedir las normas que, dentro del marco que le fija esta Ley, sean necesarias en materia de comercio exterior, integración e inversiones para la ejecución y desarrollo de las políticas que dicte. Las entidades del sector público, en el ámbito de su competencia, están obligadas al cumplimiento de estas normas y a proporcionar las facilidades e información que les sean requeridas por el COMEXI.
- d) *Recomendar* a las autoridades competentes *la celebración de tratados*, acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales de comercio exterior, *integración* e inversión directa (énfasis agregado).

Una vez revisada la página de Internet del COMEXI, se encuentra un vínculo hacia “Noticias Andinas”, pero este espacio no contiene información alguna sobre el proceso de integración en la CAN.¹³ La misma página, en el vínculo que deriva hacia los “Acuerdos Comerciales”, únicamente contiene un archivo que contiene el Acuerdo de Cartagena.¹⁴ Entre los enlaces de Internet del COMEXI ni siquiera se toma en cuenta al

12. Según la actual estructura ministerial establecida en el art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores es actualmente Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

13. Cfr.: <http://www.comexi.gov.ec/noticias/index1.php>

14. Cfr.: http://www.comexi.gov.ec/acuerdos_comerciales.shtml

Sistema Andino de Integración de la Comunidad Andina, simplemente no existe como referente o como estructura institucional de la integración subregional,¹⁵ algo que realmente sorprende.

La LEXI encarga al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca¹⁶ *planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa*, función que la ejercerá en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y coordinar con las entidades del sector público y del sector privado que conforman el Sector Comercio Exterior, para que contribuyan a la debida ejecución de dichas políticas en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 15).

PLANES NACIONALES

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013

El art. 280 CRE ha inspirado a la Secretaría Nacional de Planificación a concebir el denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” (PNBV).¹⁷ La Presentación del Plan apela a un proceso empujado por la denominada Revolución Ciudadana, que a su vez se inspira en cinco revoluciones, de las cuales la última expresa: “5. Revolución por la dignidad, soberanía e *integración latinoamericana*, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permite avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo” (énfasis agregado).

Conviene entonces revisar lo que sobre la integración contempla el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Según este instrumento de la planificación pública, se entendería por Buen Vivir a:

la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener

15. Cfr.: http://www.comexi.gov.ec/enlaces_web.shtml

16. Según la actual estructura ministerial establecida en el art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores es actualmente Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

17. “Art. 280. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido (Ramírez, 2008: 387).

El PNBV establece doce estrategias de cambio, entre ellas, las siguientes relacionadas con el tema de este estudio: “IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana”.¹⁸

En el marco de las “Orientaciones éticas y programáticas” del PNBV, se encuentra la No. 5, que dice: “Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permite avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo”.¹⁹

Es importante referir que dentro del acápite “Un cambio de paradigma: del desarrollo al Buen Vivir”, está un análisis del Buen Vivir (*sumak kawsay*) en la Constitución, y en base al art. 276 CRE, se manifiesta que el *sumak kawsay* implica, entre otras cuestiones, promover la integración latinoamericana,²⁰ dimensión por demás singular y novedosa toda vez que se concibe el accionar del Ecuador en un contexto de integración bajo la premisa del crecimiento endógeno, conforme se verá seguidamente.

En la parte que se ocupa de desarrollar los “Desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial” (acápite 4), el PNBV expresa algunas ideas que amalgaman los objetivos propios de los procesos de integración y los de las relaciones internacionales, con especial énfasis en lo comercial; veamos:

En el escenario internacional, *la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el concierto mundial debe concretarse en el caso comercial*. Si bien en el corto plazo el mayor desafío es mantener los espacios de mercados logrados, en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. *Esta inserción privilegia el impulso a la integración*

18. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 11.

19. *Ibid.*, p. 28.

20. *Ibid.*, p. 43.

Sur-Sur; y el esfuerzo de consolidar UNASUR; seguir y apoyar la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un equilibrio mundial diferente.

(...) En términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la *capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir*.²¹ (énfasis agregado).

Dentro del ámbito 3. “Política y Lineamientos” está la definición de las siguientes políticas relacionadas directamente con la integración política y económica, sin que se vea claramente si también comprendería a la dinámica del tipo comunitario, con la creación de instancias supranacionales que se superpongan a los estados individualmente considerados: aquella en orden a impulsar la inclusión de factores sociales en los acuerdos de integración económica (Política 5.4.j.); la que considera impulsar la integración con América Latina y el Caribe, apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, suramericana, latinoamericana y con el Caribe, a través de mecanismos y procesos de convergencia que profundicen la integración de los pueblos (Política 5.5.a.); coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte (Política 5.5.d.); priorizar la negociación en bloque junto con los países suramericanos para lograr acuerdos beneficiosos al incrementar el poder de negociación de la región (política 5.5.e.); fortalecer los mecanismos de concertación política que profundicen la integración suramericana (Política 5.5.f.); e impulsar el establecimiento de zonas de paz regionales en Suramérica y los mecanismos de defensa regional (Política 5.5.g.).²²

En lo tocante a las Metas (4), el PNBV incorpora el punto 5.5.1., que se manifiesta acerca de: “Incrementar a 0,4 el índice de integración latinoamericana al 2013”.²³ Al respecto, en el documento se toma como año base el 2008, con 0,29 como índice de integración latinoamericana.²⁴

Al continuar con esta revisión del PNBV se encuentra que en el Objetivo 11 del Plan, que trata sobre “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”, entre los fundamentos se cuenta el que apela a la recuperación de lo público y que demanda la acción del Estado en diversos campos, entre ellos, en el de: “(...) impulso de una integración regional y económica en condiciones beneficiosas para el país”.²⁵ De tal forma que la denominada profundización de la integración de los pueblos necesariamente ha de

21. *Ibid.*, p. 78.

22. *Ibid.*, pp. 262-263.

23. *Ibid.*, p. 264.

24. *Ibid.*, p. 268.

25. *Ibid.*, p. 330.

pasar primero por la integración entre los estados, lo último es condición previa de los primeros (ver *supra* 3).

En el mismo punto 3 sobre “Políticas y lineamientos”, incorporada en la Política 11 está la Política 11.2., que se ocupa de “Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan”, que expresa en la letra b: “Impulsar las pequeñas y medianas unidades productivas para el fortalecimiento y complementariedad territoriales, tanto a nivel nacional como en esquemas de integración regional”;²⁶ Política 11.5. “Fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas”, la letra c expresa: “Mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, que favorezca el comercio interno y externo, y la integración nacional y regional”;²⁷ Política 11.9. “Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos”, la letra c dice: “Aplicar y ampliar mecanismos de integración y cooperación internacional para la transferencia y la generación de tecnologías, en particular aquellas vinculadas con el cambio en el patrón de acumulación”.²⁸

Como se entiende, en esta parte el PNBV concibe erróneamente y de manera ilusa una serie de acciones que impulsaría el Estado en cualquier o mejor dicho en todos los procesos de integración, sin haber construido previamente una concepción clara de lo que se entiende por proceso de integración y sus tipos en orden a la profundidad que cada uno persigue.

Dentro del acápite 8, que versa sobre la “Estrategia Territorial Nacional”, ésta se plantea desde siete temáticas, entre ellas, la de fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana,²⁹ lo que implicaría –según el propio PNBV–, trabajar por los intereses del pueblo y con la participación del pueblo, fomentando además la economía endógena para el Buen Vivir de los ecuatorianos y ecuatorianas.

La “Integración Latinoamericana” propiamente dicha es abordada en el punto 8.8.1., donde se postula la apuesta a los procesos de macrorregionalización, para lo cual consta un franco reconocimiento a los procesos de integración del tipo comunitario (de corte supranacional), pero sin concebir ni tomar en cuenta que pueden existir otros procesos de integración de otra índole, como los de integración comercial, económica o meramente política:

26. *Ibid.*, p. 335.

27. *Ibid.*, p. 337.

28. *Ibid.*, p. 338.

29. *Ibid.*, p. 377.

En efecto, la integración de Estados en complejos entramados supranacionales generalmente superpuestos a divisiones geográficas continentales ha supuesto una reconceptualización de la soberanía tradicional. La Unión Europea es el caso más emblemático. Sin embargo, en nuestra propia región no debemos olvidar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), rebautizada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

El PNBV explica que la UNASUR es un esfuerzo colectivo con un potencial tal que “podría transformar la economía global del poder y dar a América del Sur la presencia que legítimamente le corresponde, pero que le ha sido negada”. Esta postura asume que todas las obligaciones internacionales de integración anteriores en esta parte del mundo, se dieron al amparo de un clima de sometimiento de los estados suramericanos.

Cita seguidamente la Carta de Jamaica de Simón Bolívar, que según el Plan fue ya una especie de código fundacional de una nación suramericana, que en 1815 decía que: “es una idea grandiosa pretender formar parte de todo el Nuevo Mundo, una sola Nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse”.

Plantea con acierto que desde los territorios, los procesos de integración significan reabrir debates que se pensaban zanjados en torno a temas como: nacionalidad, democracia y representación. Y que la construcción de nuevos espacios de gobernanza y eventual gobernabilidad regional se traduce en fórmulas críticas de pensamiento que rebasan al Estado-nación. Al parecer, en esta parte hay un atisbo de reconocimiento de la eventual creación de un espacio de decisión común de los estados por encima de ellos. A renglón seguido se expresa que: “Ecuador apuesta por una integración armónica con Suramérica en el marco del pensamiento Sur-Sur para subvertir el orden de dominación actual. Es ésta la apuesta más sensata para recalibrar la economía geopolítica del poder”.

Visto ello es dable sostener que de nuevo los pensadores del PNBV acuden al discurso estéril de la dominación, y no reconocen que el único mecanismo para incidir en lo que se denomina “economía geopolítica del poder” es el de la integración supranacional, que es la que permite condensar las decisiones políticas del conjunto de estados participantes del proceso, logrando así un mejor posicionamiento de sus decisiones a nivel cosmopolita. También la postura exhibida en el Plan desconoce cualquier logro alcanzado mediante los procesos de integración en marcha.

El PNBV plantea así mismo algo que es fácilmente comprobable, que Ecuador debe participar en estos procesos de integración activamente y con capacidad de liderazgo, como ya lo hizo para nombrar a un ecuatoriano como primer secretario de UNASUR y posicionar a Quito de manera que pueda ser su sede.

Los hacedores del Plan sugieren algo que al menos desde mi perspectiva hay que tomar con recaudo, especialmente en la época actual en la que no se cuenta con un proceso de integración avanzado que permita alcanzar una base institucional y de objetivos suficiente para la construcción de una identidad suramericana y una ciudadanía correspondiente, ellos dicen que: “los sueños de integración comienzan a cuajar en una institucionalidad temprana delineada por la UNASUR y deben acompañarse con la construcción de una identidad suramericana y una ciudadanía correspondiente”.

El Plan también postula que iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) desempeñan un rol “creativo-crítico” en los que Ecuador puede constituirse como un pivote regional. Al respecto, surge un desencuentro entre los postulados de esa Alternativa y la acción estatal ecuatoriana permanente en orden a lograr acuerdos comerciales, por ejemplo, con la Unión Europea al amparo de un acuerdo de asociación, que precisamente giran en torno a la idea del libre comercio. La ALBA acoge principios que desprecian la libertad de comercio y que de entrada desconocen el potencial negociador de nuestros países.

En la página oficial de Internet de esta organización se encuentra que los principios del ALBA están condensados en la siguiente afirmación:

El ALBA se sustenta en los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros países, en el aprovechamiento racional y en función del bienestar de nuestros pueblos, de sus recursos naturales –incluido su potencial energético–, en la formación integral e intensiva del capital humano que requiere nuestro desarrollo y en la atención a las necesidades y aspiraciones de nuestros hombres y mujeres.

Tales principios se materializarían por medio de los llamados Tratados de Libre Comercio de los Pueblos (TCP), que son “tratados de intercambio de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los pueblos”, sustentados en los principios de: solidaridad, reciprocidad, transferencia tecnológica, aprovechamiento de las ventajas de cada país, ahorro de recursos e incluyen convenios crediticios para facilitar los pagos y cobros. Se añade que los TCP nacen para “enfrentar a los TLC, Tratados de Libre Comercio, impuestos por Estados Unidos, que conducen al desempleo y la marginación de nuestros pueblos, por la destrucción de las economías nacionales, a favor de la penetración del gran capital imperialista”.³⁰

El documento que ahora se revisa también incorpora un reconocimiento en el sentido de que la planificación territorial enfrenta nuevos retos, en el marco de los cuales debe incentivar una economía endógena para el Buen Vivir ante perspectivas *posnacionales* de integración, lo que significa ver:

30. <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080> (01-04-2010).

... a las diferentes zonas del país primero como territorios en sí mismos con sus propias complejidades y potencialidades, luego como parte de un todo nacional en el que prima el interés del país; después como parte de una región andina en la que se debe pensar en los temas binacionales y en las fronteras como espacios de interlocución pacífica que precisan una mayor presencia del Estado; y, finalmente, como partes de un sistema macro que debe robustecer a América del Sur en su conjunto y no a ciertas zonas en desmedro de otras, recordando además los nexos del país con América Central y el Caribe. Solo de ese modo, Ecuador participará globalmente desde lo local.³¹

Esta apreciación que trae el PNBV no acoge una idea de fondo que prohijamos, que desde hace algunos años atrás defendió con fuerza el Econ. Germánico Salgado; él concebía a la integración andina (Comunidad Andina) como eslabón para la integración latinoamericana.³²

El documento en análisis apuesta por la realización de una serie de acciones para fortalecer todos los procesos de integración en marcha y de los cuales es parte el Ecuador, lo que implicará seguramente el logro de pobres cometidos por una suerte de desgaste en la esfera internacional, con lo cual a la final quien perderá será como siempre el ciudadano de cada país de América del Sur. El documento tampoco discrimina y ni siquiera plantea que existen procesos de integración en desarrollo, que tienen diversas dinámicas y objetivos fijados de variopinta naturaleza.

PLAN NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR 2006-2020

Igual como ocurre con la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, el Estado ecuatoriano y su institucionalidad cuentan con un Plan Nacional en materia de la Política Exterior, documento que sirve de guía para la elaboración de otros planes de menor alcance y que en conjunto han sido adoptados por el actual gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado.

En noviembre de 2005, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Embajador Francisco Carrión Mena, lanzó al debate público la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX) para los próximos quince años. Así, este documento surgió de consensos originados en varios debates de los principales actores políticos, sociales y económicos del país,³³ acerca de aspectos trascendentes de las relacio-

31. Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, pp. 396-397.

32. Cfr. Germánico Salgado Peñaherrera, *El Grupo Andino, eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Quito, UASB-E / CEN, 1998.

33. En el debate participaron, entre otros, representantes de los partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos.

nes internacionales de Ecuador. Se consideró elaborar el PLANEX en el campo de la Política Exterior porque era y es necesario lograr una acción externa sostenida que permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que se mantiene con otros países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano.³⁴

A lo largo de todo el PLANEX se aprecia la idea de mantener una conexión entre el quehacer del Estado en las relaciones internacionales y los siguientes asuntos de orden interno: consolidación de la democracia, respeto y promoción de los derechos humanos, desarrollo sustentable, construcción de una sociedad más justa y equitativa, cuidado del ambiente, soberanía, protección a los emigrantes, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo, organismos multilaterales, Estado social de Derecho, lo que cabe destacar como loable aunque difícil de concretar en la compleja y variopinta práctica externa de los estados en la sociedad internacional.

El denominado PLANEX 2020 tiene seis componentes, que en su orden tratan sobre: I. Escenario Internacional. II. Principios de la Política Exterior. III. Objetivos de la Política Exterior. IV. Lineamientos estratégicos. V. Desarrollo Institucional. VI. Política de Comunicación. A continuación se revisa de qué manera está desarrollado lo concerniente a la integración política en cada uno de los componentes citados.

Escenario internacional

En este componente el PLANEX exhibe las siguientes posturas, que están relacionadas con la integración política:

Al analizar el contexto internacional actual se aprecia lo poco que se han cumplido aquellas predicciones: el Estado sigue teniendo un papel central en el sistema internacional; la globalización ha provocado como reacción fuertes sentimientos nacionalistas en diversas regiones; la inequidad se ha agravado, tanto en el nivel internacional como al interior de los estados; los esquemas regionales y subregionales de integración afrontan crecientes dificultades y su avance se ha frenado, en mayor o menor medida, en las distintas latitudes: Unión Europea, CAN, MERCOSUR (p. 16).

La aspiración de integración latinoamericana se encuentra profundamente enraizada en los pueblos de la región –incluido el ecuatoriano–, siendo previsible que en los próximos años se mantengan y refuercen las iniciativas para avanzar en acciones y programas que multipliquen los vínculos económicos, culturales, sociales, políticos, de protección ambiental y de desarrollo de infraestructura entre los distintos países de América Latina. Un fortalecimiento de vínculos sudamericanos permitirá aprovechar el gran potencial de la región, que cuenta con un

34. PLANEX 2020, Plan Nacional de Política Exterior, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 5-6.

territorio más extenso y más poblado que el de Estados Unidos, y con abundantes recursos energéticos, infraestructuras comunes y producción excedentaria de alimentos. *Para tener éxito, la integración regional deberá adoptar los mecanismos supranacionales que no ha podido crear hasta ahora* (énfasis agregado) (pp. 17-18).

Frente a esta realidad, sin descuidar el apoyo al multilateralismo, es indispensable fortalecer el diseño y la ejecución de políticas bilaterales que afiancen las relaciones de amistad y cooperación con los principales socios del Ecuador: los países latinoamericanos y, en especial, los países vecinos por determinación geográfica e histórica, y por voluntad de sus pueblos; Estados Unidos de América, por su gravitación hemisférica y la necesidad de que este país contribuya al desarrollo sustentable y la consolidación del sistema democrático; con la Unión Europea, por la visión compartida sobre los problemas internacionales, la democracia y los derechos humanos; en particular con España, por los vínculos históricos y culturales que nos unen, reforzados por la presencia de más de medio millón de ecuatorianos en su territorio; y, finalmente, con los países asiáticos, en especial China y Japón, por las oportunidades aún no aprovechadas de intercambio que ofrece la Cuenca del Pacífico (pp. 18-19).

Principios de la política exterior

En esta parte el PLANEX contempla que la política exterior del Ecuador se fundamenta en los principios del derecho internacional, algunos de los cuales se encontraban en el art. 4 de la Constitución Política de la República del Ecuador (CPE) de 1998, así:

Art. 4. El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional:

1. Proclama la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados.
2. Condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconoce el despojo bélico como fuente de derecho.
3. Declara que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos.
4. Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos.
5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.
6. Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos.

Señala además que la práctica diplomática del país se ha desarrollado sobre la base de los citados principios, así como de los siguientes, establecidos en tratados internacionales de los que el Ecuador es parte y, por lo tanto, constituyen normas obligatorias que prevalecen sobre leyes y otras normas de menor jerarquía (art. 163 de la Constitución de 1998):

1. Observancia del principio de no injerencia en los asuntos internos de otros estados.
2. Respeto a los tratados internacionales.
3. Respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencias de cualquier otra índole; respeto a la concepción de indivisibilidad y universalidad de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y colectivos, al igual que a los derechos de tercera generación: la paz, el desarrollo y el derecho a un ambiente sano.
4. Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias internacionales de solución de controversias, en las condiciones acordadas en los convenios que las originan y de los que Ecuador es parte.
5. La cooperación internacional al desarrollo como deber de los Estados para lograr una distribución más equitativa de la riqueza.
6. El derecho soberano de los estados a preservar sus recursos naturales y procurar un desarrollo sustentable.

Cabe aludir otras disposiciones constitucionales vigentes en la época de adopción del PLANEX, que orientaban la Política Exterior en lo que concierne específicamente a la integración política:

Art. 5. El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más estados, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios.

Art. 130. El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

(...) 7. Aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda.

Art. 161. El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales:

(...) 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración.

4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley (...).

Art. 163. Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

A todas luces Ecuador tuvo en la Constitución de 1998 la base constitucional para involucrarse en procesos de integración ambiciosos, que no solamente pueden desenvolverse en los ámbitos económico y comercial sino también en los campos social, cultural y político. Desde esta óptica podría decirse que la norma principal del ordenamiento jurídico nacional era abierta hacia la posibilidad de construir procesos o esquemas de integración política, de integración comunitaria o de integración meramente comercial.

Corresponde al Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en aplicación de los principios que constan arriba, ejecutar la Política Exterior, esto de conformidad con el art. 171.12 de la Constitución de 1998, que establecía:

Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.

Sobre el mismo tópico, la Constitución vigente determina en el art. 147, entre las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que la ley determine: “10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión”.

Las disposiciones en comento hallan complemento con los dos primeros artículos de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE),³⁵ que a continuación se transcriben:

Art. 1. El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses.

Art. 2. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, corresponde al Jefe de Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional y del Servicio Exterior. Como órgano inmediato al Jefe de Estado, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores colaborar directamente con el Jefe de Estado en la formulación de la política internacional y ejecutarla. El Ministro es, además, el Jefe directo del Servicio Exterior.

Objetivos de la política exterior

La política exterior del Ecuador está orientada hacia la consecución de los objetivos siguientes:

1. Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado.
2. Respetar y afianzar la vigencia del derecho internacional como base de la convivencia pacífica entre los estados.

35. Codificación 2006-003 (Suplemento del *Registro Oficial* No. 262 de 03/05/2006).

3. Proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familias, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con Ecuador.
4. Promover la *inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional* de tal modo que la acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, a fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, y a promover el desarrollo sustentable.
5. Apoyar un orden económico mundial equitativo, justo y democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente.
6. Elaborar y ejecutar la política exterior como un instrumento para el desarrollo sustentable del Ecuador, que promueva un reparto equitativo de la riqueza, respete la diversidad cultural, preserve el ambiente y dé prioridad a la erradicación de la pobreza.
7. Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantea la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
8. Promover las culturas ecuatorianas en sus diversas manifestaciones.
9. Respalda los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y la corrupción.
10. Asegurar que la política exterior refleje las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana, a la que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores (énfasis agregado).

Es curioso que en un mundo como el actual en donde conviven estados tan interdependientes, los objetivos de la Política Exterior ecuatoriana no involucran al menos uno referido puntualmente a los procesos de integración económica y política con otros estados, lo que deja cierta duda acerca del grado de conexión que se supone debe existir entre el “programa constitucional del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales y la Política Exterior” con las leyes de desarrollo y los cometidos de las carteras de Estado correspondientes.

Mediante una interpretación extensiva aunque no necesariamente forzada del Objetivo 4, podría entenderse la vocación del Estado ecuatoriano hacia su participación en un esquema o proceso andino y/o latinoamericano de integración. Al parecer, en la agenda de la Política Exterior ecuatoriana no ocupa un lugar preponderante la idea de organizar y formar parte de procesos de integración política y menos de índole comunitaria (supranacional).

Lineamientos estratégicos

Esta parte del PLANEX considera tres ámbitos para la definición de los denominados lineamientos estratégicos, a saber: A) Ejes transversales. B) Áreas geográficas y países prioritarios. C) Organismos internacionales. Veamos los lineamientos que se establecen en cada ámbito:

A) Ejes transversales: Soberanía e integridad territorial del Estado; protección de emigrantes; promoción y protección de los derechos humanos; relaciones económicas internacionales; seguridad; cultura; cooperación internacional para el desarrollo. Veamos rápidamente cada uno de los ejes.

Soberanía e integridad territorial del Estado. En este eje transversal, entre otras cosas, se manifiesta:

Uno de los objetivos primordiales de la política exterior del Ecuador es la preservación de los derechos soberanos en su territorio continental e insular y en el espacio marítimo y el espacio aéreo. Ello implica la defensa de la integridad territorial y los recursos naturales allí contenidos, la instrumentación de políticas y acciones relacionadas con el robustecimiento de las zonas fronterizas, el mejoramiento de la vida de la población y el desarrollo sustentable, *para lo cual lleva adelante acciones de cooperación e integración, en especial con los países sudamericanos. Además el Estado puede, en pleno ejercicio de su soberanía, delegar a algún organismo supranacional el ejercicio de determinadas facultades soberanas, a fin de incrementar su capacidad de negociación y fortalecerse como actor internacional* (énfasis agregado) (p. 27).

Este eje transversal desarrolla lineamientos estratégicos que se aplican de manera general a: asuntos marítimos; la Antártica; el espacio aéreo y temas espaciales. Con ello, se podría decir que si bien este eje transversal alude a la integración, y a la posibilidad de que el Estado ecuatoriano delegue el ejercicio de facultades soberanas a organismos supranacionales, se considera a la integración de una manera “reduccionista”, toda vez que un verdadero proceso de tal naturaleza puede involucrar muchos otros elementos y cometidos que van más allá del simple logro de mayor capacidad negociadora del Estado, o de su fortalecimiento como actor internacional.

En lo que corresponde a los asuntos marítimos, entre otras cosas, se dice: “Participar activamente en los foros marítimos de carácter mundial, regional y subregional, en los temas que sean de interés para el Ecuador”. Con este señalamiento nuevamente se considera a la integración con un alcance muy limitado.

Cuando desarrolla lo pertinente al espacio aéreo y temas espaciales manifiesta: “4.1.14. Propiciar acuerdos de servicios aéreos, tanto con países de la región como extra-regionales, que faciliten el comercio y el turismo del país”. “4.1.15. Participar en las instancias mundiales, regionales y subregionales sobre asuntos aeronáuticos, en los temas que sean de su interés”.

Protección de emigrantes. No se encuentra referencia ni conexión con los temas de integración.

Promoción y protección de los derechos humanos. Entre los lineamientos estratégicos en esta área el PLANEX expresa: “4.3.6. Propiciar el desarrollo de acuerdos y planes de

acción en materia de derechos humanos en los acuerdos regionales y subregionales de integración de los que Ecuador es parte”.

Relaciones económicas internacionales. En este campo el PLANEX considera que:

A fin de disminuir la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana, la política exterior propiciará la diversificación de sus mercados externos. Por otra parte, con el objeto de fortalecer su capacidad de negociación internacional, Ecuador se asociará, en los distintos foros internacionales, con otros estados que compartan intereses similares; de modo especial, *con los países sudamericanos y latinoamericanos con los que aspira a lograr una integración en los ámbitos político, económico, social y cultural* (énfasis agregado) (p. 37).

Este señalamiento del PLANEX fija una aspiración del Estado ecuatoriano, que se traduce en la idea de pasar del sistema internacional de asociación con sus pares latinoamericanos para concretar objetivos puntuales (fortificar la capacidad negociadora), hacia los sistemas de integración en varios sectores. Entre los lineamientos estratégicos de esta área están los dos siguientes, que ponen énfasis solamente en el campo económico:

4.4.1. Consolidar los vínculos económicos existentes con los principales socios comerciales del país (*Comunidad Andina*, otros países de América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea), para lo que se buscará un mayor acceso a los mercados de productos ecuatorianos; la eliminación de los subsidios y otras medidas que limitan la competitividad; la eliminación de medidas arancelarias y para-arancelarias (*anti-dumping*, zoosanitarias, entre otras) que impiden tanto una ampliación de los montos de intercambio como su estabilización (énfasis agregado).

4.4.17. En los distintos foros internacionales, buscar asociarse a grupos de países con intereses similares, para mejorar la capacidad de negociación. Promover la aplicación de los mecanismos de concertación existentes en temas económicos, tanto a nivel regional (*CAN, CASA, SELA, ALADI*, entre otros), como universal (Grupo de los 77, Grupo de los 20) (énfasis agregado).

Acerca de *Seguridad, Cultura y Cooperación internacional para el desarrollo*, no se encuentra referencia alguna a la integración.

B) Áreas geográficas y países prioritarios: Colombia; Perú; América del Sur; América Latina; Estados Unidos de América; Unión Europea; España; Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Revisemos lo concerniente a cada uno.

Colombia

De igual modo, su compromiso por la integración sudamericana se manifiesta en el constructivo apoyo que brindan a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y a la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

El desarrollo del mecanismo de integración subregional de la Comunidad Andina ha permitido que los vínculos económicos entre ambos países se multipliquen, habiéndose alcanzado un intercambio comercial cercano a los 2.000 millones de dólares en el año 2005. Por su parte, la inversión colombiana en Ecuador alcanzó los 7.700 millones de dólares en el 2003. Y los programas de integración fronteriza y energética han experimentado un notable desarrollo en los últimos años (énfasis agregado) (p. 50).

Entre los lineamientos estratégicos del PLANEX en este ámbito constan:

4.8.4. Consolidación de los vínculos de amistad y cooperación entre ambos países mediante la profundización de la integración cultural, social y económica.

4.8.5. *Trabajo conjunto para el fortalecimiento de la Comunidad Andina, como foro que contribuya a consolidar los sistemas democráticos y el desarrollo equitativo y sustentable en ambos países. Se recurrirá a la capacidad de negociación conjunta con otros países y grupos de países (p. 51).*

4.8.7. Privilegiar programas de comercio con incremento de las exportaciones ecuatorianas y de la integración económica, energética y cultural, así como del intercambio turístico.

4.8.8. Optimizar el acceso a recursos internacionales de cooperación para ejecutar proyectos de integración binacionales y el fortalecimiento institucional en la zona fronteriza.

4.8.10. *Respaldar las gestiones que realizan organismos regionales y universales como la CAN, el Grupo de Río, la Comunidad Sudamericana de Naciones, ALADI, OEA, ONU, entre otros, para propiciar una solución pacífica del conflicto colombiano (énfasis agregado).*

Perú

En el ámbito regional y subregional, ambos países colaboran estrechamente en la Comisión del Pacífico Sur, el Tratado de Cooperación Amazónica, ALADI, SELA, Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), IIRSA, y actúan de modo conjunto en temas internacionales, utilizando los mecanismos de concertación política tales como la CAN y el Grupo de Río.

La pertenencia de ambos a la Comunidad Andina y el desarrollo de programas bilaterales en los últimos años se han visto reflejados, tanto en la variedad y monto de más de 500 proyectos realizados en la zona fronteriza, como en el notable incremento del intercambio comercial y la apertura de los mercados, que han reportado cifras interesantes (1.200 millones de dólares en 2005, frente a 260 millones en 1999). P. 53 (énfasis agregado).

Entre los lineamientos estratégicos establecidos en el PLANEX respecto de la relación con Perú están:

4.9.3. *Profundización de la cooperación en el seno de la Comunidad Andina de tal modo que el proceso de integración contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida al priorizar programas que generen empleo, fortalezcan las políticas sociales y ayuden a disminuir la inequidad, la pobreza y los problemas de salud de la población.*

4.9.5. Profundizar, facilitar y ampliar los programas de *integración energética* (énfasis agregado).

A la luz de los lineamientos transcritos se colige que Ecuador busca un sistema de relación especial con Colombia y Ecuador, que evidentemente obedece a su condición de estados limítrofes, relación que se explicita en el marco de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena, norma fundacional de la Comunidad Andina, con aplicaciones que no solo se concentran en logros de orden económico sino además de naturaleza social.

América del Sur, América Latina

La integración económica, social y cultural de América Latina, y la concertación de sus posiciones políticas a nivel regional en temas de política internacional, son una prioridad para la política exterior del Ecuador. De allí que se impulsarán todos los procesos y mecanismos establecidos con ese fin a nivel subregional y regional.

4.10.1. *Robustecer los esquemas de integración regional de los que el país es parte, y propiciar una mayor coordinación de las políticas económicas y sociales de los países miembros, de la complementariedad de sus economías y de la solidaridad regional.*

4.10.2. *Fortalecer la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad Sudamericana (CASA) y el Grupo de Río, como mecanismos de concertación política en los grandes temas internacionales, de modo que permitan incrementar la capacidad de negociación que tienen sus miembros por separado.*

4.10.3. *Profundizar la integración económica y social de la CAN, mejorando la coordinación de políticas macroeconómicas con miras al eventual establecimiento de una unidad monetaria, así como la plena utilización del mercado subregional como plataforma para lograr mayor competitividad y proyección a nivel internacional.*

4.10.4. *Participar activamente en los mecanismos de análisis y decisión de la Comunidad Andina, CASA y ALADI.*

4.10.5. *Impulsar la convergencia de la CAN y el MERCOSUR para la creación de un espacio político, económico, social y cultural sudamericano, apuntalado por la Comunidad Sudamericana, y la ejecución de los proyectos de infraestructura física que integran la iniciativa conocida como IIRSA, la que debe realizarse con respeto de los intereses de las poblaciones más vulnerables y sin generar impactos ambientales negativos.*

4.10.8. *Fortalecer los vínculos entre los esquemas de integración a los que pertenecen los países miembros de ALADI, y robustecer la vinculación de éstos con CARICOM.*

4.10.9. *Dinamizar la cooperación e integración energética de la región, sea a través de OLADE, o de otros mecanismos multilaterales y bilaterales (énfasis agregado) (pp. 55-57).*

Definitivamente el grueso de la proyección externa del Estado ecuatoriano hacia los mecanismos y procesos de integración apunta al espacio continental sudamericano y a América Latina, incluso con eventual extensión al área centroamericana, siempre tomando en consideración las diferentes opciones que surgen de más de un esquema de inte-

gración existente en esta área del planeta (CAN, MERCOSUR, ALADI, UNASUR), con la perspectiva de converger hacia la integración sudamericana.

Con tal proyección, se plantea la opción de trabajar en los campos de integración económica, social, política y cultural de América Latina, incluso en el ámbito energético, tanto en la dinámica intergubernamental como en la supranacional o comunitaria. Aparecen también como líneas rectoras para este ejercicio que se propone el Estado ecuatoriano la coordinación política, la complementariedad de las economías, la solidaridad internacional, la profundización de los procesos y su participación en la toma de decisiones.

Estados Unidos de América

4.11.6. En los foros de comercio, se unirá el país con sus socios andinos para negociar con Estados Unidos (pp. 58-59).

Este ideal de la Política Exterior ecuatoriana en realidad no ha pasado de eso, una declaración lírica, ya que como es de dominio público, Colombia, Ecuador y Perú emprendieron, unos con más éxitos que otros, un proceso de negociación de tratados de libre comercio con la potencia del norte, con lo cual se han producido casi insuperables inconvenientes a la Comunidad Andina.

Unión Europea

El PLANEX defiende que el Ecuador comparte valores y tradiciones históricas con los estados miembros de la Unión Europea; entre ellos, la necesidad de fortalecer la democracia y el Estado de derecho, y de impulsar el desarrollo del derecho internacional –en especial en las áreas ambiental y penal– y la promoción del multilateralismo como procedimiento adecuado para el desarrollo de las relaciones internacionales. Los lineamientos estratégicos en la relación del Ecuador con la Unión Europea son:

4.12.3. Desarrollar una mayor vinculación económica y política con la Unión Europea, tanto por la vía bilateral como mediante negociaciones entre ésta y la Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones, profundizando los acuerdos de comercio e inversiones.

4.12.4. Establecer acuerdos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado europeo. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales (OMC, OMPI, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando la incertidumbre y el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias (por ejemplo las medidas zoosanitarias y *anti-dumping*) o condicionamientos políticos ajenos al ámbito comercial (pp. 60-61).

Por virtud de estas dos directrices, se concluye que las relaciones de Ecuador con la Unión Europea se desenvolverían exclusivamente en la dinámica intergubernamental bilateral, e internacional cuando la CAN negocie acuerdos internacionales con la Unión Europea para lograr mayor éxito en lo tocante al comercio y la inversión.

Llama la atención cuando en esta parte el PLANEX expresa que la Unión Europea negociará con la Comunidad Sudamericana de Naciones, esquema de integración inexistente hasta la fecha.

En los casos de *España, Cuenca del Pacífico, Rusia y la Comunidad de Estados Independientes*, no se encontró vinculación con el tema de la Integración.

C) Organismos Internacionales: Sobre este tópico el PLANEX imprecisamente habla de “apoyo para fortalecer la integración”, con lo que no se deja expresamente establecido que Ecuador trabajará para “profundizar” los procesos de los cuales ya participa, sino que se deja el asunto para una interpretación amplia en la cual cabrían múltiples opciones para el accionar del Estado. El aludido lineamiento expresa: “4.16.7. Apoyar a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, sudamericana y latinoamericana” (pp. 67-68).

Desarrollo institucional

El instrumento en análisis desarrolla que se debe realizar un especial esfuerzo para fortalecer la capacidad de acción de la Cancillería en la promoción económica externa del país, consolidando los mercados existentes y abriendo nuevos, para los cual se capacitará a los diplomáticos y se fortalecerá el vínculo de la Cancillería con los sectores productivos. Así mismo contempla que la relación fluida y permanente con los centros académicos y las organizaciones de la sociedad civil permitirá una mejor capacidad del Servicio Exterior para analizar el impacto en Ecuador de las tendencias y cambios en el escenario internacional. Se propone un desarrollo de la institucionalidad de la Política Exterior sobre la base de los siguientes lineamientos estratégicos:

- 5.3. Mantener una fluida relación con el Congreso Nacional, al que el MRE informará de manera oportuna sobre los hechos más destacados de las relaciones externas.
- 5.5. Formar equipos de negociadores en temas económicos, con carácter permanente y bajo la coordinación de la Cancillería. Habrá un procedimiento de consultas sistemáticas con los sectores productivos y con entidades estatales vinculadas a la producción.
- 5.6. Establecer mecanismos permanentes de consulta con expertos nacionales en distintos temas, para la preparación de las posiciones e informes del país en foros internacionales.
- 5.10. Apoyar la instalación de un sistema permanente de planificación de la política exterior que permita contar con un Plan de largo plazo, el PLANEX 2020; planes de mediano plazo (4

años), y planes operativos anuales en los que la asignación de recursos en la Cancillería y el exterior responda a los objetivos estratégicos determinados en el PLANEX y las metas fijadas en los planes de mediano plazo (pp. 69-71).

Estos lineamientos se concretan en que el desarrollo institucional de la Cancillería estará basado en al menos cuatro puntos, a saber: relación, apoyo y coordinación entre las funciones del Estado, consulta y participación de actores relacionados, intervención de equipos de negociadores capacitados, planificación de la Política Exterior nacional.

Política de comunicación

No existe referencia expresa a los procesos de integración. Únicamente se destaca el deseo de llegar a los ciudadanos con información relacionada con la ejecución de la política exterior ecuatoriana, que, como se ha visto, incluye lo referido a la integración (pp. 73-75).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010. POLÍTICA EXTERIOR ECUADOR: LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

En la Presentación de este documento, la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa Garcés, expresó, entre otras cuestiones, lo siguiente: “Igualmente, *el Gobierno cree en la integración regional, por lo que apoyaremos sin restricciones a la Comunidad Andina y al establecimiento y consolidación de UNASUR, y trabajaremos con el MERCOSUR para lograr el gran objetivo de la integración sudamericana*” (énfasis agregado) (p. 7).

Vale entonces resaltar a continuación los criterios más relevantes expuestos por algunos consultores en materia de Integración Andina y Latinoamericana, que sirvieron como insumos para diseñar el Plan cuatrienal que ahora se analiza:

- Javier Ponce Leiva, al realizar la introducción al documento, refiere concretamente que se ubican dos percepciones generalizadas de los sectores consultados, la primera, la *poca confianza en el proceso de integración andino*, cuyos resultados positivos para Ecuador no son reconocidos; y la segunda, la *marcada disposición de los ecuatorianos por impulsar la integración sudamericana*.
- Washington Herrera, ex Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena, manifestó que la alta concentración de exportación de productos primarios, el escaso ahorro nacional y la baja competitividad de las empresas son problemas no resuel-

tos de la economía del país. Por lo que *propone concentrar la acción ecuatoriana en la CAN en fortalecer la integración fronteriza*, priorizando la infraestructura en el caso del Perú, y la resolución del transporte de mercancías en el caso de Colombia. También sostuvo que las *tareas centrales de UNASUR* deberían ser el *impulso a la infraestructura suramericana (IIRSA); la integración financiera (Banco del Sur); la integración energética –incluyendo desarrollo de proyectos hidroeléctricos para demanda interna y exportación–; y el fortalecimiento de la información y comunicación regional*. Defiende que es prioritario el *diseño de mecanismos para hacer frente a las asimetrías entre los países miembros*.

- Leonardo Mejía, ex Secretario Adjunto de ALADI, estima que los pilares son el IIRSA, para la integración física, y *el patrimonio CAN-Mercosur*. Plantea la coordinación con esos sistemas para acelerar la convergencia comercial, o la alternativa de que los países miembros amplíen a la región las preferencias otorgadas a terceros como EU, Japón, China, UE, etc. Alerta sobre el riesgo de que la nueva entidad adopte una agenda excesiva, por lo que recomienda priorizar su acción, a más de los campos señalados por Washington Herrera, hacia la educación, cultura y ciencia y tecnología.
- Grace Jaramillo, FLACSO, postula que es necesario *replantear el enfoque de la integración*, lo que pasa por *el impulso a la integración de las instituciones, de tal modo que se posibilite un mecanismo ágil de solución de controversias; procesos amplios y simplificados de toma de decisiones; convergencia de políticas públicas –no solo de comercio, sino salud, educación, ciencia y tecnología, fitosanitarias*. Añade que *la integración debe ser vista como un escudo frente a los efectos negativos de la globalización, lo que requiere voluntad política para rendir atribuciones soberanas al ente supranacional*. Duda sobre la existencia de dicha voluntad por parte de importantes actores suramericanos como Brasil, Chile, Venezuela y Argentina, por razones internas y externas. *Concuerda con la necesidad de una geometría variable con varias velocidades en UNASUR, y puntualiza que las medidas para corregir asimetrías deben pensarse en términos de regiones más que de países*. Luego de destacar la *importancia de la CAN como mercado del 70 por ciento de los productos industriales ecuatorianos y su función de trampolín para la exportación en varias áreas*, explica la necesidad de políticas de respaldo a la producción con valor agregado y el desarrollo de la biotecnología. Frente a las falencias institucionales de la CAN mencionadas por Washington Herrera dice que *las decisiones dejen de ser tomadas por consenso; que Ecuador establezca su política de comercio exterior a partir de la CAN; y que el Secretario General asuma liderazgo del proceso* (pp. 13-14).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010. POLÍTICA EXTERIOR

En la Introducción de este importante documento de corte “instrumental”, cuando era octubre de 2007, el Embajador Javier Ponce Leiva, Coordinador de Política Exterior, entre otras cosas, manifestaba:

(...) este Plan de Desarrollo refleja las prioridades e ideología del actual Gobierno, que decidió respetar el amplio marco que ofrecen los consensos del Planex 2020, concretándolos en metas y programas realizables y mensurables en los cuatro años de duración de su mandato (...).

El texto se inicia con una sinopsis del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del que este capítulo forma parte. Establece siete políticas para la acción externa del país, y, partiendo de los lineamientos establecidos en el Planex 2020 para cada tema, define una o varias metas mensurables para cada uno de ellos, con sus respectivos programas y estrategias.

(...) Este rico patrimonio cultural, económico y social y nuestra disposición de apertura cultural y económica debería permitirnos, con la dirección adecuada, dar un aporte enriquecedor a una región de raíces comunes que se siente cada vez más solidaria, con vocación integradora y que reclama un puesto digno en la comunidad internacional (pp. 6-7) (énfasis agregado).

Entre los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 consta uno que tiene relación directa con el papel que deben cumplir los ciudadanos frente a cuestiones trascendentes para el Estado y la sociedad (respeto al principio democrático), como lo es el ámbito de los procesos de integración, así expresa:

Las orientaciones éticas que guían el Plan Nacional de Desarrollo se fijan dentro de una concepción igualitaria y democrática de la justicia que se expresa en tres dimensiones: (...) –*La justicia democrática participativa*: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y de poder colectivo democrático (p. 10).

Este documento propone ocho estrategias para el logro de sus objetivos,³⁶ que conjugan las dimensiones social, económica, cultural y política, esencia de la vida de los seres humanos en sociedad. A continuación señalo y explico la segunda estrategia, que tiene relación directa con la Integración:

36. 1. Desarrollo interno, inclusión social y competitividad real. 3. Diversificación productiva. 4. Integración territorial y desarrollo rural. 5. Sustentabilidad del patrimonio natural. 6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y control. 7. Democratización económica y protagonismo social. 8. Garantía de derechos.

2. *Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial*. La integración subregional y el fortalecimiento de los mercados Sur-Sur se consideran prioritarios. (...). P. 12.

OBJETIVO 5. *Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana*.

Fundamento

(...) Tomando en consideración este contexto histórico, político y cultural, *el actual Gobierno nacional está empeñado en la formulación de un plan de desarrollo* que, entre otras cosas, garantice eficazmente la paz y la soberanía nacional, y permita la *inserción inteligente del Ecuador en el orden económico y político resultante de la globalización*, sobre la base del respeto a la identidad nacional y al reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, social, económica y política de los distintos grupos humanos que comparten el territorio ecuatoriano.

(...) En ese sentido, afirmar la soberanía nacional requiere no solo el desarrollo de una política exterior enmarcada en *relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación, consistente con los principios de la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros países, la búsqueda de la paz, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento de relaciones amistosas y de buena vecindad con los países limítrofes*, sino que, por encima de todo, involucra el desarrollo de un marco institucional y un entorno social que garantice el goce pleno de los derechos humanos por parte de todos los ecuatorianos, particularmente de los derechos económicos sociales y culturales (pp. 13-15) (énfasis agregado).

Llama poderosamente la atención que el referido Objetivo 5 pomposamente contempla, entre otros elementos: “auspiciar la integración latinoamericana”, el desarrollo de su contenido no hace alusión puntual alguna a los procesos de integración, sino que únicamente se refiere a tópicos de la proyección externa del Estado hacia el concierto internacional, en orden al respeto de la soberanía y a principios del derecho internacional. Tal objetivo, por lo tanto, queda fijado como una simple declaración lírica.

POLÍTICA EXTERIOR 2007-2010. DIAGNÓSTICO

Este documento reconoce el ideal de la Integración como una tarea por lograr por parte del Ecuador, pero no menciona la necesidad de construir un esquema o proceso de integración que permita alcanzar las aspiraciones del país en los planos interno como externo. Tampoco hace referencia alguna a objetivos típicos de los procesos de integración con un norte ambicioso, por ejemplo, formar un mercado común o una unión económica; solo habla de “avanzar en acciones y programas” aplicados a campos muy amplios y generales como la “inserción eficiente en el sistema económico”, lo que da la idea de la búsqueda de adelantos circunscritos solo en la dinámica intergubernamental mas no supranacional. Veamos lo que allí se expresa:

(...) *La integración latinoamericana es una aspiración que se encuentra profundamente enraizada en los pueblos de la región –y de modo marcado en el ecuatoriano–, siendo previsible que en los próximos años se fortalezcan las iniciativas para avanzar en acciones y programas que multipliquen los vínculos económicos, culturales, sociales, políticos, de protección ambiental y de desarrollo de infraestructura entre los distintos países de América Latina, en especial en Sudamérica.*

La acción en favor de la integración suramericana ha cobrado nuevo impulso y se inscribe en los requerimientos nacionales para acceder a una inserción eficiente en el sistema económico internacional. La creación del UNASUR (sic) es prueba de la decisión política de los gobiernos de la región por avanzar en ese camino (énfasis agregado) (p. 18).

Lo que viene a continuación deja ver la corta visión de las oportunidades que puede acarrear un proceso de integración política, cuando únicamente se considera que por vía de la “asociación” –no se dice “integración”– con estados de intereses similares se podría incrementar la capacidad de negociación internacional. Además, se argumenta a favor del establecimiento de relaciones multilaterales y bilaterales, pero únicamente en la dinámica internacional y no supranacional-comunitaria.

En lo que tiene que ver con las relaciones bilaterales se privilegia las que se establecerían con los países latinoamericanos, con Estados Unidos de América, la Unión Europea, los países asiáticos, la Comunidad de Estados Independientes, los países de Medio Oriente, al efecto manifiesta:

(...) A lo largo de su historia, Ecuador ha buscado *asociarse* en distintos ámbitos con estados de intereses similares a fin de incrementar su capacidad de negociación internacional. *La política exterior del país mantendrá esta vocación, tanto en las relaciones multilaterales, como en las negociaciones que realicemos con las principales economías del mundo, tales como la negociación entre la CAN y la Unión Europea.*

(...) Frente a esta realidad, sin descuidar el apoyo al multilateralismo, es indispensable fortalecer el diseño y la ejecución de políticas bilaterales que afiancen las relaciones de amistad y cooperación con los principales socios del Ecuador (énfasis agregado) (pp. 19-20).

Entre las directrices de la Política Exterior se destaca una que contiene importantes cometidos a lograr en el marco de la Integración; sobre el particular refiere la “integración latinoamericana productiva, social y ambiental”, como mecanismo de potenciar la presencia soberana de los estados partes en la comunidad internacional y como motor del desarrollo humano sustentable (p. 22).

El Plan Nacional de Desarrollo que se analiza incorpora siete políticas, de entre las cuales se ubican las que tienen relación con la Integración:

Política tres: Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior (pp. 55 y ss.)

META 3.6. *Fortalecer la capacidad de negociación ecuatoriana en el tema migratorio a través de acciones conjuntas en el marco del proceso de integración regional, en organismos tales como: CAN, MERCOSUR, Grupo de Río y UNASUR.*

(...) Estrategia: Realizar acciones conjuntas en la CAN, UNASUR, MERCOSUR y Grupo de Río para obtener regularización y respeto a los derechos de los emigrantes, incluida la reunificación familiar en los países de destino (Estados Unidos y Unión Europea) y tránsito por México y Centroamérica.

Lineamiento estratégico PLANEX 2020: Protección de emigrantes (Énfasis agregado) (pp. 60-61).

Política cuatro: Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional.

Dentro de la Justificación de esta Política se ubica a la “integración como proyecto integral permanente”, como instrumento para alcanzar el desarrollo, proyección externa y eliminar las asimetrías entre países del entorno (pp. 67-68).

Se señalan también las metas siguientes: META 4.4. Incrementar los márgenes de participación del Estado en las utilidades petroleras. META 4.5. Propiciar nuevos entendimientos de integración regional a fin de avanzar negociaciones de bloque con la Unión Europea. META 4.6. Profundizar las relaciones con los representantes de los mecanismos de integración, en particular con la Comisión de Vecindad, para el desarrollo efectivo de los programas de integración y cooperación con Colombia. META 4.7. Potenciar a la Comunidad Andina con propuestas concretas para el tratamiento de temas que consoliden el desarrollo humano equitativo y sustentable de ambos países. META 4.8. Consolidar la integración y el comercio, mediante el fortalecimiento de la Comunidad Andina como organismo para impulsar las relaciones económicas con el Perú. META 4.9. Profundizar el proceso de integración y de negociaciones comerciales en los organismos regionales de América Latina. META 4.10. Propiciar la integración y el comercio mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración subregionales y regionales. META 4.11. Apoyar la plena utilización del mercado de la Comunidad Andina mediante mecanismos de integración, ampliación y diversificación comercial. META 4.12. Incrementar la balanza comercial entre los países de la región; especialmente de la Comunidad Andina. META 4.13. Propugnar la creación de un espacio político y económico suramericano mediante la convergencia de UNASUR, la CAN y el MERCOSUR. META 4.14. Activar los acuerdos de complementación económica suscritos con los países miembros de ALADI para fortalecer los esquemas de integración que favorezcan el intercambio comercial y el desarrollo de los mercados regionales. META 4.16. Potenciar la implementación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y del Acuerdo de Asociación, como mecanismos favorables para el proceso de integración y de negociaciones comerciales con la Unión Europea. META 4.24. Establecer condiciones necesarias para que las exportaciones puedan crecer dinámica y sostenidamente. Apoyar a los sectores de producción nacional con usos intensivos de mano de obra (pp. 68-83).

Política cinco: Alinear la Política Exterior con la política interna y rendir cuentas a los ciudadanos. En ese marco se encuentra las siguientes metas: META 5.17. Ampliar e impulsar las relaciones Sur-Sur con América del Sur y América Latina a través de la concertación a nivel regional y subregional en temas de política internacional. META 5.18. Impulsar el proyecto del eje multimodal Manta-Manaos, suscrito entre los presidentes de Ecuador y Brasil para la ampliación de los espacios de cooperación política, social, económica comercial y cultural. META 5.19. Apoyo a la puesta en marcha de la Secretaría de UNASUR en Quito (pp. 105-108).

ORIENTACIONES DE LOS ACTORES POLÍTICOS RELEVANTES DE ECUADOR SOBRE LAS ESTRUCTURAS, MECANISMOS Y PROCESOS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA Y EN LA COMUNIDAD ANDINA

A continuación se hace una especie de sistematización de las orientaciones que tienen los actores políticos más relevantes del país: ejecutivo, Asamblea Constituyente, Asamblea Nacional, partidos políticos, formadores de opinión ciudadana, respecto de las estructuras, mecanismos y procesos de la integración política en la región sudamericana y en la CAN.

PODER EJECUTIVO

La orientación del Poder Ejecutivo en lo tocante a la integración se encuentra básicamente en los contenidos de los Planes Nacionales revisados, que eventualmente hallan aplicación en el terreno de lo fáctico, como es el caso de la suscripción del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), aunque a todas luces se trata de un proceso que deja muchas inquietudes antes que certezas, esto debido a las últimas actuaciones centradas en problemas de variada índole, que ha comprometido a varios países integrantes de la Organización, están como ejemplos, los siguientes: la Declaración de UNASUR, de 12 de septiembre de 2008, referida a la crisis política que sufrió Bolivia, y la Declaración de La Moneda, adoptada en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008, con la cual, entre otras cuestiones, se creó una “Comisión de apoyo y asistencia al gobierno de Bolivia”; la Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las Personas Migrantes, adoptada en Montevideo, el 19 de septiembre de 2008; la aprobación de los Consejo de Defensa y de Salud Suramericanos, en Santiago de Chile, el 16 de diciembre de 2008; la Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, de 12 de febrero de 2009; la Declaración de

Santiago de Chile, a raíz de la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de 10 de marzo de 2009; la Declaración Presidencial de Quito, adoptada en Quito en el marco de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, el 10 de agosto de 2009; la Declaración Conjunta de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, aprobada en San Carlos de Bariloche, el 28 de agosto de 2009; la Decisión de Quito, sobre Solidaridad de UNASUR con Haití, de 9 de febrero de 2010; y el Comunicado de UNASUR ante el terremoto en Chile, también adoptado en Quito, el 27 de febrero de 2010.³⁷

Así por ejemplo, se ha destacado que nació con un telón de fondo complicado y en medio de tropezones (renuncia del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, a su designación como secretario ejecutivo, el rechazo de Colombia a asumir la Presidencia Pro Tempore, los efectos latentes de la crisis entre Quito, Bogotá y Caracas, reparo y condicionamientos de Colombia para crear el Consejo de Defensa Suramericano).³⁸

A ello añadiría la indefinición que existe en el Tratado sobre el modelo de integración que busca América del Sur, la poco práctica estructura institucional creada y los pobres mecanismos normativos y otros contemplados para lograr los objetivos fijados, que antes que consolidar un poder ejecutivo supranacional dejan en manos de los estados la búsqueda de una serie de esclarecimientos, que pueden conllevar empleo excesivo de tiempo e incertidumbres al proceso. A mi juicio, la UNASUR podría ser considerada un foro internacional más, que difícilmente podrá llevar a la región a un esquema de integración política de importante calado.

En este ámbito de las relaciones internacionales de integración del Ecuador también se debe agregar la “Declaración de la República del Ecuador para su incorporación a la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América”, ALBA, suscrita por el presidente Rafael Correa Delgado en Maracay, Venezuela, el 24 de junio de 2009, en cuya parte declarativa expresa:

1. Su decisión de hacer suyos los principios enunciados en la Declaración Conjunta, constitutiva de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), suscrita el 14 de diciembre de 2004 entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba, a la que han adherido la República de Bolivia, la República de Nicaragua, la Mancomunidad de Dominica, la República de Honduras y San Vicente y las Granadinas; y,
2. Su solicitud de admisión como miembro pleno del ALBA, sujeta a las disposiciones de su ordenamiento constitucional.³⁹

37. <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (04/04/2010).

38. De esa manera lo destacó el diario *El Comercio* del sábado 24 de mayo de 2008, p. 8, Cuaderno 1.

39. <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=4605> (01-04-2010).

Es curioso que en la misma fecha y lugar de presentación de la referida Declaración ecuatoriana los integrantes de la ALBA emitieron la “Declaración de la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP”, en la cual, entre otras cuestiones, se manifiesta:

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en ocasión del 188 aniversario de la victoria Patriótica en la Batalla de Carabobo, reunidos en el marco de su VI Cumbre Extraordinaria en la ciudad de Maracay, Estado Aragua, República Bolivariana de Venezuela, el 24 de junio de 2009, ratificaron su compromiso con los principios estipulados en la Declaración Conjunta del 14 de diciembre del 2004, suscrita entonces por los Presidentes de la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

Reconocieron el fortalecimiento del ALBA-TCP y su consolidación como una *alianza política, económica y social en defensa de la independencia, la soberanía, la autodeterminación y la identidad de los países que la integran y de los intereses y aspiraciones de los pueblos del Sur frente a los intentos de dominación política y económica*. Reconocieron también los notables avances del ALBA-TCP como mecanismo de unión de nuevo tipo basado en la solidaridad, la cooperación, la complementariedad y la justicia. Destacaron su vital importancia en la construcción de un mundo pluripolar, que reconozca la integración de valores sociales y humanistas heredados de nuestros pueblos originarios.

De la misma manera:

Saludaron con mucho entusiasmo la incorporación de la República del Ecuador al ALBA-TCP, después de su activa participación como país observador, y en vista de que hay una identidad y una proyección histórica conjunta. La lucha del Ecuador contra las inequidades locales y globales, y la solidaridad de su Gobierno con los procesos integracionistas latinoamericanos, constituirán, sin lugar a dudas, un aporte significativo a la consolidación del ALBA.

Decidieron que, a partir de esta VI Cumbre, el ALBA-TCP se denominará “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA-TCP) en el entendido que el crecimiento y fortalecimiento político del ALBA-TCP la constituye en una fuerza real y efectiva.⁴⁰

Sobre lo último, sorprende que esta denominada “Alternativa” ahora engloba a un Tratado de Comercio para los Pueblos, por lo tanto, es visible que dicho instrumento internacional debió haber sido puesto en consideración de la Asamblea Nacional del Ecuador, previo a su ratificación y vigencia, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 418 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que ordena:

40. <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1984> (01/04/2010).

Art. 418. A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales.

La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido. Un tratado solo podrá ser ratificado, para su posterior canje o depósito, diez días después de que la Asamblea haya sido notificada sobre el mismo. (énfasis agregado).

A lo que hay que añadir que el art. 419 de la Constitución manda: “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 2. Establezcan alianzas políticas o militares. (...) 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio”.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El Presidente Constitucional de la República, mediante Decreto No. 2, de 15 de enero de 2007, convocó a una consulta popular, de conformidad con el art. 104.2 de la Constitución Política de la República de 1998, para la instalación de una Asamblea Constituyente; por su parte, el H. Congreso Nacional, mediante Resolución No. R-28-038, de 13 de febrero de 2007, calificó de urgente la convocatoria a dicha consulta popular.

Al Tribunal Supremo Electoral, de conformidad con normas constitucionales y legales, le correspondió organizar, dirigir, vigilar y garantizar la Consulta Popular Nacional del 15 de abril de 2007, convocada por el Presidente de la República.

Mediante Consulta Popular Nacional de 15 de abril de 2007, el pueblo ecuatoriano aprobó la convocatoria a la Asamblea Constituyente; el 30 de septiembre de 2007, eligió a los ciento treinta representantes para integrar el Organismo, que tiene una amplia mayoría formada por constituyentes que pertenecen a la línea política gobiernista. Según el art. 1 del Mandato Constituyente No. 1, la Asamblea Constituyente, por mandato popular del 15 de abril de 2007, asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes.

La Asamblea Constituyente⁴¹ ecuatoriana abordó lo concerniente a la integración subregional en la Mesa 9, denominada de “Soberanía, relaciones internacionales e integración”. A continuación se destacan las líneas de trabajo principales de esta mesa de trabajo.

- En el documento titulado *Una política exterior basada en la soberanía y la integración regional, por una sociedad sustentable y equitativa, por un orden mundial más*

41. <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec>

justo y democrático, constan los principios, políticas y objetivos de la Política Exterior ecuatoriana, planteados por la Asamblea Constituyente. El documento hace especial alusión a las relaciones con Colombia, al Plan Ecuador, política migratoria, al comercio exterior, la diplomacia verde, la soberanía y a la integración. Concretamente, en este documento se hace referencia a la integración de la siguiente manera:

Tema	Política
<i>Principios</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 3.- Integración latinoamericana integral: política, productiva, social y ambiental. • 5.- Fortalecimiento de la agenda positiva con los países vecinos.
<i>Integración</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración integral que supere la visión económica e instrumental. • Integración basada en la cooperación y la solidaridad con resultados prácticos. • Integración para un mejor posicionamiento de la región en el contexto internacional. • UNASUR como proyecto prometedor: Secretaría permanente en Quito. Temas: infraestructura, soberanía energética, educación, agenda social. • Financiamiento: Banco del SUR. • CAN como espacio de renovación práctica del modelo de integración.
<i>Nuevo concepto de soberanía</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía abierta a la cooperación, la integración y la solidaridad.
<i>Algunos desafíos para pensar en la soberanía</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Relación de la soberanía con la integración?

El documento referido apuntó a constituirse en un insumo para la definición de las aristas que la Política Exterior ecuatoriana tiene en la nueva Carta Política elaborada por la Asamblea. Tal instrumento enfoca el ámbito de las relaciones exteriores del Estado no necesariamente en conexión con los grandes objetivos nacionales a lo interno del país. Se habla de la búsqueda de una integración integral o completa, que cubre variados campos y que supere el segmento puramente económico-comercial para cumplir objetivos palpables. Se piensa en una integración basada en la cooperación y en la solidaridad, para un mejor posicionamiento de la región en el concierto mundial. Plantea a la UNASUR como proyecto prometedor que realizaría acciones no solo en lo relacionado con la infraestructura, soberanía energética, financiamiento internacional, sino con la agenda social y la educación.

El escrito en comentario también hace constar de una manera indescifrable lo siguiente: “CAN como espacio de renovación práctica del modelo de integración”. Luego postula positivamente un nuevo concepto de soberanía, al entenderla abierta a la cooperación, la integración y la solidaridad, lo que plasmado de esa manera en la nueva Constitución automáticamente puede dar un impulso a los procesos de integración política y/o comunitaria, esta última que se desarrolla sobre todo en la dinámica funcionalista-supranacional. Sin perjuicio de haberse planteado esto que califico como un acierto de los constituyentes de la Mesa 9, también se plantean un desafío que hay que leerlo como un retroceso: la relación de la soberanía con la integración.

• El instrumento titulado *Cronograma de la mesa 9 sobre los problemas y objetivos, temas y subtemas sobre soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana*, refiere a migración, soberanía, relaciones internacionales, y finalmente a “integración latinoamericana”, sobre este último asunto encontramos las siguientes referencias:

Identificación de problemas	Objetivos de desarrollo y transformación
Tratados y convenios internacionales se han sobrepuesto a la Constitución Política del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las organizaciones internacionales y de los (sic) mecanismos multilaterales que contribuyan con el desarrollo nacional y latinoamericano.⁴²
Soberanía política	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencias latinoamericanas de solución de conflictos.
Los procesos de integración en América Latina no se han consolidado y los esfuerzos que se han realizado se han limitado a la integración comercial, privilegiando una visión economicista que solamente ha beneficiado a las élites comerciales de la región. La integración ha sido asumida como proceso de transferencia de la soberanía ecuatoriana.	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar los procesos de integración latinoamericana, que no se limiten al comercio interfronterizo y que consoliden una integración económica, política, cultural, fundamentada en relaciones de solidaridad y complementariedad, que forje una región fuerte, capaz de negociar en condiciones de igualdad en el seno de la economía mundial.
Integración latinoamericana	<ul style="list-style-type: none"> • Integración como política de Estado. • Integración energética. • Integración cultural. • Procesos de cooperación latinoamericana. • Inversión extranjera. • Banco del Sur.

42. Al parecer este objetivo de desarrollo y transformación no tiene relación alguna con el problema identificado en la columna izquierda.

	<ul style="list-style-type: none">• Proyectos de integración: ALBA, UNASUR, CAN, IIRSA, MERCOSUR Y OTROS.• Promoción de instituciones supranacionales: consorcios interestatales.
Los procesos de integración han excluido los contenidos históricos, culturales y de identidad de los pueblos del país y de Latinoamérica.	<ul style="list-style-type: none">• Construir una política multidimensional de integración que incluya lo económico, político, social y cultural como ejes de diagnóstico/planificación/implementación y evaluación de planes/programas y proyectos de desarrollo nacional y regional.• Fortalecer la integración de los pueblos propiciando organizaciones latinoamericanas de trabajadores, campesinos pueblos indios, profesionales, maestros, académicos, intelectuales y artistas.
Enfoque integral del proceso de integración.	<ul style="list-style-type: none">• Multiculturalidad.• Pueblos de Latinoamérica.• Transversalidad de la integración. Relaciones internacionales: <ul style="list-style-type: none">• La concepción de la integración como política de Estado, interna y elemento consustancial de la soberanía, y no solo como política exterior.• Generación y fortalecimiento de relaciones exteriores que estén en completa coherencia con los principios y objetivos de desarrollo nacional priorizando aquellos vínculos internacionales que fortalezcan la región sudamericana y en particular al Ecuador.

Este nuevo documento de la Mesa 9 inicia planteando el objetivo de fortalecer a las organizaciones internacionales, entre las que necesariamente se debe contar a las denominadas modernamente organizaciones internacionales de integración o unificación (verbi-gracia, CAN y UE). Similar a lo que ocurre en el documento anterior, se defiende la necesidad de contar con procesos de integración integrales, de tal forma que permitan fortalecer la región.

Para concebir a la “Integración Latinoamericana” el documento da cabida a muchos procesos disímiles –lo que incluso puede desgastar a los estados miembros–, unos que se mueven e inspiran en acciones puramente intergubernamentales y otros en este tipo de acciones pero en combinación con las del tipo comunitario o supranacional, por ejemplo, UNASUR frente a la Comunidad Andina. Se habla, así mismo, de la promoción de instituciones supranacionales, lo que es positivo en orden a los esquemas de integración más avanzados, aquellos de índole comunitaria o supranacional.

Resulta también interesante en el documento mirar cómo se demanda la construcción de una política multidimensional de integración, con exigencia de seguimiento a los procesos, además con la posibilidad de dar cabida a la integración de varios sectores de los pueblos involucrados.

Se habla de la “transversalidad de la integración”, lo que denota un enfoque integral o comprensivo de la integración, con presencia en todas las políticas internas del Estado, en coherencia con los principios y objetivos de desarrollo nacional, y como elemento consubstancial de la soberanía, en consecuencia no únicamente como Política Exterior. Esta concepción a mi juicio encarna un salto positivo en el pensamiento político ecuatoriano sobre la integración, bien puede ser acogido para insertarlo en la futura nueva Constitución. Finalmente, el documento remata con la demanda en el sentido de que se deben priorizar aquellos vínculos internacionales que fortalezcan la región sudamericana y particularmente al Ecuador.

La Asamblea Constituyente aprobó una serie de disposiciones que comprenden el tratamiento sobre las relaciones internacionales, los tratados e instrumentos internacionales, y la integración, que dieron origen al texto actual que presenta la Constitución, según se vio antes.

En realidad, la Mesa 9 de la Asamblea Constituyente pecó en el excesivo desarrollo de solo una parte de las innumerables posibilidades que pueden surgir de los procesos de integración; a lo mejor hubiese sido suficiente referir la apertura del Estado ecuatoriano hacia procesos de integración política, económica-comercial, social, etc., con otros estados, de conformidad con los intereses nacionales, las políticas de Estado que se adopte y con los planes oficiales de política exterior.

PARTIDOS POLÍTICOS

*Partido Sociedad Patriótica (PSP).*⁴³ La declaración de principios de esta tienda política expresa lo siguiente:

El Sistema Internacional sigue teniendo como unidades básicas a Estados grandes, medianos y pequeños, por ello, es una obligación de los ecuatorianos auténticos defender y perfeccionar el Estado nacional, insertándolo en una Comunidad Andina de Naciones vigorosa, que encuentre puntos de unidad con MERCOSUR y los otros procesos de integración de América Latina, como un mecanismo indispensable para trabajar nuestra inserción soberana y con personalidad propia en la comunidad mundial.

43. <http://www.sociedadpatriotica.com>

*Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).*⁴⁴ La declaración que sigue se explica por sí sola; tiene fijación en las relaciones internacionales que permiten crear espacios para el libre mercado, sin mirar más allá hacia otras opciones más completas y positivas por las que puede inclinarse el Estado ecuatoriano:

8. Debemos de firmar el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, China, Alemania, Japón, Chile y con todos los países para poder llegar a tener cien tratados de libre comercio y poder libremente exportar nuestros productos a esos países e importar sus productos a nuestro país, generando de esta manera una mayor riqueza. Estos tratados deben de ser firmados siempre beneficiando al Ecuador y protegiendo aquellas áreas en que todavía aún no somos competitivos, como por ejemplo en ciertos sembríos en los que otros países tienen mejores rendimientos. En estos casos se pedirá una prórroga para darnos plazo de 5 a 10 años para modernizar esos sectores agrícolas que aún no son competitivos.

*Partido izquierda Democrática (ID).*⁴⁵ Ninguna referencia a la integración, ni a las relaciones internacionales del Estado.

*Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País.*⁴⁶ Ninguna referencia a la integración, ni a las relaciones internacionales.

*Acuerdo País.*⁴⁷ Acuerdo País es un movimiento político y social, su ideario contempla, entre otros contenidos, los siguientes:

La soberanía desde una visión renovada y renovadora. Nos pronunciamos a favor de la defensa de la dignidad de nuestra nación y de su soberanía tan amenazadas con los chantajes de potencias extranjeras y la sumisión de nuestros mandatarios, que nos han involucrado en conflictos y agendas ajenas, que nos insertan desequilibradamente en procesos que vulneran nuestra soberanía sobre nuestros recursos y hasta sobre nuestra política no solo económica sino jurídica. Queremos una patria altiva y soberana.

En el siglo pasado pensábamos que la soberanía tenía que ver exclusivamente con acciones bélicas y ejércitos en nuestra frontera. Hoy es necesario cambiar y ampliar nuestra concepción de soberanía. Algunos de sus ejes principales:

Soberanía en el escenario internacional: *vivimos en un mundo interconectado e interdependiente, pero lleno de inequidades; queremos insertarnos en él con voluntad de integración*

44. <http://www.prian.org.ec>

45. <http://www.izquierdademocratica.org>

46. <http://www.llacta.org>

47. <http://www.acuerdopais.com> (2008). Al mes de abril de 2010 ya no es posible acceder a la página de internet consultada inicialmente. Los motores de búsqueda conducen a la información que se encuentra en varias páginas bajo distintos nombres. Se encuentra, por ejemplo, datos sobre la llamada Revolución Ciudadana, que busca la implementación del Socialismo del Siglo XXI en el Ecuador, y que plantea cinco ejes de la revolución, de entre ellos, el eje 5 se refiere a "Rescate de la dignidad, soberanía y búsqueda de la integración latinoamericana" (http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Ciudadana), 04/04/2010.

regional, con la intención de globalizar la protección de los derechos y de garantizar que los ecuatorianos y las ecuatorianas que viven en otros países tengan condiciones de vida dignas; pero también es una exigencia el preservar la soberanía en el manejo de nuestra política interna (...) (subrayado agregado).

Partido Socialista Frente Amplio. Entre los principios forjados en este partido político se leen algunos que son importantes para el ámbito que se examina en este informe:

1. Introducción.- El Partido Socialista-Frente Amplio se constituye con el objetivo central de organizar al pueblo ecuatoriano en la búsqueda de una profunda transformación de las estructuras socio-políticas del Ecuador y en la captación del Poder Político del Estado ecuatoriano, para emprender un cambio revolucionario de la institucionalidad jurídico-política y económica del país, que haga posible la consecución de la justicia social sobre la base del desarrollo económico sustentable, la eliminación de toda forma de explotación y discriminación como la de género, edad, etnia, raza, clase y religión, la descentralización administrativa regional y provincial y *la integración subregional y regional del Continente*.

4. Estado y Gobierno.- El Partido Socialista-Frente Amplio declara su adhesión a los principios de autodeterminación, solidaridad y confraternidad entre los pueblos, especialmente los andinos y latinoamericanos. *Sustenta la necesidad de integración soberana de nuestros países, especialmente en el ámbito subregional, y demanda una participación activa del Ecuador en los organismos de la comunidad internacional*.

Bases Teórico Políticas

En la hora presente de profundas mutaciones científicas y tecnológicas del mundo y de un nuevo reordenamiento geopolítico de integración subregional y continental basada en la complementariedad de las economías y sobre criterios de ventajas mutuas y equitativas, así como una reinserción en el mercado mundial sin menoscabo de la soberanía y el desarrollo auto-sustentable. El trabajo como condición de la existencia, como esfuerzo humano y como progreso aplicado a la producción de la riqueza es la fuente de bienestar de toda sociedad (énfasis agregado).⁴⁸

ORIENTACIONES DE LOS FORMADORES DE OPINIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR EN TORNO A LAS ESTRUCTURAS, MECANISMOS Y PROCESOS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA Y EN LA COMUNIDAD ANDINA

En esta parte aparece imprescindible referir los criterios vertidos por varias personalidades, formadores de opinión ciudadana, que provienen de la academia, la diplomacia,

48. Cfr. www.psecuador.org

la magistratura, el periodismo, sobre el tema en estudio, pero además acerca de la significación que para cada uno tiene la noción de “integración política”.⁴⁹

A continuación se presenta una relación de las preguntas planteadas a cada uno de los entrevistados y sobre lo más relevante de las respuestas y criterios vertidos:

SIGNIFICADO DE LA “INTEGRACIÓN POLÍTICA”

En líneas generales los entrevistados manifestaron que la integración política implica un compromiso asumido por el nivel ejecutivo de los estados interesados, que debe manifestarse por sobre intereses particulares e ideologías dominantes, de tal forma que no trastoquen la esencia del proceso que se desea construir ni su institucionalidad. Se trataría de la construcción de un esquema compartido y evolutivo (Marco Romero), así como de mantener abiertos canales de diálogo al más alto nivel para solucionar problemas políticos, técnicos y económicos (Grace Jaramillo).

Michel Leví destacó que se trata de un proceso en el que los gobiernos de los estados miembros han cedido competencias en materia de política interna y/o externa en un contexto de integración. De igual forma que se han armonizado las normas y procedimientos relativos a las estructuras de gobierno de cada uno de los Estados Miembros, para permitirles actuar de manera conjunta (supranacional) o coordinada (intergubernamental). Por su parte Diego Cordovez manifestó que la integración política implica una voluntad política de un grupo de países de reforzar su seguridad colectiva, aunque entre los gobiernos involucrados haya diferencias ideológicas, estructurales o de política económica y social; agregó que una vez que se consolida un sistema de seguridad colectiva se puede avanzar hacia otros aspectos de la integración política como es la adopción y ejecución de una política exterior común que le permite al grupo ejercer mayor autoridad e influencia a nivel internacional y conseguir una más efectiva acción en foros multilaterales. Julio César Trujillo expresó que la integración política en el campo internacional es la unión de varios estados mediante normas jurídicas para crear instituciones políticas que en forma

49. Los personajes encuestados y/o entrevistados son: Gustavo Ayala Cruz, ex presidente del Partido Socialista Ecuatoriano; Patricio Bueno Martínez, ex magistrado ecuatoriano del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Diego Cordovez Zegers, ex canciller de la República; ex presidente del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Santiago García, experto en Comercio Internacional e Integración, profesor invitado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Grace Jaramillo, internacionalista, editorialista de diario *El Comercio*, directora del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Michel Levi Coral, funcionario del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; César Montúfar Mancheno, politólogo, internacionalista, editorialista de diario *El Comercio*, docente-investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; asambleísta nacional; Marco Romero Cevallos, experto en Integración Económica, director y profesor del Área de Estudios Globales y Sociales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Julio César Trujillo, constitucionalista y político ecuatoriano.

total o parcial tengan facultad para tomar decisiones sobre el poder o el ejercicio del poder en el territorio formado por la Unión del territorio de todos los Estados que se integran.

De otra parte, César Montúfar concibe a la integración política como un proceso de creación institucional multilateral para coordinar las políticas exteriores de los países, que implica la convergencia de posiciones y un espacio para plantear diferencias. La integración política sería, por lo tanto, un instrumento para que se desarrollen políticas comunes regionales concertadas.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO PARA PROCESAR LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y POSIBLES SOLUCIONES A SUS PROBLEMAS

Sobre este ámbito la mayor parte de entrevistados opinó que el esquema institucional nacional para procesar lo concerniente a la integración no es idóneo, y además, que el problema no está en ese campo sino en el incumplimiento de los compromisos asumidos.

Se puntualizó que en Ecuador todavía sufrimos de una especie de nacionalismo que corresponde más a la época de la posindependencia que a la del mundo actual; y que las instituciones del Estado que actualmente existen y las que se han propuesto, aparte de mencionar la integración como un objetivo del Estado ecuatoriano, no están diseñadas para ir creando una “idea de Latinoamérica”, y que quizás la aprobación de la iniciativa del Brasil, o de otra similar, podría obligar a los Estados, y al Ecuador en particular, a crear los mecanismos políticos, parlamentarios, militares y administrativos que se necesitan (Diego Cordovez).

De otro lado, se dijo que es necesario dar prioridad a los temas de la integración así como a los recursos necesarios; además, que es urgente comprender que la integración implica un proceso multidimensional (Marco Romero), y que los procesos de integración dependen también de una realidad geopolítica (Gustavo Ayala).

Así mismo, varios entrevistados opinaron sobre la necesidad de crear instancias nacionales especializadas, independientes y con amplias competencias, que se ocupen permanentemente de lo relacionado con la integración, con una perspectiva pragmática. Así, Grace Jaramillo afirma que el Estado ecuatoriano no ha instalado ningún mecanismo, instancia, oficina de alto nivel, ni directo ni político ni burocrático para solucionar en forma expedita temas de la integración, por lo que se lo debería crear, y luego establecer una política pública adecuada y visible en la materia.

Destaco en esta parte la opinión de Julio César Trujillo, quien entre otras cuestiones expresó que no se debe averiguar la idoneidad de las instituciones del Estado para la integración, porque en un proceso de integración primero habrá que crear instituciones comunitarias y en segundo lugar habrá que crear órganos al interior del Estado que se

encarguen de cumplir las decisiones que adoptan estos órganos comunitarios. Añadió que hace falta encargar algunas tareas a las instituciones estatales existentes. César Montúfar enfatizó en que de parte del gobierno ecuatoriano existe una sobreideologización de sus expresiones de política exterior, que hace perder la perspectiva de los grandes temas que interesan a nivel internacional así como de la institucionalidad que debe ir construyendo. Para Montúfar, el problema de la política exterior del Ecuador es que últimamente se ha sobreideologizado y personalizado demasiado, ya que desde el gobierno se entiende a la integración como un proceso de convergencia ideológica y no de desarrollo regional, dice que así el país al parecer está más dispuesto a acercarse políticamente a Irán que a Colombia o a Perú. Añade que pese a los desarrollos alcanzados, existe un proceso ideológico y político en contracorriente, que ha causado retroceso, por lo que falta una revalorización de la política exterior, ya que la ideología actual no puede revertir procesos que están en marcha ni los logros alcanzados.

MECANISMOS PARA EL MANEJO DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA Y EN LA COMUNIDAD ANDINA

El criterio preponderante de los entrevistados acerca de esta pregunta es que no hay verdaderos y eficientes mecanismos de corte político para la integración en esta parte del continente, o que los que existen son insuficientes, ya que no han superado la visión restringida sobre aspectos meramente comerciales. Por ejemplo, Grace Jaramillo expresó que no hay un poder ejecutivo como tal, que pueda tomar decisiones, o por lo menos que tenga atribuciones de impulsar el proceso de integración, y que falta un proceso de toma de decisiones flexible y a la vez expedito.

Por su parte, Michel Levi cree que no hay una definición de mecanismos, y que ni la CAN, MERCOSUR y mucho menos UNASUR han estructurado una visión como entes de integración política, a pesar de que hayan enunciado en la teoría que su intención central es llegar a ésta; agrega que la integración en América del Sur es un enunciado netamente político, sin mecanismos establecidos que lo lleven a la práctica. Patricio Bueno, por su parte, sustentó que las decisiones y resoluciones que toman los presidentes en las reuniones presidenciales del área andina al parecer no tienen un cumplimiento y ejecución eficaz y oportuna; critica que exista mucha retórica y poca efectividad, y que existan procesos paralelos de integración, por ejemplo: CAN y UNASUR.

En criterio de Diego Cordovez, la percepción generalizada en el área andina, lamentablemente, es que la CAN sigue siendo un proceso deficiente de integración comercial, que es difícil pensar que la CAN pueda contribuir a crear la “idea” de América Latina, como lo hicieron los mecanismos de Bruselas. Julio César Trujillo fue crítico al decir que le parece que la integración política no está en el horizonte en el que se mueven las con-

ductas políticas y sociales en toda la región y mucho menos en el Ecuador; añadió que no se pasa del discurso sin tener conciencia clara de lo que el discurso significa, y que ni siquiera se cuenta con un concepto moderno de soberanía. Esto último es compartido también por Gustavo Ayala.

En otra línea, César Montúfar destaca que últimamente en la Comunidad Andina se ha dado mayor peso a lo político frente a lo económico y a lo comercial, lo que según él demuestra que los mecanismos son buenos y lo que no funciona es la voluntad política al más alto nivel.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA REGIÓN SUDAMERICANA Y EN LA COMUNIDAD ANDINA

La mayoría de entrevistados postuló que al parecer en la región latinoamericana no hay aún procesos de integración política sobre los cuales sea factible hacer un análisis. A ello, Diego Cordovez añade que lo que existe es una crisis generalizada. Al respecto, Marco Romero aduce que faltan mecanismos de confianza mutua y seguridad regional, y que no se coordina la política exterior de los estados buscando la complementación. En contraposición está el criterio de César Montúfar, para quien los procesos son idóneos, pero en cambio los presidentes no se ven en el caso andino como actores clave, sino que se miran en perspectiva sudamericana, con lo cual los esfuerzos en vez de consolidar lo micro buscan lo sudamericano. Ante ello, cuestiona si será posible lograr lo más pero no lo menos; indica que lo político e ideológico, sumados a la retórica, están por encima de lo institucional, lo que lleva a un divorcio de las cuestiones.

Al respecto, Gustavo Ayala manifestó que la realidad es más compleja de lo que parece, que la integración no solo se construye con voluntad política, ya que existen también condiciones estructurales que la promueven o la impiden. Añadió que tal vez la misión de los gobiernos progresistas sea algo que parezca más tímido a corto plazo pero más estratégico al largo, y no es tanto el inaugurar la Patria Grande sino sentar las bases para construirla, crear una infraestructura común, generar espacios de intenso intercambio cultural y científico, generar cadenas productivas, coordinar políticas macroeconómicas, apuestas geopolíticas comunes, una institucionalidad democrática para la realidad latinoamericana.

En una línea diferente y pragmática está el criterio de Santiago García, a quien preocupa que la integración se ocupe demasiado de los aspectos políticos, dejando de lado los económicos y comerciales.

OBSTÁCULOS A SORTEAR POR PARTE DE LA COMUNIDAD ANDINA Y EN GENERAL DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PROCESOS

Según los consultados, falta decisión y definición política para impulsar y fortalecer los procesos existentes, que no necesariamente son de “integración política”, además que se debe reconocer la institucionalidad que se crea a lo externo de los estados así como sus competencias.

Con un enfoque singular, Grace Jaramillo argumentó que el primer obstáculo que tiene la integración andina y sudamericana es que no tiene mercados complementarios reales (al menos por ahora), y que mientras eso no se desarrolle o no exista, todas las iniciativas políticas e institucionales estarán en el aire.

Parte de los expertos señaló que en la región no se tiene conciencia de que se está perdiendo espacio en la economía y la política internacional, esto pese a la oportunidad que actualmente brinda la Unión Europea con su apertura para pactar acuerdos de gran alcance como son los de asociación.

El jurista Patricio Bueno argumenta que el conocimiento y sobre todo el interés de los ciudadanos por lo que es y significa un proceso de integración son escasos o nulos, por lo que hay que difundir las ventajas que se derivan de los procesos de integración; plantea que a lo mejor se requiera de una revisión del Sistema Andino de Integración, para fortalecer ciertos organismos y reorganizar otros. Añadió que es necesario lograr una concienciación por parte de funcionarios de cada uno de los países de lo que es un proceso de integración.

Con otra perspectiva, Diego Cordovez aduce que no existe aún la voluntad política necesaria; por ejemplo, la CAN no necesariamente tendría que cambiar su estructura actual, pero sí sería necesario un cambio de actitudes; agrega que se proponen nuevos foros y organismos, como lo que propusieron el Brasil y la UNASUR, sobre la creación de un Consejo de Seguridad, como si eso fuera a producir la voluntad política. Dice que en las discusiones que se han llevado a cabo para la estructuración de esas propuestas invariablemente reaparecen los nacionalismos y una especie de temor de que estructuras supranacionales puedan surgir y ejercer funciones. Vislumbra la posibilidad de que el Grupo de Río sea un foro que, por su composición actual, y dada la experiencia de la reunión de Santo Domingo, sea el más adecuado para que al más alto nivel se promueva un pronunciamiento colectivo que impulse la integración política. Termina diciendo que todo hace pensar que en este momento no existe el grado de confianza mutua que es la esencia misma de un proceso de integración política.

Julio César Trujillo manifestó que la consolidación supondría el inicio de procesos de integración en lo regional; que en lo subregional hay procesos de integración económica

y no política, aunque podría culminar en esta última, añadió que este proceso, no solo que no funciona sino que está en franco deterioro, y que si se quiere revivir la integración andina lo primero que se tendrá que hacer es cumplir los compromisos contraídos. Remata expresando que tenemos instituciones, normas y hasta tribunales, y no tenemos integración.

De su lado, Gustavo Ayala propuso: primero, definir claramente qué integración y para qué objetivos; es decir, aclarar el proyecto político compartido y su apuesta geopolítica; segundo, precisar una institucionalidad democrática –sin exclusión de actores no estatales–, que permita fijar espacios supranacionales, las reglas de selección de representantes, funcionarios, y la toma de decisiones, y que dentro de este aspecto vale pensar en una política de seguridad común; tercero, concebir procesos de integración económica que rebasen el libre comercio, que apunten a inversiones en infraestructura, espacios de planificación económica, proyectos industriales supranacionales complementarios, redes de comercio social, organismos financieros conjuntos, entre otros. Finalmente, pero no menos importante, habla de generar una dinámica cultural que promueva una subjetividad en los pueblos proclive a la integración, lo que supone programas de educación y comunicación.

A Santiago García le preocupa que a nivel gubernamental se mire mucho los aspectos coyunturales y no los de mediano y largo plazo; así mismo, cree que es inconveniente la poca capacidad de readecuación de los esquemas de integración en marcha a las exigencias de la dinámica internacional contemporánea; cita las presiones del gobierno de los Estados Unidos de América y aquellas presiones de grupos internos que abogan por una política comercial cerrada y proteccionista.

Finalmente, César Montúfar mantiene que la ideología no puede determinar ni marcar exclusiones en los procesos de integración. Propone que la UNASUR defina la relación entre América del Sur y los Estados Unidos de América en temas como democracia, derechos humanos, comercio; agrega que existe un alejamiento de los Estados Unidos, lo que permite diversificar relaciones con otras regiones, y que se abre una gran autonomía frente a los Estados Unidos, lo que brinda el mejor contexto para avanzar en los procesos de integración. Reitera que la sobreideologización de los procesos puede hacer que esa ventaja y esa oportunidad se pierda.

Debido a la importancia que comporta en este ámbito, paso a referir los aspectos más relevantes de una entrevista realizada al Dr. Rodrigo Borja Cevallos, Ex Presidente de la República del Ecuador y Ex Secretario General de la UNASUR, que apareció en el diario público *El Telégrafo*:

Llevamos alrededor de medio siglo impulsando procesos de integración subregional. En este momento, lo lógico es superar esta escala e ir hacia el proceso regional sudamericano. Para poder instrumentarlo es indispensable una entidad que tenga estas dimensiones, es decir, que

organice a los doce estados de esta parte de América y los empuje a desarrollar los planes y programas de integración para impulsar su desarrollo económico y social, y para encontrar en la unión la fortaleza necesaria para la defensa de los intereses latinoamericanos. Conozco que varios de los presidentes no comparten esta idea, y desean crear una nueva entidad integradora junto y al lado de las dos que actualmente operan: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Creo que la única forma de dar un impulso renovado a la integración es asumiendo la nueva escala.

Ante la pregunta de si deben desaparecer la Comunidad Andina y el MERCOSUR, contestó: “No deben desaparecer, sino integrarse a un proceso más amplio y más profundo. UNASUR justamente debe aprovechar las experiencias, los logros y los tropiezos de las entidades subregionales”.

Acerca de si la Unasur puede reemplazar a la Organización de Estados Americanos, dijo que la OEA es simplemente un foro de los estados americanos, y que UNASUR es una institución llamada a ejecutar programas de integración. Habla de que son dos dimensiones diferentes. Agregó que UNASUR, en el tiempo, será un escalón sobre el cual se logre posteriormente la integración latinoamericana y caribeña; en otras palabras, cree que están agotados los procesos de integración subregional y que éstos tienen una serie de problemas. Culmina diciendo que la respuesta que se debe dar es que Unasur, englobando a todas las entidades integracionistas, asuma la responsabilidad de impulsar la integración regional sudamericana.

CONCLUSIONES

1. Las estructuras institucionales que operan a nivel de Estado y de los otros actores políticos en Ecuador, para procesar lo concerniente a la integración política regional, en forma aislada y tradicionalmente, se han ocupado de diversos ámbitos de acción pública, entre ellos, el que concierne a la Integración, sea que ésta se exprese en el nivel político, económico, comercial, social, etc. En todo caso, del estudio realizado se evidencia que no existe una estructura institucional idónea y coordinada para procesar los temas relacionados con la integración política, sino que en cada instancia existente en la actualidad se procesa la materia de una forma tangencial, carente de especialización, sin planificación y sin un bagaje previo de estudios técnicos.
2. Las estructuras institucionales examinadas no cuentan con un plan de comunicación y difusión de su trabajo aplicado específicamente a los temas de la integración, ni para el nivel interno peor para el externo.
3. En el desarrollo del presente estudio se pudo constatar que lo relacionado con la integración política no consta como asunto de primera línea en las agendas de tra-

bajo de las estructuras institucionales del Estado y de los otros actores políticos nacionales, o si se hace mención a la integración se lo hace únicamente con una óptica reduccionista (libre comercio) y sobreideologizada de las relaciones internacionales.

4. Es posible que se esté construyendo las bases de una filosofía de la integración política, a la luz de los planes oficiales analizados y de ciertas manifestaciones que constan en los documentos de trabajo referidos de la Asamblea Constituyente y que desembocaron en varios artículos de la actual Constitución, lo que no permite aseverar que la práctica oficial e institucional del Ecuador vaya en una sola línea de trabajo, una prueba de ello es la adhesión del Ecuador a la ALBA-TCP, y sus actuaciones oficiales en el seno de la UNASUR.
5. En el caso ecuatoriano las estructuras institucionales que procesan temas relacionados con la integración política están formadas por:
 - a) Poder Ejecutivo (presidencia), Secretarías de Estado (Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Subsecretaría de Relaciones Multilaterales; Subsecretaría de Política Económica Internacional; Dirección General de Asuntos Amazónicos y Regionales), Entidad técnica (Consejo de Comercio Exterior e Inversiones).
 - b) Poder Legislativo (en su momento el H. Congreso Nacional entró en receso de sus funciones por decisión de la Asamblea Constituyente, que en virtud de sus plenos poderes asumió las funciones del Poder Legislativo), la Asamblea Nacional del Ecuador.
 - c) Partidos políticos.
6. La orientación de los actores políticos más relevantes del Ecuador en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y los partidos políticos, en torno a la integración política es permanente, sin embargo, de variado grado y alcance, y sin conocimiento cabal de la materia, lo que no resulta beneficioso para el Estado.
7. Frente a la integración política el Poder Ejecutivo exhibe una posición contaminada en exceso por la ideología, carente de pragmatismo, no tiene una posición definida ni de liderazgo, lo que ha llevado a que el Estado continúe participando de una serie de iniciativas de dudoso futuro, alcance y profundidad, por ejemplo, el caso de la ALBA. Esto deja ver que existe una cierta voluntad política sobre aspectos de las relaciones externas del Estado ecuatoriano, pero que no aterrizan en las cuestiones de mayor importancia que debe buscar la región sudamericana, ocasionando desgaste y pérdida de oportunidades.
8. La integración política no fue un asunto de trascendencia en el trabajo de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, que, sin embargo, se orientó a producir insumos sobre otras expresiones de las potenciales relaciones exteriores del Estado,

prueba de ello son los artículos revisados de la nueva Constitución, que versan sobre las relaciones internacionales, los tratados y otros instrumentos internacionales, y la integración. En todo caso, al parecer las bases constitucionales para el futuro hacer del gobierno en el campo de las relaciones internacionales están plantadas, y quedará en manos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los actores políticos relevantes, de los formadores de opinión, y del pueblo, la definición del tipo de proyecto de integración que debe auspiciar el Ecuador.

9. Pocos partidos políticos han incorporado en sus agendas principios y contenidos relacionados con la integración política, y los que lo han hecho lo han hecho de una manera disímil y en veces insuficiente, sin sustento en una sólida y moderna filosofía partidista sino al vaivén de una defectuosa tendencia solo justificada por la búsqueda de renovación y de actualización de lineamientos de la organización.
10. Todos los formadores de opinión ciudadana, pese a provenir de diversos ámbitos, expresan con preocupación sus ideas en torno a la integración política en la región, esto debido a factores como: falta de voluntad política, ausencia de líderes e ideas claras, incumplimiento de obligaciones de carácter internacional, contaminación de la política exterior del Ecuador con ideologías estancadas en el pasado, poca conciencia de los logros obtenidos en los procesos de integración en marcha.
11. Según se evidenció, Ecuador cuenta con un marco jurídico suficiente en materia de integración política; así mismo, tiene una estructura institucional insuficiente pero aceptable para procesar lo concerniente a la integración política; el gran problema radica en la falta de visión, liderazgo, responsabilidad, pragmatismo y voluntad política de los actores relevantes, que tienen a cargo ejecutar los puntos de la agenda de integración de nuestro país.
12. Todos los planes oficiales adoptados antes del Plan Nacional para el Buen Vivir deben ser revisados y adaptados a éste, y preponderantemente a la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo País, <http://www.acuerdopais.com>

Arbuet-Vignali, Heber, *Claves jurídicas de la integración. En los sistemas del MERCOSUR y la Unión Europea*, Santa Fe, Rubinzal / Culzoni, 2004.

Asamblea Constituyente, <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec>

Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, <http://www.comexi.gov.ec>

Ley de Comercio Exterior e Inversiones, Ley No. 12, publicada en el Suplemento del *Registro Oficial* No. 82 de 9 de junio de 1997.

Ley Orgánica del Servicio Exterior, Codificación 2006-003 (Suplemento del *Registro Oficial* No. 262 de 03/05/2006).

Mandato Constituyente No. 1, 29/11/2007.

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, <http://www.llacta.org>

PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006.

Partido Izquierda Democrática, <http://www.izquierdademocratica.org>

Partido Renovador Institucional Acción Nacional, <http://www.prian.org.ec>

Partido Socialista Ecuatoriano Frente Amplio: www.psecuador.org

Partido Sociedad Patriótica, <http://www.sociedadpatriotica.com>

Salgado, Germánico, *El Grupo Andino, eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Quito, UASB-E / CEN, 1998.

Fecha de recepción: 18 de mayo 2009

Fecha de aceptación: 29 de mayo 2009