

La nueva agenda internacional del Ecuador*

EMILIO IZQUIERDO**

El abordar el tema de la nueva agenda internacional del Ecuador permite fomentar el interés por el estudio de temas que son prioritarios y afrontar el análisis de la realidad que impone un mundo agresivamente interconectado, frente a los nuevos esquemas de desarrollo humano.

Ningún país está aislado de las nuevas y poderosas formas de comunicación, ni de las acciones internacionales en los campos político, comercial y cultural, ni siquiera voluntariamente puede un Estado declararse al margen de los acontecimientos internacionales.

Para nadie es extraño que las relaciones internacionales efectivamente han sufrido cambios drásticos en la última década, etapa finesecular llena de acontecimientos. Es precisamente a la luz de los notables cambios que se han dado en el mundo en los últimos doce años, y de cara al siglo XXI, que se hace urgente una seria reflexión sobre el papel de las cancillerías y la necesidad de reformular, robustecer, e incluso, en algunos casos, empezar a elaborar la agenda de política exterior.

Todo análisis en función de ese objetivo debe hacerse a partir del

* Una versión de esta presentación fue presentada en el conversatorio sobre "La nueva agenda internacional del Ecuador", organizado por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, el 26 de junio de 2002. Las versiones expresadas en este estudio son personales y no comprometen a la institución a la que pertenece el autor.

** Embajador del Servicio Exterior del Ecuador; director general de la Academia Diplomática.

perfecto conocimiento de los cambios que se han producido fundamentalmente debido a dos acontecimientos históricos notables:

El primero, la caída del Muro de Berlín, que transforma el mundo en la última década del siglo XX. Esta referencia se hace concretamente respecto del simbolismo excepcional que constituyó tal hecho y sus consecuencias, las cuales son preponderantemente militares, políticas y económicas.

Como consecuencia se ha impuesto rigurosamente el liberalismo económico, el cual presenta nuevas inquietudes, particularmente dentro de sociedades con menor desarrollo y con dificultades para concretar una participación más significativa en el agresivo mundo de los negocios internacionales. Se aborda el tema además desde la óptica de capacidades de supervivencia, más que de competencia.

Se han producido transformaciones no solamente en el mapa, particularmente europeo, sino fundamentalmente en el terreno de las relaciones internacionales. Este fenómeno significó el agotamiento de las ideologías contrapuestas, marcó también el final de la desconfianza internacional, que se expresaba esencialmente en una desconfianza militar; fenómenos que dan paso a efectos globalizadores, término con el que se quiere denominar a todo lo que ocurre hoy en el mundo.

El segundo, brutalmente impuesto por los ataques del 11 de septiembre de 2001, marca las pautas de lo que está ya en curso en las relaciones internacionales. De esta manera, el siglo XXI arranca con la imposición de una ideología, con variados efectos, guiada por la lucha contra el terrorismo, la cual impone nuevas reglas de comportamiento no solamente a los estados, cada vez menos soberanos y más condicionados, sino preponderantemente a los individuos, a los ciudadanos comunes que deben afrontar códigos de comportamiento obligatorio frente a un clima de terror y sorpresa.

A partir de los acontecimientos del pasado 11 de septiembre se da un claro robustecimiento del unipolarismo. Se debilita la influencia que empezaban a tener los países en vías de desarrollo al menos en los esquemas multilaterales. Comienza la imposición de políticas de defensa que no admiten la imaginación individual. La dirección está marcada por el poder unipolar. Estamos, entonces, ante nuevas formas de desconfianza internacional.

Efectivamente, con el fin de la Guerra Fría se inició en las Naciones Unidas un período de esplendor, que va de 1994 hasta el 11 de septiem-

bre de 2001. En esa etapa muchos de los largos procesos de negociación en temas de desarme y desarrollo económico, por ejemplo, empantanados por la Guerra Fría, llegaron a su fin. Se concretaron, en la mayoría de los casos, consensos de importancia. A partir del 11 de septiembre, parecería que todos esos logros vuelven a fojas cero. Los países en desarrollo van perdiendo el piso que lograron asentar con tantas dificultades y están obligados ahora, con renovadas desigualdades, a buscar otras alternativas al multilateralismo.

Dichas transformaciones han repercutido universalmente y han cambiado o deberían cambiar las orientaciones y acciones respecto de los más recientes temas de preocupación diplomática para el Ecuador. Por ese motivo, resulta indis-

pensable no descuidar el entorno; es decir, lo que pasa en el mundo, lo que acontece en otras regiones y lo que moviliza la atención en la propia región y, desde luego, en el país.

El fin de la Guerra Fría ha marcado también el fin de los conflictos históricos que gravitaban en varias regiones. En ese contexto, no se puede ignorar, además, que hasta hace pocos años la Cancillería ecuatoriana dedicaba un importante segmento de sus actividades, esfuerzos y recursos humanos a los problemas de frontera, que durante muchas décadas no tuvieron formas viables de solución.

Finalmente, el resultado de los esfuerzos del Ecuador por alcanzar la paz también ha producido un espacio para la reflexión y la consiguiente reorganización de las prioridades internacionales del país. Esto significa, ahora, que nos encontramos frente a la necesidad de hacer un replanteamiento no solamente de los nuevos esquemas de cooperación con el Perú, sino también respecto de los asuntos relacionados con el rol de las Fuerzas Armadas y, preponderantemente, del servicio exterior.

Uno de los efectos concretos de la paz es que esas instituciones, tradicionalmente herméticas, quieren ahora tener actitud de apertura, de comunicación con los otros segmentos de la sociedad.

La Cancillería está trabajando con los sectores público, privado y con la sociedad civil en la búsqueda de consensos nacionales para el fortalecimiento de su agenda de política exterior.

El resultado de los esfuerzos del Ecuador por alcanzar la paz también ha producido un espacio para la reflexión y la consiguiente reorganización de las prioridades internacionales del país.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, han iniciado el proceso con la sociedad civil para elaborar su Libro Blanco de Defensa. En esa línea, el nuevo esquema de política de defensa, en mi criterio, debe estar en gran medida supeditado a la política exterior. Por una razón básica: los actuales desafíos internacionales requieren de un tratamiento unificado. Esos nuevos desafíos están en el narcotráfico, terrorismo, crimen transnacional organizado, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. En fin, son temas de la agenda internacional.

Los cambios en el mundo, por un lado, y la definición de las fronteras, por otro, como hechos en proceso de consolidación, o consolidados definitivamente, llevan ahora a tomar conciencia sobre la necesidad de destinar, a tiempo completo, el esfuerzo y recursos a temas y objetivos relacionados con el desarrollo económico e imaginativas fórmulas para una presencia internacional con prestigio.

En esa línea, se hace indispensable un ensayo de evaluación de los variados aspectos y niveles de las relaciones bilaterales, particularmente respecto de los países vecinos, los de la Comunidad Andina, y de aquellos con los cuales tenemos, o queremos tener, el mayor grado de contactos comerciales. Hacia esa dirección se dirigen especialmente los elementos de cooperación y negociación.

En cuanto a las prioridades regionales, para el Ecuador el orden de las mismas tiene que partir de América del Sur. En primer lugar, los países vecinos, tal como el ya mencionado con el Perú. El tema colombiano, que presenta potenciales amenazas, requiere enormes esfuerzos de cooperación, así como una clara y firme estrategia política al corto y largo plazos.

La siguiente prioridad está en la consolidación de la integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, como estrategia de asociación preferencial.

Luego, Estados Unidos, por ser el socio comercial más importante del país, pero a través de una política coherente y donde prime la oportuna y seria actitud de respeto mutuo. También Europa, procurando un incremento en su participación en el desarrollo a través de adecuadas y convenientes políticas de inversión y eficaz cooperación. Finalmente, Asia, en forma selectiva y siempre que la agenda esté adecuadamente nutrida del estudio sobre las conveniencias evidentes para el país. Para participar adecuadamente en los esquemas multilaterales se requieren ideas precisas sobre lo que el país quiere obtener en su beneficio; y, por tanto, tratar los temas que le interesan, con estrategias y metas pragmáticas.

Dentro de este esquema habría que ejercitar permanentemente un esfuerzo por conocer mejor los métodos de trabajo de esos organismos, sus niveles de negociación y, a la postre, utilizar los mejores mecanismos para obtener resultados de utilidad para el país.

El sistema interamericano siempre acusó debilidad, por la falta de voluntad política. Sin embargo, en años recientes ha adquirido el impulso del proceso de Cumbres de las Américas y su seguimiento institucionalizado, así como el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–. Especial importancia tiene la participación en el Comité de Negociaciones Comerciales y en los Grupos de Negociación.

Hay muchos temas en la agenda de Naciones Unidas, la mayoría de los cuales tiene que ver directamente con el desarrollo social y económico, precisamente con el afán de que la organización adopte definitivamente dentro de sus metas prioritarias la atención a las necesidades de los países en desarrollo. En esa agenda están la “Asistencia Oficial al Desarrollo” y el programa de la “nueva cooperación internacional”, que significa claramente el acceso al conocimiento. El desafío que hoy enfrenta el sistema de Naciones Unidas es proporcionar un cierto orden para la globalización y que ésta sirva para al desarrollo de los pueblos, a través de la incorporación del conocimiento científico y tecnológico.

Naciones Unidas también ha establecido mecanismos para el tratamiento y programas tendentes al alivio y reducción de la deuda externa de los países del Tercer Mundo, proyectados en beneficio del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Por otro lado, son temas relevantes los que apuntan a mejorar la calidad de vida de la gente: los asuntos de la mujer, la infancia, la salubridad y la educación; así como aquéllos que se refieren a los programas de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación y por el respeto de la diversidad étnica y cultural.

La activa y comprometida participación en foros internacionales, especialmente de Naciones Unidas, sobre desarme internacional y reducción de armamentos, en sus dos vertientes, las armas de destrucción en masa y las armas convencionales, constituye una verdadera necesidad porque esta materia está íntimamente ligada a la disponibilidad de recursos financieros para los programas de desarrollo de los países más pobres de la tierra. Objetivo primordial de la comunidad internacional, en su doble sentido: como promotor en la consolidación de la paz y como alternativa de recursos económicos destinados al desarrollo.

Es indispensable incrementar las relaciones entre iguales, es decir, las llamadas Sur-Sur, como mecanismo de supervivencia.

En cuanto a las líneas temáticas, que son transversales, éstas presentan nuevos desafíos y, desde luego, nuevas amenazas, en primer lugar están los asuntos relativos a la democracia, seguridad, pobreza y economía competitiva.

Por otro lado, el fenómeno de la migración, la internacionalización de la delincuencia, el narcotráfico, el lavado de dinero, el desplazamiento de personas, Derechos Humanos, el tráfico ilícito de armas, la urgencia de la integración interna e internacional, el medio ambiente, el turismo, libe-

ración del comercio o apertura de mercados y de la inversión extranjera, son, entre otros, los temas que están en la nueva agenda.

La Agenda de Política Internacional debe proyectarse al desarrollo económico, pero entendido éste en su dimensión humana.

El fortalecimiento de la democracia es uno de los pilares fundamentales para afrontar el futuro. Es preciso robustecer las instituciones democráticas para hacerlas más participativas. Una democracia madura y transparente permitirá acrecentar el prestigio internacional del país al reflejar una situación política y

social interna sana. Dicho en otras palabras, una real democracia es la mejor carta de presentación y de prestigio internacional.

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

Para el desarrollo del país hay que fortalecer la producción y el aprovechamiento de los recursos. Especial importancia tiene en este sentido la explotación del mar y su defensa basada en leyes universales, de las cuales el país no puede seguir aislado.

La promoción del libre comercio en todos los niveles es otra de las prioridades para la agenda de política exterior. Se debe buscar, en todos los foros de negociación, la vigencia de la equidad en las relaciones entre

los estados en materia de oportunidad y promoción económica; un manejo justo que también beneficie a las economías pequeñas.

La globalización tiene directa relación también con los esquemas de cooperación en diversos campos. De allí que la cooperación para el desarrollo, que supuestamente estaba dirigida a abrir las puertas a las oportunidades de intercambio comercial y tecnológico indispensables para los países con planes de progreso, deba ser objeto de nuevas revisiones porque, creo, han fracasado hasta ahora o, en el mejor de los casos, han producido réditos muy pequeños que en el esquema macro no aparecen como importantes.

La lucha contra la corrupción es indispensable, pues ésta desvía recursos y acciones administrativas hacia fines protervos y crea un ambiente internacional de absoluta desconfianza que, a la postre, aísla a los países afectados de la posibilidad de participación en la maquinaria de progreso y desarrollo.

Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social produce un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar, a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesarias al ecuatoriano que ha salido de su patria. Para ello se están creando los mecanismos más idóneos para cumplir con esta prioritaria responsabilidad del Estado a través del servicio exterior. Es un asunto de Derechos Humanos, esencialmente.

En materia de Derechos Humanos, el país ejerce un liderazgo internacional. La presencia del Ecuador en los foros mundiales de Derechos Humanos demuestra la enorme aceptación internacional al trabajo del Ecuador. La especial atención que ha dado el país a la promoción de los Derechos Humanos está en el Plan Nacional de Derechos Humanos, modelo pionero en América Latina, en cuya preparación participaron varias instituciones del Estado y, activamente, la sociedad civil. Actualmente es el propulsor de una Carta Andina de Derechos Humanos, cuya propuesta ha iniciado su recorrido de consultas hasta su aprobación presidencial.

El medio ambiente, su protección y defensa, constituye otro de los elementos esenciales de atención por parte de la diplomacia. Desde luego que, sin descuidar el uso racional de los recursos, la protección del medio ambiente redundará en aspectos tan fundamentales como los de salud pública. Las reservas ecológicas tienen que ver con la prolongación del bienestar y calidad de vida de la población. La cooperación internacional

y el buen manejo de las negociaciones multilaterales que produzcan beneficios para el país, deben estar cuidadosamente orientadas y estratégicamente llevadas a cabo.

El terrorismo es la nueva amenaza universal. Se lo debe combatir con la cooperación, un más sano tratamiento de los aspectos relativos al desarrollo y una mejor integración cultural. Es decir, aquí es esencial el empleo de mecanismos justos para atender los problemas más agudos de la humanidad, los cuales tienen que ver con los comportamientos políticos, económicos y culturales. Este mal debe ser eliminado con estrategias que atiendan la totalidad de sus alcances y el origen de sus motivaciones. Al terrorismo hay que eliminarlo a través de acciones colectivas.

Las implicaciones que tiene para el país la lucha contra el narcotráfico hacen también de éste, asunto prioritario en política exterior. Sin embargo, se trata de un tema que solamente se puede resolver con la asistencia y cooperación internacional. Es un objetivo multilateral, que conviene tratarlo junto a temas colaterales, tales como el crimen transnacional organizado.

Todos esos temas están hoy en la agenda internacional. Habría, por tanto, que tratarlos con imaginación, enfrentarlos con lenguaje directo y mucho pragmatismo. La agenda debe ser clara en sus objetivos y precisa en sus líneas de acción, a través del uso permanente de estrategias.

La Agenda de Política Internacional debe proyectarse al desarrollo económico, pero entendido éste en su dimensión humana. El desarrollo económico y alivio de la pobreza son los objetivos esenciales y fundamentales del trabajo de la diplomacia ecuatoriana para las próximas décadas.

Revisar la realidad nacional de manera profunda, lo que significa una diplomacia que parta de las necesidades, apremios y objetivos internos. Una política exterior que no recoja la opinión de la gente y que no haga una reflexión sobre las necesidades del país, no tendría ni peso ni podría representar verdaderamente los intereses del país. Están fuera de este marco, desde luego, las agendas personales.

Por ello es indispensable la participación directa de todos los actores de la realidad nacional: públicos, privados, los sectores sociales y, cada vez con mayor energía, la llamada sociedad civil que cubre todos los diversos segmentos de la vida nacional e internacional.

El sector privado y el sector público deben coordinar acciones porque, en materia internacional, ninguno de los dos podría funcionar aisla-

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

La agenda de política exterior a la vez que impone un adecuado procesamiento, obliga a la toma de decisiones, siempre, a partir de los intereses nacionales y prioridades para la acción diplomática, con temas de política exterior plenamente jerarquizados, sistematizados e identificados.

La diplomacia moderna, concentrada en los intereses del país en el exterior, debe reestructurar constantemente la agenda de política exterior. Simultáneamente, desarrollar una atenta capacidad de análisis político y buscar la oportunidad económica, mediante la habilidad de comunicación y negociación, certero conocimiento sobre los intereses internacionales existentes en las áreas donde se actúa –en los niveles mundial, regional y bilateral– y, evidentemente, determinación clara de las prioridades políticas y las estrategias económicas que interesa desarrollar en el futuro. En este contexto, es preciso, igualmente, conocer los intereses que en cada campo tienen los otros países.

Quiero destacar el rol de la cultura en las relaciones internacionales, mediante planes de promoción de los valores culturales del país a través del Mundo. Proyección internacional que debe reflejar el pluralismo cultural, étnico y de lengua como la mayor riqueza del país.

Al mismo tiempo, el rol de la cultura en las relaciones internacionales requiere un conocimiento profundo de las realidades y valores culturales de otros pueblos. La práctica del mutuo conocimiento cultural dará un mejor resultado a la comunicación y el respeto, como base esencial de toda buena relación humana.

La conclusión lleva a concretar los objetivos esenciales de la agenda de política exterior del Ecuador en tres grandes campos: el político, para el cual se requiere el conocimiento profundo de la realidad interna del país y la identificación de sus intereses; el cultural, que permita identificar adecuadamente el rol de la cultura en las relaciones internacionales; y, por último, el económico, sobre la base de un trabajo serio y sistemático de la diplomacia en función del desarrollo con sentido humano.