



Nº 36, 2000

NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR Y LA MODERNIZACIÓN DE LA CANCELLERÍA

Gustavo Palacio Urrutia*

El presente trabajo tiene por objeto presentar elementos de juicio al ejercicio de reflexión institucional, planteado por las más altas autoridades de la Cancillería, sobre lo que debe ser la “Nueva Política Exterior” del país, un vez concluido el proceso de paz entre el Ecuador y el Perú.

En el trabajo se parte del supuesto de que el fenómeno de la globalización obliga a una reestructuración de las sociedades y economías de los países en desarrollo, para poder no sólo competir internacionalmente sino incluso, sobrevivir a los efectos negativos del fenómeno. Se plantea que dicha reestructuración implica un proceso de modernización de la sociedad, que debe ser liderado por el Estado ecuatoriano, y que involucra a la Cancillería ecuatoriana.

Desde dicha perspectiva se formulan sugerencias sobre cuáles deben ser los nuevos objetivos y tareas de la política exterior ecuatoriana, así como cuales deben ser los rasgos esenciales de la reestructuración de la institución, a fin de poder llevar a cabo una política exterior para el desarrollo socio económico del país.

Debido a la escasa literatura que existe sobre el tema de la reestructuración institucional y sobre el proceso de modernización del estado y la política exterior ecuatoriana, este trabajo está esencialmente basado en la práctica del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como en los valiosos criterios y opiniones de colegas que buscan mejorar y perfeccionar el prestigioso Servicio Exterior Ecuatoriano.

Política exterior para el desarrollo

Las grandes tendencias del mundo contemporáneo: globalización de la economía, transculturación de las sociedades, revolución de las telecomunicaciones y predominio de la informática, aspectos que obligan incluso a la búsqueda de un nuevo concepto de soberanía, han determinado que las funciones de la diplomacia tradicional: representación del Estado, negociación de convenios, protección de los nacionales, observación e información, fomento de las relaciones amistosas, etc., ya no sean suficientes ni prioritarias.

De otra parte, si bien la globalización económica ofrece oportunidades para la expansión de los mercados, así como el aprovechamiento generalizado de los

* Primer Secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano



avances de la ciencia y la tecnología, al mismo tiempo genera condiciones adversas que inducen al estancamiento, en especial de los países en desarrollo. Debido a esta característica se torna imperativa la necesidad de la modernización a corto plazo de la sociedad ecuatoriana, proceso que debe ser liderado por el propio Estado y que debe sustentarse en formas democráticas de gestión.

En el marco de lo señalado, la Cancillería Ecuatoriana tiene una doble tarea: por un lado, determinar, frente al escenario descrito, cuáles deben ser los nuevos objetivos y tareas de la política exterior, cuyo compromiso mayor sea el diseño de una política para el desarrollo del país, y a su vez, emprender un proceso de modernización como parte del proceso global de cambio de la sociedad y Estado ecuatorianos.

Objetivos nacionales

Durante las últimas décadas, el Ecuador ha concentrado sus mayores esfuerzos en la consecución de una paz digna con el Perú. Hoy, este objetivo ha sido logrado y se presenta la oportunidad de plantearse una vez más un nuevo gran objetivo nacional que nos permita abrirnos hacia el desarrollo económico y social sostenido en el mundo globalizado.

Las perspectivas o alternativas para elegir un gran objetivo nacional son pocas. La historia de los países en desarrollo demuestra que es una tarea difícil, a pesar de los diversos sacrificios y ensayos con distintos proyectos desarrollistas, lograr objetivos nacionales que permitan salir del atraso económico y social. No han sido suficientes la industrialización de los 60-70, ni tampoco el esquema neoliberal de los 80-90. Por otro lado, en la etapa actual, el fenómeno de la globalización demuestra que hay más desventajas que oportunidades para los países en desarrollo.

En las actuales circunstancias se hace cada vez más evidente aprovechar las ventajas que brinda la globalización, de una manera sostenida y no sólo coyuntural, por parte de los países en desarrollo, de manera unida, creando condiciones que favorezcan un proceso cuantitativo y cualitativo de concentración de recursos: fuerza laboral abundante y educada, formación de un mercado significativo, así como concentración de capital y territorio, recursos naturales, tecnológicos y humanos, fronteras amplias que permitan una mayor proximidad a los otros centros de comercio mundial.

Desde esta perspectiva objetiva, consideramos que una de las pocas alternativas válidas que puede plantearse el Ecuador, país pequeño, de escasos recursos y afectado por una seria crisis estructural, es la de la integración con sus países vecinos, en particular con Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia. Un proceso que bien podría impulsarse a través de esquemas integracionistas ya establecidos como el Pacto Andino. Se trata simplemente de una propuesta que al mismo tiempo que se enmarca dentro de una de las tendencias más importantes del comportamiento socio-económico de este siglo



(tal como lo ejemplarizan los esfuerzos de los países europeos para la creación de la CE, así como los proyectos americanos ALCA, NAFTA, etc) recoge raíces históricas comunes de los tres países formadores de la Gran Colombia, cuyas similitudes y compatibilidades hacen posible plantear dicha propuesta.

Sobre el tema cabe citar al analista Alberto Acosta, quien en su trabajo “Algunos lineamientos estratégicos frente a la globalización”, al analizar la situación de estancamiento del Pacto Andino, ofrece una visión positiva de las posibilidades de desarrollo que brinda la integración regional frente a la difícil situación internacional: “El Pacto Andino –la actual Comunidad Andina- que estaba empantanado en un confusa mezcla de burocratismo dorado combinado con los intereses del mercantilismo cortoplacista de las respectivas élites locales, se convirtió, así, en una especie de trampolín para que los países andinos se reinserten en una remozada división económica internacional. Esfuerzo acorde con el espíritu de la integración continental impulsada por los Estados Unidos, a la cual le han ofrecido su entusiasta respaldo los gobiernos andinos. De esta manera no sorprende que se haya acelerado el paso hacia una mayor integración transnacional, sin antes haber intentado con firmeza un real acercamiento andino, en algunos casos, tampoco una mayor interrelación de las diversas regiones en cada uno de los países.

“Atrás quedaron los esfuerzos por desarrollar una política integracionista concertada y armonizada en el campo industrial y comercial, que hace muchos años había perdido el respaldo político y que se vio envuelta, además, por las limitaciones de una severa crisis económica que coadyuvó para una reducción del comercio intrasubregional. Durante los años ochenta y noventa, las políticas de ajuste estructural impuestas a los países andinos para que sirvan su deuda externa y readecuen sus economías de conformidad con las exigencias del mercado mundial, anularon los limitados avances en el proceso de integración iniciado en 1969, que para colmo se sustentaba en objetivos poco realistas, ambiciosos y rígidos. Este espíritu, dentro del pragmatismo aperturista en el cual están sintonizados los gobiernos andinos, ahogó las iniciales estrategias y la idea de la armonización de las políticas productivas con que nació el Acuerdo de Cartagena.

“En una propuesta alternativa es preciso replantearse el esquema de integración. Las posibilidades que ofrece el bilateralismo, sin desconocer sus limitaciones, tienen que estar en armonía con los vínculos multilaterales entre países de igual o similar desarrollo relativo, en primer término. Así, un proceso de acercamiento integral de los países andinos, entendiéndolo como reto de alcance múltiple, debe ser el primer paso. Es preciso identificar aquellos socios que estén dispuestos a desarrollar estructuras y contenidos supranacionales para toda la sociedad y no sólo en la órbita económica y comercial. Tampoco se podría dejar de lado una potencial respuesta que englobe nuevamente a los países que conformaron la Gran Colombia –Colombia, Ecuador y Venezuela-; aproximación que exige planteamientos sociopolíticos y no sólo económicos, para asegurar su éxito. Igualmente es necesario considerar la real significación que tendría un mercado ampliado, con mayor cantidad de recursos y de



consumidores, que crearían las condiciones propicias para avances cualitativos en un proceso de desarrollo más autodependiente de las economías andinas, movilizandando las capacidades existentes y mejorando la calidad de vida de sus pueblos. Una visión integracionista de este tipo podría ser una de las opciones más fuertes para enfrentar la presente debacle internacional.

“En definitiva, precisamos de una propuesta estratégica que transforme el Pacto Andino, asó como a los otros esfuerzos de integración latinoamericana. Este renovado esfuerzo andino no sustituiría las tareas internas y tampoco limitaría otras posibilidades de vinculación económica, social y/o política con grupos de países latinoamericanos (ALADI, Grupo de los Tres, Grupo de Río) o aún con otros países desarrollados, por ejemplo, fortaleciendo el trabajo de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y de la propia OPEP... La verdadera integración tendrá que pasar por la armonización de las políticas económicas, sociales, educativas y hasta culturales. Además, se tendrá que enfocar en forma integrada un serie de problemas como el de la deuda externa, los sistema de telecomunicaciones y transporte, la interconexión eléctrica, las políticas de fijación de precios de combustibles, la existencia de fuerzas armadas integradas, etc. Urge una integración que no se agote en el campo gubernamental o empresarial. Urge la construcción de espacios de integración entre los diversos estamentos sociales y culturales: trabajadores, estudiantes, empresarios, campesinos, mujeres, indígenas, etc.” Por supuesto, asumir un objetivo de esta envergadura significa una reorganización de la estructura de la Cancillería, lo que incluye una revalorización de las misiones en el exterior; así como de su rol de líder institucional en la sociedad ecuatoriana.

Un segundo gran objetivo nacional debe ser la permanente presentación de propuestas y exhortación ante los diferentes foros internacionales para la formación de un Nuevo Orden Internacional, más justo y solidario, en el que se establezcan mecanismos de compensación para los países pobres, desprotegidos frente a las frías e inconscientes leyes del mercado. Un orden económico y político nuevo en que se promueva una conciencia universal de responsabilidad compartida frente a los problemas de pobreza, contaminación, subdesarrollo, armamentismo, en bien de la humanidad.

Obviamente, ambos objetivos nacionales arriba enunciados tienen sustento en los principios permanentes de la política exterior ecuatoriana: autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias, fomento de la paz internacional, entre otros.

Tareas de la política exterior para el desarrollo

Al mismo tiempo que se identifican nuevos grandes objetivos nacionales, es necesario también determinar las nuevas tareas para el desarrollo nacional que debe impulsar la Cancillería Ecuatoriana.

Es necesario subrayar que la mayoría de las tareas que debe abordar una política exterior para el desarrollo sí están contempladas en la agenda de



trabajo de la institución. Lamentablemente, por razones de índole externa y debido a la falta de una estructura y organización adecuada de la Cancillería, éstas son realizadas de manera parcial.

En orden de prioridades dichas tareas son las siguientes:

Fomento de las exportaciones

El fomento de las exportaciones es una tarea mancomunada del sector público con el sector privado. Cabe mencionar el caso de Chile, país donde los empresarios son exonerados de ciertos impuestos a cambio del aporte que hacen al Estado para la promoción de sus productos. Sobre la relación de apoyo estado-sector privado, es interesante el comentario de Alberto Acosta en su ensayo sobre globalización; “Sin negar el indudable potencial de amplios sectores del empresariado nacional, en especial de los empresarios medianos y pequeños, es inviable una concepción estratégica sin el concurso estatal. El mercado no tiene visión de largo aliento, no siempre crea las condiciones para elaborar y emprender proyectos que contemplen el interés nacional, a más de que muchas veces las empresas privadas no tienen la tecnología y tampoco el financiamiento suficiente para competir internacionalmente. Esto es más notorio si se recuerda que, a lo largo de la historia, en más de una ocasión y a pesar de sus limitaciones, el Estado –y no los empresarios privados- ha liderado varios e importantes procesos económicos”. Es importante recordar que, si bien el fomento de las exportaciones contribuye al fortalecimiento de un importante sector de la economía nacional, estas no representarán un cambio cualitativo en cuanto al desarrollo social se refiere, mientras dichas exportaciones no se diversifiquen e incorporen un mayor componente de valor agregado, que en la etapa actual se logra merced a la implementación de nuevas e innovadoras tecnologías. Así, cabe reiterar en la idea de que se fomenta aún más la adición de valor agregado, proceso acompañado de nuevas tecnologías, en especial a través de la agroindustria. Alberto Acosta plantea el tema de forma clara y precisa: “Pero más que eso, como lo señalamos antes, el desafío consiste en superar nuestra característica de país-producto y llegar a ser país-inteligencia. Esto implica integrar “inteligencias”, o sea, valor agregado en nuestra producción y en nuestros productos. Dicho en términos históricos, debemos esforzarnos por dejar de lado nuestra caracterización de país cacaotero, país bananero, país petrolero, país camaronero... para eso habrá que preparar las bases de una transición al creciente procesamiento de nuestras materias primas, produciendo bienes con un mayor componente local; por ejemplo, procurando exportar chocolates de calidad y no sólo cacao para la fabricación de estos productos en los países industrializados”.

Es igualmente valedera la observación de Alberto Acosta cuando afirma que debe existir una relación armónica complementaria entre la actividad exportable y la economía interna del país, para asegurar el progreso social. Acosta señala,



en calidad de ejemplo, la experiencia de países exportadores como Dinamarca, Suecia, Australia, entre otros, donde “el proceso primario-exportador condujo a la configuración de encadenamientos hacia atrás: construcción de maquinaria agrícola o minera sencilla, almacenes, equipo para molinos, fabricación de barcos, ferrocarriles y generación de energía, envases, puertos, etc. Estas actividades, en un inicio modestas, comenzaron a adquirir importancia y, posteriormente, fueron generando efectos multiplicadores relevantes a escala nacional, sobre todo cuando avanzaron en la transición hacia el procesamiento y terminación del o de los principales productos de exportación en el mismo país (encadenamiento hacia delante): producción de papel extraído de la madera y máquinas de metales, etc. Al mismo tiempo, los excedentes no exportados –por ejemplo, los granos- se utilizaron para obtener productos destinados al consumo animal y de los animales se sacó el cuero y con éste se produjo ropa y calzado. Ello indujo a una mayor producción de materias intermedias, herramientas y maquinaria. Es decir, al sector exportador se le anexó una industria procesadora. Con ello se expandió y diversificó la economía nacional y sus regiones interiores. Paulatinamente, esa dinámica permitió diversificar la canasta de exportaciones, tanto en la esfera del procesamiento, como en el sector de equipo sencillo. Es sorprendente, tal como lo muestra la historia, cómo determinadas economías pequeñas, similares en algunos aspectos a la ecuatoriana, lograron alcanzar – a través de un proceso más autodependiente de acercamiento al mercado internacional- elevados niveles de competitividad. Al tiempo que diversificaban su producción nacional y sus exportaciones, estos países alcanzaban satisfactorios niveles de autosuficiencia”.

En lo que se refiere a la práctica concreta de las misiones en el ámbito comercial, es conveniente tomar en cuenta lo que indica el manual “Diplomatic Service” del Commonwealth, en el cual se especifica que la misión en el exterior debe emprender tareas económicas y comerciales: “En énfasis puede variar. En las misiones establecidas hace largo tiempo el rol de las misiones en el exterior puede simplemente ser el aumentar las ganancias del país en el exterior y, en general, dedicarse a las negociaciones comerciales, tanto bilaterales como multilaterales, y servir de consultores. En el campo de la promoción comercial, se puede esperar que las misiones brinden su apoyo a los exportadores nacionales mediante la provisión de información sobre la situación del mercado y el régimen tarifario; presentando informes comerciales y aconsejándoles sobre las oportunidades de negocios y, en general, buscando potenciales clientes, además de ayudar a los inversionistas nacionales respecto de las oportunidades de inversión y a cuidar sus inversiones”.

Diseño y difusión de la imagen del país a nivel internacional

Se debe diseñar, con el apoyo de profesionales especializados, una imagen moderna y atractiva del Ecuador, que recoja las cualidades culturales, geográficas, turísticas, económicas y sociales, con el fin de promocionar internacionalmente el país como sinónimo de calidad. La creación de esta “imagen” debe plantearse como la base del marketing político y económico



del Ecuador, y debe contribuir a elevar el prestigio internacional político del país, así como al incremento de la promoción de los productos de exportación tradicionales y no tradicionales. Una experiencia positiva de las misiones ecuatorianas respecto de la promoción comercial ha sido la celebración en el exterior de los “días de los productos ecuatorianos: camarón, flores, café”.

Fomento de la transferencia de tecnología

Se trata de un elemento vital de lo que debe ser la política exterior para el desarrollo. La introducción de nuevas fuentes de tecnología, con el apoyo del estado, se hace especialmente necesaria en la etapa actual, catalogada como “revolución informacional globalizada”, caracterizada por el predominio de la tecnología de la informática en todos los niveles de la producción y cuyas principales características se resumen en la siguiente definición del especialista Manuel Castells: “En las dos últimas décadas, ha surgido una nueva economía a escala mundial. La denomino informacional y global para identificar sus rasgos fundamentales y distintivos, y para destacar que están entrelazados. Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, bien en forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción. Y ha surgido en el último cuarto del siglo XX porque la revolución de la tecnología de la información proporciona la base material indispensable para esa nueva economía”.

Es imprescindible reiterar el papel del Estado, en nuestro caso de la Cancillería Ecuatoriana, para que le Ecuador pueda incorporarse de la mejor manera a esta nueva tendencia del desarrollo capitalista mundial. El mismo cientista social, Manuel Castells, argumenta categóricamente esta visión: “Lo que debemos retener para la comprensión de la relación existente entre tecnología y sociedad es que el papel del Estado, ya sea deteniendo, desatando o dirigiendo la innovación tecnológica, es un factor decisivo en el proceso general, ya que expresa y organiza las fuerzas sociales y culturales que dominan en un espacio y tiempo dados. En buena medida, la tecnología expresa la capacidad de una sociedad para propulsarse hasta el dominio tecnológico mediante las instituciones de la sociedad, incluido el Estado. El proceso histórico mediante el cual tiene lugar ese desarrollo de fuerzas productivas marca las características de la tecnología y su entrelazamiento con las relaciones sociales. ello no es muy diferente en el caso de la revolución tecnológica actual. Se originó y difundió, no por accidente, en un período histórico de reestructuración global del capitalismo, para el que fue una herramienta esencial. Así, la nueva sociedad que surge de ese proceso de



cambio es tanto capitalista como informacional, aunque presenta una variación considerable en diferentes países”.

Fomento de las inversiones

La historia económica del Ecuador de las últimas décadas demuestra que el Ecuador no es un país con tradición o atractivos para la inversión extranjera. Con excepción del período correspondiente a la segunda mitad de los años setenta, cuando la inversión extranjera en el Ecuador alcanzó niveles nunca vistos, y a pesar de una actitud pro-capital extranjero de varios gobiernos, la inversión extranjera no ha venido al Ecuador en los montos deseados. Varios son los factores que determinan esta realidad: inestabilidad política, inestabilidad económica, falta de infraestructura productiva, falta de mano de obra calificada, mercado poco significativo, etc. De allí que es fundamental iniciar un proceso de cambio de las condiciones señaladas para que se haga atractiva y posible la captación de capitales foráneos. Asimismo, se debe considerar la necesidad de un control y una dirección de los capitales extranjeros, de tal manera que estos se conviertan en un agente complementario para el desarrollo nacional, junto con el ahorro interno y la inversión nacional. Es preciso lograr una venida de capitales productivos que procuren el desarrollo tecnológico del país y no la simple obtención de beneficios de manera especulativa. Al respecto cabe destacar lo señalado recientemente por el analista Alberto Acosta sobre el tema: “Por otro lado, y sin que se trate de una condena generalizada a las inversiones extranjeras directas, estas muchas veces no se ajustan a las necesidades nacionales, en tanto, y como es lógico, actúan de acuerdo a su respectivo enfoque global. Así, el interés de las inversiones extranjeras podría ser mayor para actuar en ciertas ramas industriales convenientes a sus intereses globales o productos atractivos por sus ventajas naturales, o simplemente para lucrar de los mercados de bienes y servicios de las élites locales. Por eso resulta imperioso controlar y dirigir con inteligencia los flujos de capital foráneo hacia aquellas áreas en donde realmente se espere obtener un mayor efecto con el recurso de capitales y tecnología... Por estas razones también erraríamos al tratar de adecuar y orientar la economía exclusivamente para buscar un ingreso masivo de capitales externos, el cual, además, no se produce por mucho que el país lo desee”.

El tema debe ir de la mano con un plan de transferencia de tecnología, que involucre, como ya se señaló, el incremento de valor agregado a la simple producción de materias primas. Debe fomentarse la inversión de tecnologías de punta en biotecnología, considerando que el Ecuador se caracteriza por su potencial agrícola, pesquero y su alta concentración de biodiversidad. Asimismo, se debe desarrollar programas de inversión para la prospección y explotación de recursos minerales, en especial oro. Al respecto cabe citar la denuncia que el estudioso Roberto Salgado Valdez formula en su libro “Ecuador hacia el siglo XXI”: “Esta importantísima actividad ha existido en el Ecuador por varios siglos, pero, como todas las cosas en países pobres y desordenados, lamentablemente en niveles incipientes de desarrollo con uso



de tecnologías de exploración y explotación rudimentarias. Lo que ha significado una irracional explotación concentrada prácticamente en oro y plata, un insignificante nivel de explotación de metales adyacentes, agudos problemas ambientales sobre el entorno y sobre la salud y la vida, así como ingresos insuficientes para compensar el esfuerzo de los mineros. La legislación obsoleta ha colaborado para que este sector no progrese... No debe escapar al conocimiento público el conocer que la minería constituye una actividad que ocupa a más de 100 mil mineros artesanales y 30 empresas y que sólo en un yacimiento minero: Pachicutza, ubicado en la Cordillera de El Cóndor (Zamora Chinchipe), se espera una producción anual de 180 mil toneladas anuales de mineral (oro, plata, cobre, zinc) y que en zonas como Nambija, Ponce Enríquez, San Bartolomé, Sig Sig, y otras partes del país, la actividad minera produce daños al ambiente que, en muchos de los casos, son irreversibles, ya que existe contaminación de aguas por mercurio o cianuro, deforestación y generación de desechos”.

Finalmente, cabe señalar que la propuesta formulada por varios sectores, de creación de “zonas económicas exclusivas”, bajo la dirección estatal adecuada, podría servir como fórmula efectiva para la atracción de capital extranjero.

Cooperación técnica internacional

El apoyo que puede brindar la cooperación técnica internacional es invaluable. Actualmente no existe una adecuada utilización de los recursos que la comunidad internacional brinda a los países como el Ecuador en materia de cooperación técnica, habiendo surgido, además, una disputa interinstitucional de competencias sobre el tema. Esta tarea tradicional de la diplomacia que debe ser reorientada a fin de que represente un verdadero beneficio para el desarrollo del país.

Promoción turística

La Cancillería debe impulsar un Plan Nacional de Desarrollo del Turismo en el Ecuador, en coordinación con el Ministerio de Turismo y las agencias de viales del Ecuador. Las Embajada y oficinas consulares deben tener un contacto permanente con las agencias de turismo de los países sede. A manera de ejemplo de promoción, siempre es bien recibida la rifa de un paquete turístico con el auspicio de aerolíneas y agencias de turismo ecuatorianas, entre un público selecto de la sociedad del país sede. También, una práctica que ha brindado resultados es la organización de visitas, bajo condiciones de promoción y con el apoyo del sector turístico ecuatoriano, de agentes de turismo al Ecuador.

Promoción cultural

La promoción cultural es parte fundamental de lo que debe ser un programa de marketing de imagen del país. Con relación al problema financiero y simplemente a manera de ejemplo, cabe mencionar la propuesta de que cada



misión en el Exterior podría contar con una muestra arqueológica de reproducciones de las culturas cerámicas de reconocido prestigio internacional del Ecuador, para ser exhibidas periódicamente en centros culturales y museos de los países sede.

Asimismo, también a manera de ejemplo, es posible que cada misión en el exterior realice una vez al año una día de degustación de comida ecuatoriana.

En general para la promoción cultural del Ecuador es posible contar con la participación de los miembros destacados: artistas, empresarios, de las colonias de ecuatorianos en el exterior. La organización de concursos de pintura, literatura, etc. Sobre temas dedicados al Ecuador, a nivel de escuelas, colegios y centros de educación reporta importantes beneficios a las relaciones culturales entre los países.

Promoción de la Cancillería a nivel interno

Se torna evidente la necesidad de contar con una adecuada cobertura informativa de las actividades que realiza la Cancillería en beneficio del país. Las labores de coordinación que deberá realizar la Cancillería al fomentar una política exterior para el desarrollo demandan una gestión de promoción que le permita una comunicación y relación más estrecha con los diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana.

Intereses geopolíticos del Ecuador

La guía para la comprensión de los intereses nacionales en la arena internacional, así como el diseño de la geopolítica del Ecuador deben ser resultado del trabajo de la Comisión de Política Exterior de la Cancillería, actividad a la que debe sumarse en forma de talleres de trabajo, por temas, el mayor número de funcionarios del Servicio Exterior.

El siguiente esquema podría sugerirse:

Integración regional

- Desarrollo de la integración andina
- Participación del Ecuador en el ALCA
- Participación del Ecuador en el Grupo de Río
- Integración fronteriza con Colombia y Perú

Relaciones bilaterales

- Fortalecimiento de las relaciones con USA
- Fortalecimiento de las relaciones con la Comunidad Europea



- Fortalecimiento de las relaciones con Japón, China, Corea y Australia
- Fortalecimiento de las relaciones con Canadá

Relaciones multilaterales

- Participación efectiva del Ecuador en la ONU y sus agencias y organismos especializados
- Participación efectiva en la OEA
- Ingreso a la APEC y PECC
- Participación en el NOAL
- Participación en el Grupo de los 77

Desarrollo institucional y política de personal

La reorientación de la Cancillería hacia una política exterior para el desarrollo, debe ir acompañada necesariamente de una reforma institucional profunda, en especial en lo que se refiere a la política de desarrollo institucional y de personal, las cuales deben basarse en el estímulo al profesionalismo, capacidad y creatividad del funcionario, mediante un sistema de promoción moderno, racional y objetivo.

Estimamos indispensable se diseñe un plan de crecimiento institucional en el que se conjuguen los siguiente elementos:

- a) Planificación a corto (anual), mediano (cinco años) y largo plazo (diez años) del número e incremento de funcionarios diplomáticos y administrativos, según las necesidades del servicio exterior, lo que debe ir acompañado del correspondiente aumento del presupuesto institucional.
- b) Planificación a mediano y largo plazo de la promoción por categorías de los funcionarios diplomáticos comprendidos entre la sexta y primera categorías.
- c) La calificación del personal debe tener únicamente carácter de demérito, lo cual evitaría el difícil proceso de calificación, así como situaciones de conflictos a nivel personal. De esta manera, los funcionarios de cada promoción que no han sido considerados como deméritos, serían objeto de ascensos de forma automática, en función del tiempo en su categoría. Esta programación, similar a la que se aplica en las Fuerzas Armadas del Ecuador, se facilita hoy en día, toda vez que existe la Academia Diplomática, centro del que han egresado la gran mayoría de los diplomáticos comprendidos entre la sexta y cuarta categorías. La creación de un sistema cristalino de promoción profesional constituiría un gran estímulo para el desarrollo profesional de la institución y sus miembros. A fin de eliminar el riesgo de la calificación subjetiva, la Comisión Calificadora debe estar conformada por un grupo técnico, especializado y permanente de expertos que no tengan rango diplomático. La calificación, que tendría lugar solamente cuando la promoción cuente con el tiempo necesario para su ascenso, debe ser



transparente y conocida por los interesados. Suele ocurrir que los funcionarios anteponen el interés por “cumplir” y por llenar los requisitos para una buena calificación a los intereses del país, situación que puede llegar a inmovilizar a la institución y a las misiones, en particular, cuando deben asumir el “riesgo” o responsabilidad por la aplicación de iniciativas innovadoras. Esta falencia se solucionaría en gran parte de ponerse en práctica la calificación con carácter de demérito antes mencionada, así como mediante la implementación de una política de estímulo a la creatividad individual y de equipo de los funcionarios.

- d) De igual manera, la implementación del actual reglamento de traslados y la rotación de los funcionarios diplomáticos posibilitaría la preparación profesional de todo el servicio exterior en las diferentes áreas: bilateral, multilateral, así como por zonas geográficas. Adicionalmente, a fin de fortalecer un sistema de rotación justo e igual para todos los funcionarios y sus familias es recomendable se haga una clasificación de las Embajadas en categorías: A, B, C, D, tal como lo tienen varios países latinoamericanos, de acuerdo a la calidad de vida y riesgo de la misión, que facilitará la organización de la mencionada rotación a lo largo de la carrera. Asimismo, sería conveniente que, al planificarse el calendario de traslados de los funcionarios, se fije la fecha de salida y retorno de los mismos. De igual manera debe procederse respecto de la estadía en el Ecuador. Este procedimiento serviría de estímulo profesional a los funcionarios meritorios del Servicio Exterior.
- e) La permanente preparación profesional de los miembros del Servicio Exterior debe contemplar la realización de pasantías en otras instituciones tanto del sector público como privado, con el objeto de que los diplomáticos ecuatorianos acumulen experiencias en otros ámbitos de trabajo, a la vez que generen vínculos institucionales con otros sectores del quehacer económico y social del país. Debe existir igual oportunidad de estudio y preparación profesional para todos los funcionarios. En concordancia con los nuevos objetivos planeados debe darse prioridad a la preparación de los diplomáticos en el campo de las negociaciones internacionales
- f) Es necesario subrayar que el diseño y ejecución de una nueva política de desarrollo institucional y de personal debe contar con el asesoramiento de expertos, profesionales en la materia (administradores públicos, psicólogos, etc.) lo cual permitirá profundizar en los esfuerzos por eliminar el favoritismo político, las “argollas”, el nepotismo y otros males burocráticos. No es casual que en las cancillerías de los países del Commonwealth se dé gran importancia al estudio y preparación permanente del personal en disciplinas tales como: Problemas de personal en el Servicio Exterior, Manejo de Fondos Públicos, Manejo de Información, entre otras.
- g) A fin de que la institución logre un respaldo de la mayoría de la sociedad ecuatoriana, cabe pensar en incentivar y priorizar en la etapa actual el ingreso de nuevos funcionarios diplomáticos, a través del concurso de la Academia, provenientes de todas las regiones del país y con experiencia previa en el ámbito económico y privado. También es conveniente



priorizar el ingreso de profesionales que han realizado trabajos o estudios de especialización tales como medio ambiente, derechos humanos, entre otros. Una política abierta y democrática que incorpore a los mejores cuadros profesionales del Ecuador al Servicio Exterior, serviría de premisa fundamental para eliminar la llamada “cuota política” y restringir esta al nivel únicamente de Embajadores.

- h) Es imprescindible redefinir el rol de los funcionarios administrativos, a fin de que sirvan de soporte real a las funciones del personal diplomático del servicio exterior, en especial respecto de lo que significan las tareas de secretariado y trámites administrativos. En muchas ocasiones los funcionarios administrativos realizan, por diversos motivos, tareas que deben ser competencia única del personal diplomático. Es imprescindible, asimismo, que dicho personal cuente con un proceso de capacitación y calificación similar al que existe en la Academia Diplomática, que actualmente es exclusivo para los funcionarios del servicio exterior. Debido a la falta de un personal administrativo adecuado, el personal diplomático calificado debe realizar tareas administrativas, hecho que va en desmedro de la utilización efectiva de su tiempo de trabajo.

Estructura orgánico funcional

Consideramos necesario aplicar en la práctica la estructura orgánico-funcional formulada por la Dirección Nacional de Planificación, en la que la Subsecretaría Política se denomina como “Subsecretaría Política y Económica”. Es indispensable, en este sentido, que el análisis de coyuntura efectuado por las Misiones conjugue el enfoque político con el económico. Convendría pensar en la posibilidad de que se fusionen la subsecretaría económica y política y que una nueva Subsecretaría Bilateral maneje los dos temas. Este cambio tendría como principal objetivo evitar la duplicación de esfuerzos respecto del trabajo por países. Paralelamente existirían las Subsecretarías Multilateral y Administrativa.

Control de labores y recursos humanos

La reestructuración de la Cancillería debe otorgar un carácter gerencial a la actividad de Subsecretarías, Direcciones Generales, departamentos, así como a las misiones, en el que predomine el principio del uso óptimo de los recursos.

Actualmente no existe un mecanismo de seguimiento y control adecuado de las actividades que se realizan tanto en el Ministerio como en las misiones en el exterior, en términos de cumplimiento de labores y responsabilidades por funcionario, lo que en ocasiones origina el uso ineficiente de recursos humanos. Se hace imprescindible introducir en el calendario de trabajo del as misiones, la asignación de tareas y responsabilidades de cada uno de los funcionarios de la Cancillería y miembros de la misión.



En este mismo sentido, conviene que se establezca como norma de trabajo, que en las notas de la misión a la Cancillería conste el nombre del funcionario responsable, así como la firma del Jefe de misión, que autoriza su envío, cual es el caso de Argentina. Sobre la importancia de otorgar responsabilidades y reconocimiento a la labor de los funcionarios jóvenes y de menor rango, cabe citar el señalamiento que se hace en el manual "Diplomatic Service" del Commonwealth. "Cuando un joven diplomático sabe que sus ideas sobre política exterior van a ser escuchadas, él asume su trabajo con mayor grado de responsabilidad y aumenta su confianza en sí mismo si observa que sus ideas son tomadas con seriedad. Lo contrario es el caso cuando el joven diplomático es eximido de responsabilidades por largo tiempo; él puede a la larga frustrarse y convertirse en un cínico".

También es importante introducir el control sobre los aspectos financieros de la misión. Es recomendable adoptar, al igual que en la mayoría de las Cancillerías de otros países, dos firmas en la emisión de cheques para los egresos de la misión.

Es recomendable que, en lo posible, todas las misiones trabajen con un horario único.

Finalmente, convendría crear una Comisión Examinadora de las Misiones, que califique la organización y rendimiento de las mismas. Esta Comisión deberá tomar en cuenta para su evaluación las opiniones de todos los miembros de la misión, así como aspectos relativos a las condiciones de vida, relación con el medio, etc.

Coordinación interinstitucional

Es preciso tener en consideración que varias instituciones públicas y privadas: Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Turismo, Corpei, Fedexport, Cámara de Comercio, entre otras, comparten con la Cancillería la tarea de generar comercio exterior, promover la inversión extranjera, procurar el desarrollo del país, etc., razón por la cual se torna indispensable una labor de coordinación sobre las distintas temáticas. Se debe destacar que la Cancillería Ecuatoriana está llamada a ser líder y promotora de dicha gestión en vista de que es la única institución que cuenta con los requisitos necesarios para llevarlo a efecto: mandato constitucional, infraestructura operativa, experiencia en relaciones internacionales, personal calificado en negociaciones internacionales, red informática nacional e internacional, entre otros. Se debe tomar en cuenta que existe además, un interés creciente por que la Cancillería asuma ese liderazgo, en particular del sector privado tanto de la Costa como de la Sierra, en vista de la ineficiencia demostrada por el recientemente creado Ministerio de Comercio Exterior.

Creación de una nueva mentalidad



La transformación de la Cancillería, el planteamiento de nuevos objetivos, tienen necesariamente que ir acompañados del surgimiento de una nueva mentalidad, que permita reemplazar una actitud diplomática en ocasiones pasiva, que prioriza las tareas informativa y de representación, por una actitud más activa que sin dejar de lado las tareas señaladas priorice la gestión comercial, la captación de inversiones y nueva tecnología, así como la promoción de imagen del país ante la sociedad del país sede.

Se debe fomentar el trabajo en equipo, basado en el compañerismo y en la comunicación respetuosa, franca y abierta entre superiores jerárquicos y subordinados, sin restar valor a la iniciativa y creatividad individual. Todos los funcionarios deben hacer suya la idea de la responsabilidad compartida para asegurar el éxito de la labor institucional.

Se debería hacer conciencia de que el principio fundamental de optimización de los recursos para la consecución de los recursos para la consecución de los objetivos y necesidades prioritarias del país exige un cambio de actitud respecto de la diplomacia tradicional.

Las tareas tradicionales de la Cancillería

Si bien estamos conscientes de la necesidad de asumir nuevos objetivos y tareas en materia de política exterior, lo que implica una reforma política y técnico administrativa de la Cancillería, no es menos cierto que el Ecuador forma parte de una comunidad internacional que ha establecido nexos tanto multilaterales como bilaterales que determinan tanto derechos como responsabilidades, de allí que el Ecuador, a través de la Cancillería, debe continuar realizando, aunque no de manera prioritaria, tareas tradicionales tales como la representación y la firma y suscripción (así como su respectivo seguimiento) de tratados y convenios. Es preciso destacar que es justamente a partir de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador que es posible plantear nuevos objetivos en el campo de las relaciones internacionales, de allí que al plantearse una división entre las tareas tradicionales y las nuevas, se debe tomar en cuenta la interdependencia que pudiera existir entre ambas.

En vista de la amplia difusión que actualmente existe por parte de los medios de comunicación, a través de la televisión y de Internet, respecto del quehacer político y económico mundial, no cabe que la tradicional tarea de informar sobre la realidad del país sede de la misión, continúe siendo prioritaria. Sí será necesaria en cambio un análisis político-económico, cuando las condiciones lo ameriten, que ofrezca una visión de la realidad del país sede, desde la perspectiva de los intereses ecuatorianos.

Bibliografía

LA ERA DE LA INFORMACIÓN, Manuel Castells, Alianza Editorial, 1997



ESTADO Y GLOBALIZACIÓN, Acosta Alberto y otros autores, Editorial ILDIS, 1998

MUNDIALIZACIÓN, José María Vidal, Icaria ay Antrazyt, 1996

DIPLOMATIC SERVICE, FORMATION AND OPERATION, Commonwealth Secretariat, Longman, 1971.

ECUADOR HACIA EL SIGLO XXI, Roberto Salgado Valdez, Indugraf, 1997

EL PRINCIPIO DE PETER, Laurence J. Peter y Raymond Hull, Plaza y Janés, 1992

LAS FÓRMULAS DE PETER, laurence J. Peter, Plaza y Janés, 1995