

Relaciones  
Ecuador-Estados Unidos:  
Situación Actual  
y Perspectivas

FLACSO - Universidad

**PLANEX**  
**2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* . . . . . 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* . . . . . 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* . . . . . 11

## **Democracia y Derechos Humanos**

La Agenda de los Estados Unidos

*Michael Shifter* . . . . . 31

La Agenda del Ecuador

*José Valencia* . . . . . 39

*Giorgio Peroni* . . . . . 59

## **La Seguridad en las Relaciones Ecuador – Estados Unidos**

La Agenda de los Estados Unidos

*Bruce Bagley* . . . . . 63

La Agenda del Ecuador

*César Montúfar* . . . . . 69

*Carlos Espinosa* . . . . . 101

## **Relaciones Económicas Ecuador – Estados Unidos**

El Futuro de las Relaciones Económicas

Estados Unidos - Ecuador, De qué depende?

*Augusto de la Torre* . . . . . 109

## **Intercambio Comercial Ecuador - Estados Unidos**

El Comercio entre Ecuador y Estados Unidos

*Julio Oleas* . . . . . 139

## **Las Inversiones de EEUU en Ecuador**

Las Inversiones de EEUU en Ecuador

*Fander Falconí* . . . . . 181

*Eduardo Cabezas Molina* . . . . . 200

**Propiedad Intelectual**

Políticas de Ecuador y Estados Unidos en Propiedad Intelectual

*Santiago Bustamante* ..... 203

**Solución de controversias**

Los Contenciosos entre Empresas de EEUU y el Estado  
o ciudadanos ecuatorianos

*Alberto Wray* ..... 211

## La Agenda del Ecuador

*José Valencia*<sup>1</sup>

Participación Ciudadana

¿Cuál es el papel que los derechos humanos y la democracia deben jugar en la política exterior del Ecuador? Para reflexionar sobre esta cuestión, analizaré en primer lugar cómo *democracia* y *derechos humanos* se definen e interrelacionan en la esfera internacional, desde la óptica del Derecho Internacional y desde una perspectiva política. En segundo término intentaré evaluar en qué medida las dos nociones se han manifestado en la política exterior del Ecuador y cómo se han materializado en la gestión diplomática del país. Finalmente esbozaré varias consideraciones sobre temas que el Estado ecuatoriano debería tener presente a la hora de diseñar y conducir su política exterior en cuanto se refiere a derechos humanos y a democracia.

La política exterior de una nación tiene dos facetas. En primer término es la expresión de los principios que orientan la conducta internacional de un país; y en segundo lugar comprende las acciones concretas o la gestión específica que ese país lleva adelante para poner en práctica tales principios. Considero que Ecuador ha integrado en buena medida a su política exterior los principios de promoción y protección de los derechos humanos y de la democracia. En tal virtud no analizaré esta primera faceta de nuestra política exterior. Me enfocaré más bien a la segunda faceta, que concierne a la gestión específica internacional del país en el ámbito de los derechos humanos y la democracia; en otras palabras, trataré de analizar en qué medida los principios propugnados coinciden con las acciones emprendidas.

<sup>1</sup> Profesor universitario. Director Ejecutivo de Participación Ciudadana (este artículo no representa necesariamente las opiniones de su organización).

## 1. Derechos humanos y democracia: una perspectiva jurídica y política

### i) Los derechos humanos en las relaciones internacionales

Los *derechos humanos* constituyen un ámbito de las relaciones internacionales que ha tomado forma y funciona a partir de una raíz jurídica. Los instrumentos que configuran el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), una rama del Derecho Internacional Público (DIP), han generado, por añadidura, una específica institucionalidad internacional.

El DIDH es una realidad jurídica en la que interactúan primordialmente sujetos con igualdad soberana; no cuenta con una autoridad central que garantice el “imperio de la ley”, de manera análoga a cómo funciona el estado nacional con respecto al derecho interno de un país. El DIDH se aplica, por lo demás, en medio de la dinámica política propia de las relaciones internacionales. La definición de Carlos Villán Durán, un tanto extensa, tiene el mérito de aludir a la base jurídica del DIDH y de situarla en el contexto político en el que opera:

*“(El DIDH es un) sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidas, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto.”*<sup>2</sup>

Resalto de la anterior definición tres elementos que me parecen particularmente relevantes:

(1) En primer lugar, en tanto Derecho Internacional Público, el DIDH opera como un entramado normativo cuyos suje-

---

<sup>2</sup> Villán Durán, Carlos: Curso de Derecho internacional de los derechos humanos (Madrid: Editorial Trotta, 2002), pp. 85-86.

tos son esencialmente los Estados<sup>3</sup>. Éstos diseñan las fuentes esenciales del DIDH: los tratados internacionales. Los Estados son también depositarios de obligaciones legales concretas, adquiridas en ejercicio de su soberanía al firmar y suscribir los instrumentos internacionales.

(2) En segundo término, aunque en principio los Estados operan en el ámbito internacional bajo el principio de igualdad y soberanía, en la práctica sus relaciones están marcadas por las desigualdades de poder político, militar y de recursos socioeconómicos que existen entre ellos. En varias ocasiones el DIDH se ha tornado dependiente de las relaciones de poder de los Estados, de sus cálculos políticos o de sus intereses socioeconómicos, o se ha diseñado sin la suficiente fuerza ejecutiva para suplir desde una perspectiva internacional la insuficiente protección nacional de las garantías fundamentales. Lo que no quiere decir —y esto quiero subrayar— que en todas las circunstancias la invocación o aplicación de normas del DIDH estén marcadas por distorsiones políticas.

Cabe señalar que no sólo factores políticos suelen poner en peligro la vigencia del DIDH. Las particularidades culturales de ciertos pueblos pueden en un determinado momento cuestionar normas que otras sociedades consideran que garantizan indiscutibles derechos o libertades. Hurrell<sup>4</sup> recuerda que la sociedad de naciones se caracteriza por conflictos de poder político, pero también por profundas e inevitables diferencias en valores culturales. Por prudencia, por razones éticas y en la misma línea con los pensadores *posmodernistas*, según lo dice Hurrell, éste aboga por una sociedad internacional sensible a la diversidad y se

<sup>3</sup> Díez de Velasco (Díez de Velasco, Manuel: Instituciones de Derechos Internacional Público (Madrid: Tecnos, 2003) no excluye la posibilidad de subjetividad internacional (ser destinatario de normas, y tener derechos y capacidad obligarse) en otros actores (organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e inclusive individuos); mas a su entender, opinión que comparto, el Estado es el sujeto originario del Derecho Internacional y "reúne a plenitud las características que se derivan de ser sujeto" de ese derecho. Esta observación es particularmente válida para el DIDH: el Estado es (a) garante por excelencia de las normas —es además la fuente de éstas, por vía de la adopción y compromiso soberano de cumplirlas—; y, (b) tiene obligaciones jurídicas derivadas de las anteriores. Se puede discutir si es el destinatario de los derechos humanos, en el sentido de ser el beneficiario (lo que concierne a individuos y grupos humanos, en el campo de los derechos colectivos, que aunque acepta la Constitución ecuatoriana tiene múltiples objeciones en el desarrollo del DIDH); mas es innegable que es destinatario de los derechos en tanto y en cuanto debe aplicarlos dentro de su jurisdicción soberana. La subjetividad de los individuos en el DIDH tiene una función, más bien, pasiva, o si se quiere está restringida a que los individuos sean beneficiarios de las obligaciones de los estados y a que puedan ejercer procedimientos en contra de éstos ante determinadas instancias judiciales internacionales.

<sup>4</sup> Hurrell, Andrew, "Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world", en: Dunne, Tim y Wheeler, Nicholas, Eds.: Human Rights in Global Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 297.

opone a la tendencia de “universalizar” discursos particulares.<sup>5</sup>

(3) No obstante la referida interferencia a la que el DIDH puede sufrir de factores políticos, en mi criterio tal “distorsión” (por cuanto se afecta la independencia e imparcialidad en la vigencia del derecho) no opera como una regla permanente sino en circunstancias de excepción. Considero que en las relaciones internacionales contemporáneas es evidente una cierta convicción de la trascendencia jurídica y ética del DIDH. Los derechos humanos se han constituido en “preocupación legítima” y/o “interés fundamental” de todos los estados.

En efecto, la gran mayoría de países han suscrito y ratificado los instrumentos fundamentales del DIDH; todos profesan –al menos en el plano declarativo- su interés por promover y proteger los derechos humanos en la jurisdicción que les concierne y expresan preocupación ante violaciones en otros miembros de la comunidad internacional; buena parte de los países toman medidas para remediar infracciones a los derechos humanos “casa adentro”; y todos los Estados que enfrentan acusaciones no desdeñan al DIDH sino que intenta justificar determinada situación o toma medidas correctivas al respecto (algunos no pasan de lo retórico, lamentablemente)

La referida convicción internacional en las connotaciones éticas y validez jurídica de los derechos humanos ha determinado el continuo desarrollo de los elementos jurídicos e institucionales que caracterizan al DIDH<sup>6</sup>:

- a) Se ha ampliación del sistema normativo;
- b) Se han constituido instituciones internacionales con creciente potestad e integración en su gestión<sup>7</sup>; y,
- c) Se han diversificado los campos de acción en la promoción, protección, garantía y control de la vigencia de los derechos humanos –una más amplia gama de efectos jurídicos y políticos que buena parte de otras ramas del Derecho Internacional Público-.

---

<sup>5</sup> Vincent desarrolla este tema en su capítulo “Derechos humanos y relativismo cultural”. Si bien es partidario de no forzar o imponer visiones universales *a priori*, aboga por un diálogo permanente que tienda a diseñar un esquema general de garantías básicas que se interconecte a realidades particulares. Advierte, sin embargo, que un entendimiento final posiblemente sea una meta permanente. Vincent, R. J.: *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 37-57.

<sup>6</sup> Villán Durán: *Op. Cit.*: p. 86.

<sup>7</sup> Hurrell (*Op. Cit.*, pp. 182-3), distingue un sistema “liviano” de vigilancia y sanción, afincado en los comités de la ONU, por ejemplo; y un sistema “fuerte”, referido a acciones masivas con el apoyo de la fuerza, tales como las misiones de Cascos Azules a Haití, la antigua Yugoslavia o a países africanos.

## ii) La democracia en las relaciones internacionales

Consideremos ahora la noción de democracia. Tenemos una historia diferente a la del DIDH. Al contrario de los derechos humanos, que se plasman en el ámbito internacional como fruto de la acción jurídica de los Estados, el concepto de democracia no se ha definido en tratados internacionales. Su sustento normativo en el derecho positivo internacional es endeble: las referencias a democracia son escasas y aparecen casi siempre vinculadas al DIDH –a la protección y promoción de éste–.

La escasez de referencias normativas se pone de manifiesto en el informe del PNUD “La democracia en América Latina”<sup>8</sup>, en que se señalan tres instrumentos internacionales (luego nos referiremos a la esfera regional americana) que aluden a la noción de democracia:

(a) La Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos de Viena, que proclama que “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo”;

(b) La resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que establece la interdependencia entre derechos humanos y democracia, el papel crucial de la democracia en la realización de los derechos humanos (párrafos dispositivos 1 y 3), e identifica los derechos humanos básicos que conciernen a la gestión (gobierno) democrática (párrafo dispositivo 2); y,

(c) La Declaración del Milenio de la ONU, suscrita en 2000 por jefes de estado y de gobierno, donde éstos expresan su compromiso de no escatimar “esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

La dependencia normativa de la noción de democracia con respecto al DIDH es manifiesta y el mínimo desarrollo positivo de aquélla, evidente. De los instrumentos aludidos sólo la resolución de la Comisión de Derechos Humanos describe componentes específicos de la democracia, restringidos a lo político. No aborda la

<sup>8</sup> PNUD: “La democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004), pp. 45-46.



resolución otras dimensiones de la democracia, atinentes por ejemplo al ejercicio de una ciudadanía integral que involucre la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>9</sup> La resolución 1999/57 fue aprobada por la casi mayoría de la Comisión de Derechos Humanos -Ecuador votó a favor- y aunque no tenga la significación jurídica de un tratado internacional y opere en el marco de la promoción y protección de los derechos humanos, constituye un hito hacia la regulación positiva de la noción de democracia en el Derecho Internacional.

### iii) Interrelación entre derechos humanos y democracia

Hemos pasado revista a la significación jurídica y dinámicas políticas que en la esfera internacional conciernen a las nociones de democracia y derechos humanos. Nos corresponde ahora analizar cómo se vinculan democracia y derechos humanos en el plano internacional, cuál es la dinámica que surge de su relación y qué características emanan de esa vinculación.

El informe del PNUD aludido anteriormente reconoce como inspiración para su investigación sobre la democracia en América Latina a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Sin embargo la Declaración no contiene una referencia explícita a la democracia o a la relación entre democracia y derechos humanos. Eso sí, la Declaración postula derechos políticos que son inherentes al orden democrático; trae un catálogo de derechos civiles, económicos, sociales y culturales que toda democracia debe amparar para ser tal; y, en el artículo 29, explica el ejercicio de los derechos humanos de una persona en función del respeto a los derechos de los demás y en el marco de “satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

Considero que democracia y derechos humanos son dos nociones de distinta naturaleza sociológica, política y jurídica. No obstante, pese a esa naturaleza diversa, se interrelacionan de modo particular y hasta inevitable en el funcionamiento de una

---

<sup>9</sup> A diferencia, el informe del PNUD citado en este trabajo sustenta sus observaciones con respecto a la democracia en Latinoamérica a la luz del objetivo de construir una ciudadanía que denomina “integral”, en el sentido que no se halle restringida al ámbito meramente político.

sociedad.<sup>10</sup> Efectivamente, democracia y derechos humanos van de la mano, establecen una *simbiosis* en los planos político y jurídico: la democracia se construye como concepto político sobre la base de la noción de igualdad entre los ciudadanos (un derecho humano fundamental, tal así que consta a la par de la libertad, en el artículo 1 de la Declaración Universal) y al propio tiempo ampara mecanismos para la protección y promoción de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>11</sup> Desde la perspectiva de los derechos humanos, la existencia de garantías fundamentales deriva en el establecimiento de un orden democrático, y el mantenimiento y promoción de aquéllas implica la persistencia y perfeccionamiento de la democracia.<sup>12</sup>

Por cierto, la noción de democracia no se explica solamente en función de los derechos humanos. El orden democrático guarda relación con otros campos igualmente esenciales de la vida social. También establece un modo de toma de decisiones, una estructura de gobierno con pesos y contrapesos, y formas para concretar la representación política. La democracia suele además funcionar como un mecanismo para: (a) el procesamiento de conflictos sociales; (b) la concertación de acuerdos entre actores políticos y sociales; (c) la redistribución de distintas manifestaciones del poder social (representación de minorías, redistribución de la riqueza, etc.); y/o, (d) la limitación de intereses de un grupo en función de un horizonte de bien público (*res publica*).

Hay escaso acuerdo sobre el significado final de lo que es democracia: sobre la forma que deben tomar las instituciones democráticas para ser tales. (Por ejemplo: ¿es el voto obligatorio más democrático que el optativo?, ¿hay menos democracia en sociedades donde el jefe del ejecutivo se elige de forma indirecta?, ¿es democrático un país con fuerte intervención del estado en el mercado?) Arblaster observa que democracia “es un concepto, una abstracción,

<sup>10</sup> Juan Antonio Travieso (Derechos Humanos y Derecho Internacional: Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1990, p. 12) manifiesta que debido al principio de legalidad, la institucionalidad democrática y la noción de estado de derecho son inseparables; y que “tampoco existen derechos humanos sin democracia. Son conceptos interdependientes que operan auto alimentándose”

<sup>11</sup> Aunque esta precisión pueda sonar evidente, considero que debo subrayar en este punto que he estado aludiendo en los párrafos anteriores a una visión teórica o “de principio” de lo que es la democracia. En la práctica existen distintos órdenes democráticos con grados diversos de eficiencia, entre otros aspectos en cuanto a la eficacia que tienen en la protección y promoción de los derechos humanos.

<sup>12</sup> Este enfoque tiene un carácter *de principio* y no ahonda, porque no es el espacio pertinente, en la discusión de qué modelo de democracia mejor protege los derechos humanos, o, visto de otro modo, si para promover los derechos humanos hay un solo molde de democracia idóneo.

un término que carece de un significado único, preciso y comúnmente aceptado”.<sup>13</sup>

Sin embargo, pese a que no haya ese acuerdo “único, preciso y comúnmente aceptado” con respecto a todo lo que comprende un orden democrático, en términos generales existe al nivel doctrinario un cierto entendimiento con respecto al mínimo común denominador necesario para determinar que hay o no hay un grado básico de democracia en un país. Ese mínimo común denominador, en mi criterio, comprende cuatro elementos:

*Un sistema de toma de decisiones y de representación política* sustentado en la igualdad de los ciudadanos, elecciones, la libertad de acción política, el pronunciamiento de las mayorías y la representación de las minorías;

*Un sistema de gobierno* fundado en la responsabilidad de los gobernantes, su alternabilidad, el balance de poderes del Estado y la subordinación a la autoridad civil;

*Una institucionalidad que garantiza y promueve derechos humanos y proyectos de interés público* a través de la ley, la administración de justicia, la fuerza pública y programas económicos y sociales específicos; y,

*Una institucionalidad para concertar posiciones* de actores ciudadanos en aras del bien público *y para evitar que intereses particulares subyuguen a la colectividad.*

Tales entendimientos son generales y, según ya lo hemos expuesto, no han derivado en el desarrollo de una normativa positiva internacional. La excepción con limitaciones conceptuales –como veremos– y sólo de alcance regional, es la Carta Democrática Interamericana (2001). La Carta es un esfuerzo por normar de manera positiva la noción de democracia en el Hemisferio, y en lo principal:

- a) Proclama el derecho a la democracia de los pueblos del Continente (artículo 1);
- b) Señala los parámetros institucionales básicos que caracterizan una democracia en el ámbito político (artículos I a 6);
- c) Consigna la interrelación particular entre democracia y los

---

<sup>13</sup> Arblaster desdeña apelaciones al sentido común: “Todos sabemos’ se suele afirmar enfáticamente, ‘cuáles naciones o Estados son democráticos y cuáles no lo son’. ¿Pero esto es cierto? Por ejemplo: ¿prueba la democracia el hecho que un gobierno sea electo por el voto del pueblo? Cuando Hitler se convirtió en canciller de Alemania en 1933, lo logró a través de un proceso constitucional normal y como líder del partido con el mayor porcentaje del voto popular.” (Arblaster, Anthony: Democracia (México, D.F.: Editorial Patria, S.A., 1991), p. 10.)

derechos humanos –con énfasis especial en ciertos derechos económicos, sociales y culturales deficitarios en los países en desarrollo, sin duda por la realidad de la mayor parte de países del continente- (artículos 7 a 16, y 28);

d) Establece medidas de acción internacional para salvar situaciones nacionales en que la democracia pueda hallarse en peligro (artículos 17 a 20); y,

e) Establece una “sanción” a los Estados no democráticos del sistema interamericano: su exclusión del sistema (artículo 21).

La Carta contiene además disposiciones sobre el fomento de elecciones transparentes y la promoción de la cultura democrática a través de programas entre la OEA y los estados que de manera soberana los requieran (artículos 22 a 27).

Si comparamos los efectos y eficacia jurídica de la Carta Democrática con los de un tratado principal del DIDH, la Carta tiene importantes carencias y limitaciones; entre las principales:

- Los Estados son los sujetos exclusivos de la normativa –no se contempla la responsabilidad de individuos o grupos de personas por el rompimiento de la democracia, ni la rendición de cuentas de éstos en los ámbitos nacional e internacional-;

- No hay obligatoriedad ni respaldo jurídico concreto a la acción de preservación del orden democrático en situaciones de emergencia;

- Las sanciones por el rompimiento de la Carta se limitan a la expulsión del Estado cuestionado de los trabajos de la OEA;

- Un órgano político, la Asamblea General de la OEA, evalúa y toma decisiones en última instancia sobre el quebrantamiento de la Carta –por lo que tales decisiones pueden quedar libradas a dinámicas político diplomáticas y relaciones desiguales de poder, que adquieren singular dimensión por la presencia en la Organización de la superpotencia mundial-.<sup>14</sup>

La Carta pone énfasis en la preservación de la democracia *política* a través de la acción diplomática. En efecto, la preservación

<sup>14</sup> Hal Klepak anota que “los Estados Unidos disfrutan al presente de una asimetría de absolutamente extraordinaria dimensión en el Continente americano. Tiene un mayor PIB que todos los demás países del Hemisferio en conjunto, la mayor producción agrícola, la más grande base industrial (...), las más poderosas fuerzas armadas y la más rica población”; y resalta la decisivo acción de Estados Unidos en la OEA, que por la citada asimetría de poder ha influido sustancialmente en el “papel de la organización, su funcionamiento, estructuras y evolución”. (Klepek, Hal, “Power Multiplied or Power Restrained? The United States and Multilateral Institutions in the Americas”, en Foot, Rosemary, MacFarlane, Neil y Mastanduno, Michel, Eds.: US Hegemony and International Organizations (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 240-1, 263.)

del orden democrático y sanción por expulsión de los trabajos de la OEA solo opera para el quebrantamiento de la institucionalidad política (elecciones, concentración del poder, represión de libertades civiles y políticas), pero no se consignan disposiciones sobre el eventual incumplimiento o violación de derechos económicos, sociales y culturales, también postulados por la Carta como parte esencial de la democracia.

## **2. La política exterior del Ecuador y las nociones derechos humanos y democracia**

Varios Estados suelen declarar habitualmente que la democracia y los derechos humanos constituyen una guía cardinal de su política exterior. Ello aunque no se vea con claridad que den pasos determinados ni tomen suficientes iniciativas para materializar sus postulados a través de acciones internacionales concretas. ¿Es el Ecuador uno de estos países?

Analicemos en primer lugar la cuestión de los derechos humanos para determinar en qué medida nuestro país ha desarrollado su política exterior en este ámbito, y ha pasado de lo meramente declarativo a lo ejecutivo. A mi entender hay dos grandes campos donde la acción internacional de un país se puede poner de manifiesto en temas de derechos humanos:

- a) En la eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades internacionales del Estado con respecto a la aplicación dentro del país del DIDH; y,
- b) En su actuación para la promoción y protección internacional de los derechos humanos en otros países.

(A) El cumplimiento “puertas adentro” de los compromisos adquiridos en el campo internacional a favor de los derechos humanos compete ciertamente a la gestión del Estado dentro de su jurisdicción interna. No obstante las obligaciones internacionales para el cumplimiento del DIDH, que se derivan de la gestión interna de un Estado, atañen a la acción internacional de un país. Vincent observa que en la actualidad “hay un área de conducta doméstica con respecto a los derechos humanos que hemos asimilado en la tradición del *ius gentium intra se*, esto es que se halla bajo el escrutinio del

Derecho Internacional”.<sup>15</sup> Por este motivo, por su trascendencia a la esfera internacional y por demandar una posición del Estado ecuatoriano frente a instancias internacionales, estos compromisos deben ser tomados en cuenta en la definición de una política exterior en derechos humanos.

Ecuador no ha tenido una práctica internacional predeterminada para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos. Una política exterior aplicada al tema de los derechos humanos debe necesariamente remediar esta situación. En efecto, el retraso, la improvisación, la generalización y la escasa iniciativa política han sido la regla en las tres áreas quizá más trascendentes de este capítulo.

*Control y vigilancia del cumplimiento de instrumentos internacionales:*

- Nuestro país usualmente ha registrado un crónico retraso en la presentación de informes a los comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos, y una casi nula coordinación interna para aplicar metódicamente las recomendaciones emanadas de sus análisis periódicos sobre el Ecuador. En la misma medida, los resultados de los “mecanismos y procedimientos especiales” de la Comisión de Derechos Humanos no cuentan con un seguimiento sistemático en nuestro país.
- Por otro lado, Ecuador no suele procesar metódicamente las decisiones que emanan de foros multilaterales de derechos humanos como la OEA y la ONU. Un ejemplo de ello son las decenas de resoluciones que la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos aprueban cada año y las muy escasas respuestas que el Estado ecuatoriano da a pedidos o sugerencias que en aquéllas se consignan.<sup>16</sup>
- El Estado no suele reaccionar con frecuencia frente a informes presentados por organizaciones no gubernamentales sobre aspectos de los derechos humanos en el país, pronunciamientos que si bien no son vinculantes poseen en determinados

<sup>15</sup> Vincent, R. J, Op. Cit., p. 152.

<sup>16</sup> Una sustancial respuesta de nuestro país a demandas del DIDH no convencionales fue su rápida atención al mandato de la Conferencia de Viena de 1992 tendiente a la adopción de un Plan Nacional de Derechos Humanos. Esta labor fue fruto principalmente de la preocupación en el tema del Canciller José Ayala Lasso, ex Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. La Cancillería tomó la iniciativa e inició el proceso de concertación entre el sector público y la sociedad civil que culminó con la adopción del Plan en 1998. Sin embargo, a mi juicio las expectativas que suscitó el Plan fueron bastante más altas que la efectividad concreta que éste ha tenido.

casos una alta dosis de confiabilidad y un eco internacional innegable.

*Acción judicial internacional y recomendaciones específicas:*

- Ecuador tiene un importante tema pendiente en lo relativo al cumplimiento eficiente de sentencias emanadas del sistema interamericano de protección a los derechos humanos (el cumplimiento se materializa en el ámbito interno, pero se debe rendir cuentas en la esfera internacional).
- Se procede de manera inconsistente y *ad hoc* para atender las “recomendaciones” de la Comisión Interamericana o las “observaciones” de los comités de vigilancia de los tratados de DIDH (particular que compete principalmente a otras instituciones pública aparte de la Cancillería).

*Apoyo al desarrollo del DIDH:*

- La actuación ecuatoriana en foros internacionales donde se desarrolló el DIDH ha sido muy restringida, con escasas iniciativas y sin una orientación política específica. A diferencia de lo que ocurre con otros países, la posición nacional en este renglón no se diseña con el concurso especializado de instancias de asesoría jurídica de la Cancillería y del Estado ecuatoriano sino que, en mucho, se improvisa en las misiones diplomáticas, sin direcciones de la Cancillería o con muy vagas referencias de ésta.
- Las instrucciones para nuestras delegaciones a la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU o a la Comisión de Derechos Humanos son por norma general un catálogo de datos generales, reiteración de principios incuestionables y contadas reflexiones jurídicas.
- La Carta Andina de Derechos Humanos, adoptada a iniciativa del Ecuador, permanece sin suficiente capacidad operativa. Aunque la vitalidad jurídica de la Carta no compete exclusivamente al Ecuador, puesto que es un instrumento internacional que atañe a toda la Comunidad Andina de Naciones, me parece que existe un cierto compromiso del país para promover su vigencia en razón de haber auspiciado el desarrollo y adopción del instrumento.

La ejecución de una política exterior sobre derechos humanos requiere el necesario concurso de varias instituciones del Estado, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. El panorama de deficiencia en la materia se explica en buena medida por cuanto el Estado ecuatoriano no ha activado adecuadamente un mecanismo institucional que respalde la acción internacional del país y que esté provisto de suficientes recursos materiales y humanos. La Comisión Interinstitucional para los Derechos Humanos –creada hace cuatro años justamente para suplir la necesidad- no han funcionado según lo previsto. Sin una estructura institucional activa y efectiva, es casi imposible diseñar y llevar adelante una política exterior metódica, aplicada a cada campo que sea pertinente, que se actualice y tome iniciativas, y que proyecte el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del país en materia de DIDH.

(B) La actuación del Ecuador para velar por la protección y promoción internacional de los derechos humanos en otros países presenta también omisiones y descoordinación. Carecemos de arreglos institucionales específicos (o la adscripción de esta responsabilidad a un determinado mecanismo institucional) y de procedimientos que nos permitan analizar objetivamente situaciones de violaciones de derechos en otros países y tomar eventuales cursos de acción. Es casi inexistente el análisis de situaciones internacionales de derechos humanos. No ilustramos sistemáticamente nuestra opinión a la luz de informaciones de otros Estados, ONG especializadas y los propios organismos y comités internacionales. Los pronunciamientos del país, cuando los hay, en buena medida se improvisan, se toman sobre la base de consideraciones políticas coyunturales o bajo presiones externas. Seguimos exhibiendo como la más original contribución ecuatoriana dentro del DIDH a la denominada “Doctrina Roldós”, proclamada hace 25 años en la Carta de Conducta de Riobamba, que no ha tenido seguimiento por parte del Estado ecuatoriano.<sup>17</sup>

¿Cómo explicar la situación descrita? Veamos lo que ocurre en otros países; la raíz que inspira su compromiso internacional por la defensa de los derechos humanos:

En los Estados Unidos la promoción de los derechos humanos y la democracia es una constante de su política exterior con

<sup>17</sup> La doctrina lleva el nombre del ex presidente Jaime Roldós. La Carta, adoptada por los países andinos el 11 de septiembre de 1980 a instancias del mandatario ecuatoriano, proclama en lo fundamental que la protección y promoción de los derechos humanos no violenta el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados.



fuertes raíces en sus valores políticos internos. Forsythe manifiesta que “en gran medida la política exterior (de Washington) sobre derechos humanos está vinculada a la versión estadounidense de nacionalismo, lo que equivale a decir a la imagen que ese país tiene de sí colectivamente (...) como la luz de la libertad en el mundo”<sup>18</sup>

Los países europeos poseen, por su parte (y esta es una generalización, naturalmente), un enfoque que emana de sus dramáticas experiencias históricas y de fuertes impulsos locales de solidaridad internacional. Jack Donnelly nos recuerda que los países europeos mantienen por norma general una posición en derechos humanos menos dependiente de consideraciones políticas que los Estados Unidos; cita, entre otros casos, el respaldo de Suecia a la Vicaría de Solidaridad de Santiago, durante el gobierno de Pinochet (apoyado por Washington); la posición de los Países Bajos con respecto a Suriname; el caso de Noruega frente al régimen de Idi Amín; o al manejo de la asistencia internacional sobre derechos humanos con un buen grado de independencia de las consideraciones políticas de la guerra fría.<sup>19</sup>

En Ecuador, en la práctica, la defensa de los derechos humanos en otras latitudes no tiene la dimensión de un “desafío” nacional o de una “cultura” que mueva al país a actuar en el mundo.<sup>20</sup> Aunque contamos con una Constitución que contiene una significativa sección de garantías y derechos, en el Ecuador se miran a los derechos humanos en gran medida como un territorio de declaraciones, como un campo para las protestas que rara vez se materializan en acciones de sanción y reparación, o a lo sumo como un horizonte ético-jurídico a desarrollar en un impreciso futuro. No hay una proyección internacional que emerja de la norma constitucional y que se exprese en medidas concretas de política exterior.

Además tenemos carencias “puertas adentro” que de alguna manera nos inhiben o no nos estimulan para actuar de otro modo.

<sup>18</sup> Forsythe, David: *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 141.

<sup>19</sup> Donnelly, Jack: *International Human Rights* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 105-9.

<sup>20</sup> No tenemos una sólida *cultura* de derechos humanos en el país. Muy poco vemos a los derechos humanos como una realidad jurídica concreta y presente, como una herramienta institucional útil para el diseño de una sociedad más justa, o como un valor ético del país que se debe difundir en otras latitudes. Bucear en los porqués de este fenómeno nos llevaría a una compleja e interesante reflexión (labor que sospecho sería desalentadora), la cual todo caso se encuentra fuera del marco de este trabajo.

Subsisten en el país severas deficiencias materiales en la protección y promoción de los derechos humanos. Es verdad que nuestro país no ha vivido las graves situaciones de Centroamérica, Colombia, Perú o el Cono Sur –por mencionar casos recientes o actuales-, más sin embargo hay carencias persistentes en distintas áreas del DIDH.<sup>21</sup> ¿Impide esta realidad a que “lancemos la primera piedra”? ¿Tenemos una restringida “autoridad moral” por esa situación?

Otros países sin una cultura de derechos humanos o con insuficiencias en la materia no se inhiben de actuar a favor de víctimas de violaciones que viven en otras latitudes. Reconocen sus limitaciones y actúan a través de sus canales institucionales estatales con apego a ese “interés legítimo y preocupación fundamental” que los Estados modernos tienen por aportar a la vigencia de los derechos humanos a escala universal.

En suma, limitaciones institucionales determinan que nuestra política exterior sea en este rubro de la defensa de los derechos humanos básicamente declarativa, reactiva y esté sujeta a las dinámicas de poder mundial. No sorprende por tanto que en los informes de los jefes de estado ecuatorianos ante la Asamblea de la ONU, de cancilleres en la OEA o de representantes ante la Comisión de Derechos Humanos, se lea reiteradamente del apoyo del país a la promoción de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo... y sin embargo con dificultad se encontrarán referencias concretas a graves situaciones en otros países o censuras con nombres, apellidos y datos que las respalden.

Teóricamente Ecuador debería tener una más activa acción internacional a favor de violaciones de los derechos humanos. Según Eageland, citado por Donnelly<sup>22</sup>, los países pequeños tienen menos intereses económicos y políticos y, por tanto, mayor capacidad de actuar sobre la base de normas éticas o principios jurídicos en el escenario mundial. Ilustra el caso con el comportamiento más activo en materia de derechos humanos por parte de países europeos como Noruega, Suecia, Países Bajos, frente a países más grandes como Francia o Alemania, o los Estados Unidos; “los países pequeños rara

<sup>21</sup> Escaparía también al horizonte de este trabajo entrar en detalles con respecto a esta indicación. Basta que me refiera para ilustrar el punto a los últimos informes anuales de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Andina de Juristas –por no mencionar a ONG ecuatorianas-, y a los informes sobre el Ecuador emitidos por los comités de vigilancia de tratados de derechos humanos en el marco de la ONU. Tales evaluaciones dibujan un panorama de carencias persistentes y significativos vacíos en la protección y promoción de los derechos humanos.

<sup>22</sup> Op. Cit., pp. 110-111.

vez tienen que escoger entre derechos humanos y otros objetivos de política exterior” dice Donnelly. Sin embargo el factor del tamaño físico e intereses internacionales parece no ser el único determinante, sino que juega también un papel particular la visión de las fuerzas políticas nacionales (y gobiernos) y una actitud de resistir y mantener independencia frente a presiones externas.

Ecuador es un país pequeño y quizá consideraciones políticas le inhiban de pronunciarse de manera pública en una circunstancia determinada. Más hay también otros canales para la acción internacional: las gestiones diplomáticas bilaterales, los contactos extraoficiales, el apoyo indirecto a la acción internacional, el respaldo a las víctimas en foros y a través de programas especiales, etc. En todo caso, no es una constante de la acción internacional del Ecuador abogar a través canales públicos o por discretos senderos diplomáticos por la suerte de personas o colectivos que han sufrido violaciones a sus derechos en otros países. Pensemos sólo en nuestros vecinos ¿alguna vez el Ecuador se pronunció por las violaciones a los derechos humanos en el Perú de Fujimori; o sobre las decenas de periodistas y centenas de líderes sindicales asesinados cada año en Colombia; o con respecto al masivo asesinato de indígenas en la Guatemala de hace poco años? No es un proceder vano proclamar principios, pero dice poco de un Estado que se quede solamente en eso: en declaraciones que no se transfieren en gestiones prácticas.

Consideremos ahora nuestra posición con respecto a la democracia en las relaciones internacionales. Nuestra acción se ha limitado también principalmente a lo declarativo. Me parece que tres factores han determinado este proceder:

a) El hecho de que no haya en materia de democracia -como sí existe en el campo de los derechos humanos, según lo hemos señalado- un suficiente desarrollo jurídico y doctrinario a escala supranacional;

b) Las carencias de la democracia ecuatoriana, que pueden inhibir una más amplia actuación internacional en el tema;

c) La falta de una reflexión teórica del Estado en la materia. En otros países usualmente se determinan espacios y procedimientos de diálogo entre la academia, la sociedad civil y el Estado para abordar sistemáticamente cuestiones inherentes a la democracia. Este *modus operandi* no existe en el país.

### **3. Consideraciones con respecto a la acción exterior del Ecuador sobre derechos humanos y democracia**

Las observaciones del presente estudio nos conducen a las siguientes consideraciones sobre los elementos que podrían reforzar la gestión de la política exterior del Ecuador en derechos humanos y democracia.

- La Constitución consagra la vigencia de los derechos humanos y la democracia como características del funcionamiento del Estado y la sociedad ecuatoriana. Nuestra política exterior ha proclamado adecuadamente los principios de promoción y protección de los derechos humanos y la democracia.
- No obstante Ecuador ha tenido una política exterior restringida básicamente a declaraciones de principios con respecto a estas dos nociones; proclamas enteramente válidas pero que no se han desarrollado de manera sistemática en la práctica internacional.
- Posiblemente se encuentre como la explicación más de fondo para ese fenómeno, a la escasa proyección “cultural” que tiene el tema de derechos humanos y democracia, en un país con déficit en ambas materias.
- Para desarrollar una política exterior metódica y planificada en materia de derechos humanos es indispensable consolidar una estructura institucional dentro del Estado que coordine y oriente la posición del Ecuador, trace metas y dé seguimiento especializado. Dicha estructura debe tener un importante contenido jurídico y no sólo restringirse al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino ampliarse a una acción interinstitucional permanente y coordinada.
- Es en menester, por tanto:
  - Estructurar un sistema de toma de decisiones más específico dentro del Estado ecuatoriano, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de abordar los distintos asuntos que conciernen a la política exterior del país en la esfera de los derechos humanos.
  - Reforzar el área de derechos humanos de la Cancillería con personal y recursos.
  - Desarrollar módulos periódicos de capacitación en DIDH para los funcionarios que trabajan en las áreas de derechos

humanos y jurídica, quienes por las características del Servicio Exterior están en permanente rotación, lo que obstaculiza la continuidad de enfoques y acciones en la materia.

- Establecer un más firme contacto de trabajo entre el área de derechos humanos y las áreas técnico-jurídicas del Ministerio.

- Constituir nexos ordenados entre el Ministerio y la sociedad civil –en particular el mundo académico y las ONG-, quizá a través de las instancias del Plan Nacional, con miras a contar con sus criterios para el diseño de la política exterior del Ecuador en asuntos específicos de derechos humanos y democracia.

- Activar la Comisión de Coordinación Pública –que ha funcionado esporádicamente- para que se convierta en una efectiva y permanente instancia para la aplicación y seguimiento del DIDH y otras decisiones internacionales sobre derechos humanos.

- La política exterior del país debe considerar de antemano los factores políticos que pueden interferir en una aplicación autónoma del DIDH, y mucho más en el tema de la defensa de la democracia. Esta interferencia de países grandes no es permanente –siempre y en todos los casos- sino que se circunscribe a situaciones que involucran sus posiciones: los grandes Estados tienen una amplia gama de intereses internacionales que muchas veces colisionan o se superponen al DIDH.

- Una planificación de política exterior en la materia no se debe, por tanto, sustentar meramente en la aplicación de la normativa y procedimientos jurídicos del DIDH, o apoyar en las escasas referencias a democracia que existe en el Derecho Internacional o en la restringida Carta Democrática Interamericana. Es menester tener presente las interacciones políticas que ambos temas suscitan, delinear una posible línea o líneas de conducta, y tomar previsiones para enfrentar eventuales conflictos de orden político-diplomático con otros Estados.

- Una verdad es enteramente válida en materia de derechos humanos y democracia: tomar partido por estas nociones en el ámbito internacional demanda más tarde o más temprano roces con otros Estados, y por supuesto una respuesta a las carencias

del propio Estado en esas materias. Sin embargo, el hecho de que Ecuador tenga deficiencias en materia de derechos humanos y en su institucionalidad democrática, no obsta para que a la par que trata de solventarlas, preste atención a situaciones en otros países que revistan mayor gravedad o que demanden un compromiso de solidaridad al amparo del DIDH.