

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE SOCIOLOGOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **DIANA LUCÍA DÁVILA GORDILLO**, C.I. **1715783062** autora del trabajo de graduación intitulado: **“LA RELACIÓN BILATERAL ECUADOR – COLOMBIA MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD”**, previa a la obtención del grado académico de **Sociólogo con mención en Ciencia Política** en la Facultad de **Ciencias Humanas**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 30 de Mayo de 2011

Diana Lucía Dávila Gordillo  
C.I. 171578306-2



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL  
ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

SOCIOLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

“LA RELACIÓN BILATERAL ECUADOR – COLOMBIA  
MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD”

DIANA LUCÍA DÁVILA GORDILLO

DIRECTOR: PATRICIO VILLEGAS

QUITO, 30 DE MAYO AÑO 2011

## **Dedicatoria**

A mi abuelo, Aníbal Dávila.  
En respuesta a la pregunta que me hizo en mi primer semestre.  
¿Qué va a hacer con la sociología Lulita?  
Esto abuelito.  
Siempre está en mis pensamientos.

## **Agradecimientos**

A mis padres, por el apoyo brindado durante todos mis años de estudio.

A mis hermanos, por preguntarme cada día cuándo iba a empezar a hacer algo que valiera la pena con la sociología.

A mi familia, por estar siempre a mi lado en cada paso que doy.

A mis amigos, por soportar mis historias sociológicas y por hacer tan agradable mi vida.

A mi Director de Tesis, por el apoyo, la paciencia y la ayuda brindada.

Gracias totales.

## TABLA DE CONTENIDOS

ABSTRACT .....	6
INTRODUCCIÓN .....	7
<b>1. POLÍTICA EXTERIOR. EL REALISMO Y LA INTERDEPENDENCIA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. La Política Exterior .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. El Realismo.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3. El Neo-realismo.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4. La Interdependencia .....</b>	<b>32</b>
<b>1.5. Síntesis y elementos claves para el análisis.....</b>	<b>37</b>
<b>2. LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA EN EL PERIODO DE 1998 A MARZO 2008.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. Colombia y Ecuador diagnóstico de sus realidades internas.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1.1. Colombia – conflicto interno. ....</b>	<b>43</b>
<b>2.1.2. Ecuador – inestabilidad política.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2. ECUADOR Y COLOMBIA - 10 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR. ....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.1. COLOMBIA .....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.2. ECUADOR.....</b>	<b>60</b>
<b>2.2.3. Breve resumen de la política exterior de ambos países desde 1998 al 2008 ...</b>	<b>69</b>
<b>3. LA POSIBILIDAD DE UNA NUEVA AGENDA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA DEL 1 DE MARZO 2008 A LA ACTUALIDAD .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1. El Bombardeo de Angostura – Ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2. Los cambios en Ecuador y Colombia que permitieron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.....</b>	<b>82</b>
<b>3.2.1. Colombia .....</b>	<b>82</b>

<b>3.2.2. Ecuador</b> .....	87
<b>3.3. La relación bilateral más allá de la seguridad</b> .....	94
<b>CONCLUSIONES</b> .....	107
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	116

## **ABSTRACT**

El objetivo central de esta disertación es demostrar la posibilidad de una agenda bilateral entre Ecuador y Colombia que vaya más allá de la seguridad. La base teórica del documento se enmarca en la Teoría Clásica de las Relaciones Internacionales, la Teoría de la Interdependencia y el Neo Realismo. Esto viene acompañado de la definición teórica de la Política Exterior como objeto de Estudio. Este marco referencial es desarrollado a lo largo del primer capítulo para marcar las bases de la investigación.

El segundo capítulo realiza un recuento de la política exterior de Colombia y Ecuador a partir de 1998 hasta el 1 de marzo de 2008. El análisis se centra en la comprensión de los cambios en relación a las visiones de las relaciones internacionales que enfrentaron ambos países y busca caracterizar la política exterior que éstos Estados mantenían a la hora del rompimiento de relaciones diplomáticas en marzo del 2008. El capítulo tres revisa el proceso que se llevó a cabo para la superación del impasse diplomático y busca determinar los cambios en política exterior que ambos países llevaron a cabo durante los diálogos que desembocaron en el nombramiento de embajadores en diciembre 2010. Finalmente, analiza los nuevos espacios de convergencias que han encontrado Ecuador y Colombia para establecer sus nuevas relaciones bilaterales más allá de la seguridad.

## INTRODUCCIÓN

Ecuador y Colombia comparten 586 kilómetros de frontera terrestre que han provocado que las decisiones que cada uno de estos países toma en relación a su política exterior de una u otra forma afecten a su vecino. Así, caracterizar la política exterior de ambas naciones implica tomar en cuenta esta gran frontera compartida, los cientos de kilómetros son, por decirlo de algún modo, ineludibles.

Las relaciones diplomáticas entre ambos países se mantuvieron durante años en términos cordiales y pacíficos. De hecho, ninguno de los dos prestó mayor atención a su vecino durante mucho tiempo debido a que sus realidades internas los superaban. Colombia enfrentaba un conflicto interno desde el año 1948 y el Ecuador atravesaba un conflicto limítrofe con el Perú. Sin embargo, el año 1998 provocaría un cambio en estas realidades. Mientras el Ecuador firmaba la paz con el Perú, Colombia iniciaba el proceso de internacionalizar su conflicto interno, así, cuando el Ecuador tuvo la oportunidad de mirar más allá del conflicto con su vecino del sur se encontró con que su frontera norte representaba una nueva zona de conflicto.

Durante estos procesos los Estados Unidos caracterizaron a toda la región andina como una zona de conflicto y de esta forma condicionaron las relaciones de estos países entre sí y con la comunidad internacional. Este hecho le otorgó a Colombia la oportunidad para convertirse en un interlocutor privilegiado en Washington gracias a que su prioridad de política exterior era el tema de la seguridad. El Ecuador por su parte, intentaba presentarse al mundo de una manera diferente y priorizaba temas como lo económico, lo social, y lo medio ambiental.

A pesar del intento ecuatoriano por mantenerse al margen del conflicto colombiano y de las políticas exteriores de ese país, los ineludibles 586 kilómetros le obligaron a prestar más y más atención a su frontera norte, a establecer una mayor presencia militar en la misma y a enfrentar un fenómeno provocado por la guerra interna de su vecino país: los solicitantes de refugio. La escalada de violencia en Colombia provocó que el Ecuador se convirtiera en el receptor de miles de colombianos que salían de su país en busca de un lugar para vivir en paz. La

neutralidad del Ecuador no lo salvó de verse obligado a lidiar con la inseguridad en su frontera norte y con la necesidad de brindar recepción y apoyo a todos los colombianos que buscaban refugio en su territorio. A pesar de esto, los gobiernos ecuatorianos lograron mantenerse al margen de la guerra contra el terrorismo que emprendió Colombia con el beneplácito de Washington; sin embargo, el 1 de marzo del 2008 esto cambiaría.

El gobierno colombiano invadió territorio ecuatoriano al bombardear un campamento de las FARC en Angostura, provincia de Sucumbíos. El bombardeo constituyó un signo de la aplicación de la doctrina de “guerra preventiva” adoptada por Colombia como parte de la lucha contra el terrorismo que abanderó la administración Bush. La decisión colombiana rompió el delicado equilibrio de la frontera entre ambos países.

Como producto de esta incursión militar el Ecuador rompió sus relaciones diplomáticas con Colombia. Este hecho llevó a ambos países a cuestionar tanto sus prioridades de política exterior como la forma en que deben enfrentar las realidades de su país vecino. En septiembre de 2009 ambos países firmaron una Hoja de Ruta para trabajar en el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas, el proceso que se inició culminaría en diciembre del año 2010 con el nombramiento de embajadores.

A la luz de este hecho, esta disertación busca analizar si el restablecimiento de relaciones entre ambos países puede representar la oportunidad de una nueva agenda bilateral. Se puede afirmar que el Bombardeo de Angostura representó el momento en que las diferencias en tanto a prioridades de política exterior de ambos países llegaron a su límite. En este sentido es válido preguntarse si la regularización de los lazos diplomáticos puede suponer el establecimiento de una agenda en la que ambos países encuentren convergencias en cuanto a sus prioridades de política exterior.

Así, el interés de esta disertación es establecer los fundamentos sobre los cuales se podrían encontrar los términos de esta nueva agenda internacional. En este sentido será necesario que se consideren las políticas exteriores de ambos países al momento del Bombardeo y al

momento del nombramiento de embajadores para identificar los puntos en los cuales, en la actualidad, es factible pensar en una nueva agenda.

Este análisis deberá partir de un marco teórico que lo estructure. Es por esto que el primer capítulo se centrará en presentar las corrientes teóricas que se deben considerar a la hora de estudiar las relaciones bilaterales de ambos países. Además está decir que el mundo contemporáneo no es un sistema único sino todo un conjunto de relaciones diversas. El estudio de la realidad será más fácil siempre y cuando se logre encontrar el conjunto de entradas y posturas adecuadas para leer el intrincado juego de actores y relaciones del sistema internacional. Ningún modelo es absoluto, por lo tanto se deben aplicar varios para poder lograr acceder a una lectura más amplia de la realidad. Así, el análisis partirá de cuatro entradas teóricas, primero, la definición de lo que es política exterior y después los enfoques del realismo, el neo realismo y la interdependencia.

Una vez determinadas las bases teóricas para el estudio, el siguiente capítulo analizará la política exterior de ambos países a partir de 1998. Es necesario contar con una comprensión amplia de los procesos que llevaron ambos países a través de los años en sus relaciones con la política internacional para poder determinar sus prioridades en términos de política exterior. Finalmente se revisará el proceso que llevaron ambos países para el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas, esto estará acompañado de una revisión de los cambios que enfrentaron ambos países dentro de la definición de sus prioridades internacionales y de una valoración de la importancia que estos cambios revistieron para la solución del impasse diplomático. Este análisis permitirá concluir si el establecimiento de una nueva agenda bilateral entre ambos países, una agenda que supere el tema de la seguridad, es posible.

## 1. POLÍTICA EXTERIOR. EL REALISMO Y LA INTERDEPENDENCIA

Para las Ciencias Sociales “una teoría es un conjunto de generalizaciones que abarca un gran número de hechos, que están relacionados entre sí y presentan cierta coherencia, y cuya interacción produce determinados resultados que es posible anticipar con algún grado de confianza”<sup>1</sup>. En las Relaciones Internacionales, el papel de la teoría consiste en presentar una “interpretación correcta de la estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus tendencias principales”<sup>2</sup> y, con base en ella, establecer proyecciones relativamente confiables. Es necesario, para poder comprender a profundidad las varias corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales, revisar de donde provienen y cómo han ido evolucionando.

Luciano Tomassini sostiene que la teorización de las relaciones internacionales ha surgido cada vez que se afirma la presencia de los Estados nacionales (y su interacción entre uno y otro). Siendo así, la Grecia Antigua es una de las fuentes de estas primeras teorizaciones. Tucídides puede ser visto como el primer teórico de esta ciencia. Así, sus intentos por racionalizar el conflicto entre las ciudades-estado, explicando de manera general las causas de la guerra y sus consecuencias, son, de hecho, las primeras bases de la teoría de las Relaciones Internacionales

Cuando reaparece el Estado, como resultado de la superación de la sociedad feudal, se da un segundo momento para el desarrollo de la teoría. Se plantearon dos perspectivas:

Los que creían firmemente en la posibilidad de subordinar las relaciones entre estas nuevas pero pujantes unidades políticas a un orden moral comúnmente admitido, desde Marsilio de Padua hasta Hugo Grotios, y los que llegaron a la conclusión de que el único imperativo en las relaciones

---

<sup>1</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 56.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Página 58

interestatales consistía en aumentar el poderío y la seguridad del príncipe (el Estado) siguiendo la tradición intelectual que va de Maquiavelo a Hobbes.<sup>3</sup>

A partir de ese momento, los Estados y sus relaciones se van convirtiendo en elementos a los que se presta especial atención. La falta de orden entre estos fue la característica principal de sus interacciones promoviendo la expansión de una concepción de anarquía y conflicto en las relaciones internacionales. De esto se tuvo como resultado una práctica que, constituida en doctrina, da el primer paso para la formulación de teorías “convencionales”<sup>4</sup> de las relaciones internacionales: El balance del poder<sup>5</sup>. Hizo referencia tanto al equilibrio de la distribución del poder entre los Estados, como al momento en que ese equilibrio es perturbado y a las formas que buscan, los países, para poder recuperar el balance. Finalmente, también trató la existencia de un poder hegemónico<sup>6</sup>.

Estas definiciones fueron utilizadas para pensar y comprender las relaciones internacionales. Sin embargo, la doctrina ésta tenía sus falencias, la principal radicaba en no prestar la atención adecuada a las fuentes de poder que analizaba ni a los objetivos del mismo.

Un elemento que también debe tomarse en cuenta es que tanto esa doctrina como sus acepciones surgen circunscriptas al continente europeo por lo que no puede dejar de notarse que la falta de visión global inevitablemente implicará falencias en las lecturas. No obstante, una vez que los europeos empiezan a salir de su continente, la geografía, la población y los recursos naturales entran a formar parte del juego para la teorización de las relaciones internacionales. Estos se convierten en los factores geopolíticos primordiales para el estudio de la realidad.

Como vemos, fueron, el poder, la lucha por éste o por el balance del mismo y la ausencia de una autoridad central en la comunidad internacional, los elementos que determinaron la teoría de esta rama de las ciencias sociales.

---

<sup>3</sup> Ibíd. Página 59

<sup>4</sup> Ibíd. Página 60

<sup>5</sup> Ibídem.

<sup>6</sup> Con esto hacia referencia a la existencia de un Estado o grupo de Estados que controlaban el poder.

## 1.1. La Política Exterior

La Política Exterior se puede definir como las decisiones públicas que el gobierno de un Estado toma, en función de los intereses nacionales, y en relación a los demás actores del sistema internacional. Se la puede, incluso, reducir a dos elementos principales: los objetivos que tiene que alcanzar y los medios para hacerlo. Basada en estos elementos, la Política Exterior de todas las naciones es la misma, puesto que se trata, esencialmente, de la forma en que un país se conduce frente a la realidad externa. Su formulación depende estrechamente de la visión que cada país tenga de dicho contexto<sup>7</sup>.

Es importante insistir en la relación que debe existir entre el contexto y el contenido de la Política Exterior puesto que: “lo peor que le pueda ocurrir a un país en este campo es tener una política externa que por desinformación, pasividad o voluntarismo ignore ese contexto”<sup>8</sup>. Sin embargo, no podemos olvidar que es a la luz de ciertas visiones sobre las relaciones internacionales (implícitas o explícitas) que los países formulan su política exterior. Ello trae consigo que, al momento de la toma de decisiones, los países deben tener en cuenta la visión que tienen de las características del sistema internacional además de las oportunidades y limitaciones que éste plantea. Asimismo deben contemplar las relaciones con su sociedad, con su historia y la visión que esta sociedad tiene respecto al futuro. Por consiguiente, el papel de la teoría consiste en presentar una interpretación correcta de la estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus tendencias principales.

Ahora bien, es necesario recordar que la teoría de las relaciones internacionales se planteó desde siempre con una visión estrictamente europeizada. Esto implica que el estudio de las relaciones internacionales en Latinoamérica fue bastante limitado. A pesar de esto, la comprensión de la realidad de los países que conforman nuestra región es primordial para el futuro de la ciencia en general. Por tanto, la teoría debe adaptarse a estas realidades. En este

---

<sup>7</sup> ibíd. Página 125

<sup>8</sup> ibíd. Página 21

sentido, tanto la política exterior como las relaciones internacionales han intentado ser planteadas desde una visión latinoamericana.

El final de la Guerra Fría implicó muchos cuestionamientos a la teoría de las Relaciones Internacionales. Estos también se enfocaron en Latinoamérica puesto que la región jugó un papel elemental, en tanto que actor, dentro de la esfera de influencia norteamericana durante el “antiguo” orden mundial. Con el reordenamiento de la realidad de la comunidad internacional, pensar en Latinoamérica no era únicamente pensar en su papel como ‘aliado’ para los Estados Unidos, de hecho, fue el inicio de la oportunidad para pensar en la región como un actor individual y de repensar su relación con el país del norte.

Jeanne A. K. Hey nos dice que los principales elementos que explican la política exterior de la región son: la falta de recursos económicos, la ideología de los líderes políticos y la distribución global del poder y la riqueza<sup>9</sup>. Sin embargo, es innegable que, debido al pasado orden internacional, en su mayoría, las metas en común que tiene la región se piensan en relación a la influencia de Estados Unidos.

En el análisis de la política exterior de Latinoamérica se deben considerar ciertos aspectos, vistos, principalmente, como los elementos que permiten pensar la posibilidad de una teoría común para toda la región. Al hablar de América Latina siempre se deben considerar los siguientes factores: en primera instancia, la región comparte historias de colonialismo y, a pesar de que la mayoría de países que la conforman lograron su independencia hace ya dos siglos, todavía no han conseguido liberarse de las limitaciones del neocolonialismo. Como segundo aspecto, se debe tomar en cuenta que estos países mantienen economías que son directamente dependientes de la exportación de materias primas lo que evita que se conviertan en actores fuertes dentro del comercio internacional. El tercer elemento que se debe contemplar es que los Estados latinoamericanos comparten características culturales. Finalmente, no se puede olvidar que los encargados de la formulación de políticas exteriores trabajan en un hemisferio controlado por los Estados Unidos.

---

<sup>9</sup> Jeanne A. K. Hey. “*Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy*”. En *Third World Quarterly*, Vol. 18, No 4, 1997. Página, 631.

Con estas nociones como antecedentes, Hey establece ciertos lineamientos que se deben considerar para el estudio teórico de la Política Internacional Latinoamericana. Establece dos conceptos tipo para realizar un análisis adecuado:

*1.- Política Exterior: Centro – Periferia (Pro-core vs anti-core)*

El primer eje por el que podemos definir la política exterior de Latinoamérica es el que se establece en relación a la teoría centro – periferia. Centro comprendido como el hemisferio norte industrializado (EE.UU.) y las instituciones que van junto a él, como son FMI, el Banco Mundial y multinacionales europeas y norteamericanas. Una política ‘pro-core’, busca principalmente trabajar con estos actores para conseguir sus metas en temas de política exterior. La política de la periferia o ‘anti-core’ proviene de la creencia de que los actores del centro dominan el sistema mundo diseñado para enriquecer a sus países y empobrecer a los de la periferia. La política exterior de los países que definen sus políticas desde la visión de la periferia se enfoca en trabajar por fuera de las lógicas de poder establecidas desde el centro.

La política ‘pro-core’ se identifica por cultivar y fomentar relaciones con los centros de poder occidentales, especialmente con los Estados Unidos. Además, busca evitar cualquier participación activa en organizaciones multilaterales del tipo NOAL (Movimiento de Países No Alineados), OPEC (Organización de Países Exportadores de Petróleo), etc. De igual forma, los países que mantienen este tipo de política exterior intentan prestar especial atención a los temas definidos como prioritarios por los Estados Unidos.

Por otro lado, la política ‘anti-core’ se orienta a promover un nuevo orden mundial buscando autonomía de los Estados Unidos. Los países que optan por seguir este tipo de políticas intentan mantener acercamientos políticos y económicos con países que no se encuentran tradicionalmente dentro del marco típico de socios comerciales tradicionales o ‘pro-core’. Estos, de igual forma, buscan conservar una posición firme fuera del marco de referencia de los Estados Unidos.

Es imprescindible, comprender, sin embargo, que muchos países, a pesar de tener fuertes orientaciones ‘pro-core’ o ‘anti-core’, la mayor parte del tiempo comparten objetivos y visiones sobre temas como control de armas, derecho marítimo y fronteras por lo que es inevitable que terminen formulando políticas similares a pesar de partir de perspectivas diferentes. De igual forma, es preciso recordar que no toda la política exterior de la región se puede dividir en estas categorías.

Partiendo de estos presupuestos, es decir, de la existencia de políticas internacionales de los países de la región que se pueden nombrar como ‘pro-core’ o ‘anti-core’, es pertinente revisar las causas que Jeanne A. K. Hey define como promotoras del seguimiento de una u otra línea para su política exterior.

Siendo así, la autora encuentra siete variables que deben tomarse en cuenta para explicar la política exterior ‘pro-core’:

1. *Debilidad y dependencia económica.* Se espera que los países desarrollen políticas económicas acordes con los deseos de sus ‘patrones’ en cuestiones de política exterior.
2. *Inestabilidad política interna.* La decisión de formular políticas ‘pro-core’ se da en tanto el gobierno necesita consolidarse dentro del ámbito político de su país. Según la autora, una reacción ‘pro-core’ se da, más probablemente, cuando la oposición al gobierno se encuentra alineada con movimientos de izquierda y revolucionarios. Es preciso recordar que se espera que los países tercermundistas desarrollen alianzas con los adversarios de aquellos países que respaldan a sus principales opositores domésticos.
3. *Ideología del líder.* Cuando el jefe de gobierno de algún país se encuentra predispuesto a estar de acuerdo con las políticas del centro hegemónico es muy probable que la política exterior de su país siga las líneas del mismo.
4. *Presión directa o indirecta del centro.* Esto se puede dar especialmente por parte de los Estados Unidos. Según la autora, es de esperarse que, en tanto el interés de Norteamérica sobre algún asunto aumenta, de igual forma crece la posibilidad de que el país afectado adopte decisiones acordes a las necesidades del centro.

5. *Seguridad nacional.* Los países de Latinoamérica y sus líderes están condicionados por una larga historia de fuerte influencia estadounidense, además de la correspondiente intervención en la región. Por tanto, el objetivo de paz y autonomía, sin la intervención del país del norte, se logra más fácilmente con la formulación de políticas acordes con las exigencias del centro. Sobre este asunto, cabe aclarar que es posible que los países de Latinoamérica desarrollen una política exterior autónoma siempre y cuando ésta no amenace la estabilidad y los intereses de los Estados Unidos.
6. *Búsqueda de prestigio internacional.* La búsqueda de prestigio se daría en tanto asociación con el poder hegemónico
7. *Opinión pública.* Se da especialmente en tanto la opinión pública del país asocia el desarrollo del mismo con la formulación de políticas acordes con el poder hegemónico. Esto ocurriría puesto que se crearía la posibilidad de una mayor presencia de inversionistas. Dando por hecho que esta presencia resultaría en un mayor desarrollo económico.

De igual forma, Hey define 10 variables que se pueden considerar para que un país opte por seguir una política ‘anti-core’.

1. *Debilidad económica y relaciones dependientes.* La decisión de los gobiernos de un país de optar por políticas ‘anti-core’ se da en relación a su búsqueda de autonomía sobre sus decisiones económicas. Buscan formular alternativas para su desarrollo.
2. *Estabilidad económica.* De forma similar, y opuesto al elemento previo, la estabilidad económica promueve la necesidad de los países de mantener el espacio de maniobra para sus políticas económicas.
3. *La necesidad de consolidar el poder del régimen.* Los líderes políticos del país pueden buscar consolidar su poder y la estabilidad del régimen. Las política ‘anti-core’ puede ser utilizada como herramienta para dar legitimidad al poder.
4. *Aplacar la oposición al gobierno sobre todo en términos de dependencia económica y relaciones políticas del centro hegemónico.* La formulación de políticas ‘anti-core’ se da para aplacar la insatisfacción de la oposición en relación a fuertes lazos con el eje económico.

5. *Deslegitimar a la oposición 'pro-core'*. En el sentido opuesto al elemento previo, la política 'anti-core' se puede establecer para deslegitimar a la oposición al régimen que exige políticas a favor del poder hegemónico. En este sentido, el líder del régimen puede denunciar los nexos de la oposición con el poder central.
6. *Ideología del Líder*. En tanto a los lineamientos del pensamiento del jefe de gobierno, la mayoría de casos en los cuales se abogó por el nacionalismo y la independencia de los países tercer mundistas la política internacional tendrá un enfoque 'anti-core'.
7. *Seguridad Nacional*. En muchas ocasiones, los intereses de seguridad de Latinoamérica pueden ser vistos como contradictorios a los intereses del centro.
8. *Prestigio del país o el Líder*. De igual forma que en la política 'pro-core', ciertas políticas y ciertas acciones pueden ser tomadas para lograr prestigio internacional.
9. *Los pedidos de la opinión pública de un desarrollo que no dependa del centro*. La formulación de política exterior contraria a los lineamientos del poder hegemónico se puede dar con la intención de dar una respuesta a la necesidad del electorado del país en su búsqueda de un desarrollo no-dependiente.
10. *Decisiones que no afectan al poder hegemónico*. Otra variable que determina la formulación de política 'anti-core' puede ser la falta de interés por parte del centro en determinados temas. Es así que en el caso de que los Estados Unidos decida ignorar algún tema, los países de Latinoamérica pueden aprovechar la 'libertad' al respecto y formular políticas que no sean acordes a los preceptos del poder hegemónico.

Como se puede ver, existen algunas variables del análisis que se repiten en las políticas 'pro-core' y en las políticas 'anti-core'. De hecho, hasta cierto punto, los elementos a considerar aparecen como completamente similares y, sin embargo, sus resultados, es decir la formulación de las políticas, cambian. Las variables que cumplen estas características son: 1.- Dependencia o debilidad económica, 2.- Deseo de consolidar el régimen o inestabilidad política interna, 3.- Deseo del líder o del gobierno de lograr prestigio y 4.- Necesidad de desarrollo del país proveniente de la opinión pública. Al mismo tiempo, entre los elementos que deben ser considerados para el estudio de las políticas encontramos algunos que varían y que serán aquellos los que realmente nos permitan determinar si la política de un determinado país es 'pro-core' o 'anti-core'. Entre estas variables están: 1.- La ideología del

líder/partido/régimen, 2.- Presión o influencia de los Estados Unidos, 3.- Distribución internacional del poder y 4.- La seguridad nacional.

De éstas, la ideología del líder/partido/régimen se establece como la mayor variable que va a determinar el sentido de la política exterior de cada país. Esto se da básicamente porque será quien determine la forma en que las políticas interactuarán con el resto de elementos formulados en estas listas. A esta variable, le sigue en importancia la presión que un determinado país puede recibir del centro. El grado de coacción que reciba un país y que, en efecto internalice, estará directamente relacionado con el nivel de dependencia o debilidad económica del Estado en cuestión.

### *2.- Política Exterior Autónoma vs Política Exterior Dependiente*

Otro tipo de análisis de la política exterior de la región es el que considera a las variables de autonomía y dependencia. Es decir, intenta distinguir si el gobierno de cada país formula su política exterior sin interferencia internacional, tomando las decisiones desde la forma que percibe su propia realidad interna y sus intereses propios o si, por el contrario, la determinación de las políticas se da a través de presiones internacionales, hecho que normalmente ocurre en relación a ciertos niveles de dependencia económica. Una política exterior dependiente sería, entonces, aquella que responde a los deseos del centro de poder hegemónico.

En el planteamiento de un análisis de estas variables es necesario tener en cuenta algunos elementos. Para explicar la política exterior 'autónoma' es necesario pensar que deberá existir un incremento del poder y de acción en cada país de la región. Es así que es importante tomar en cuenta datos como el tamaño del país y su ubicación geográfica (con el merecido apunte de la distancia existente entre él y los Estados Unidos), la dependencia económica y el nivel de desarrollo del mismo. De igual forma, se debe considerar el grado de control e interés que tenga el poder hegemónico sobre ciertos asuntos. Como se dijo previamente, en tanto al centro no le interesa un tema de política exterior es mucho más probable que cada país cuente con una mayor libertad en el momento de formular políticas al respecto. Es también reconocido

por varios autores, según nos dice Hey, que la larga historia de presión desde los Estados Unidos ha promovido que los países de la región busquen más y más tener políticas autónomas. Finalmente, cabe anotar que una política exterior autónoma puede ser el resultado de una política dependiente fallida.

Por otro lado, la política exterior dependiente también cuenta con variables que deben ser tomadas en cuenta al momento de plantear un análisis de las mismas. Por un lado se debe considerar el limitado poder de acción que puede tener un país. A esto se le suma la fuerte dependencia económica que ha caracterizado a la región, sobre todo en el tema de la deuda externa y las crisis que se han dado a su nombre. Finalmente, Hey resalta que, históricamente, la región ha sido especialmente permeable a la intervención extranjera dentro de sus fronteras hecho por el cual es de esperarse que la política exterior responda a estas presiones.

Una vez determinadas las variables que se deben tomar en cuenta para el análisis es preciso considerar un elemento más y es que existe una gran diferencia entre desarrollar una política y que, efectivamente, ésta sea un éxito. Por lo tanto, al plantear un estudio desde esta visión es necesario enfocarlo desde cuan exitosas han sido estas políticas. Hey nos dice que es muy probable que los países de la región sean incapaces de superar la influencia de actores internacionales fuertes. Además se debe considerar el hecho de que Latinoamérica no cuenta con los implementos de poder básicos de cualquier país independiente.

Es elemental resaltar ciertos puntos como el hecho de que Latinoamérica continúa siendo marcada fuertemente por la dependencia del centro hegemónico de poder. La región cuenta, innegablemente, con un estatus de debilidad política y económica. Por otro lado, también es cierto que las mayores variables que determinan cambios en las visiones de los países y por ende en sus políticas son: la ideología del líder y la presión desde el centro. Esto último, mayormente ocurre en relación a temas económicos. Con esto claro, se puede pasar a la afirmación de que, en la región, en su mayor parte, los factores internacionales son los que más intervienen y determinan la política exterior.

La formulación de la política exterior se da directamente relacionada con la visión que tiene cada país de la realidad internacional y de su realidad interna. En este sentido, cada país interpreta el ámbito internacional desde determinadas visiones que marcan las pautas de su política exterior y sus relaciones internacionales. Por lo tanto, para comprender la política exterior de cualquier país es necesario considerar la forma en que éste lee la realidad internacional, es decir, desde que teoría lo hace. La política exterior de cada Estado estará directamente relacionada y alterada por esa visión. La formulación de esta disertación contempla, entre las varias teorías de las relaciones internacionales, únicamente a dos el Realismo y la Interdependencia gracias a que son consideradas como las más acertadas para el análisis que se realizará.

## **1.2. El Realismo**

En el proceso de la formulación de la teoría de las Relaciones Internacionales existió una doctrina que fue determinante: el balance de poder. De hecho, esta fue la política que inspiró las relaciones de los Estados “a partir de la primera guerra mundial”<sup>10</sup>. La expresión de este tipo de políticas se cristalizó en la Teoría Realista o Clásica. El Realismo es una escuela teórica que parte del presupuesto de que,

El sistema internacional es una sociedad de Estados que carece de una autoridad central que resuelva sus disputas y distribuya los recursos entre ellos, por lo cual cada miembro debe asegurar la consecución de sus propios intereses. En dicha situación de anarquía es evidente que lo que un Estado puede lograr en la política internacional depende del poder que tenga. Por eso cada uno de ellos procura acumular tanto poder como pueda.<sup>11</sup>

Si bien cada Estado tiene diversos intereses, el poder es el único medio para alcanzarlos. El solo acto de corregir el balance de poder conlleva los elementos de nuevas perturbaciones. La dinámica de la política del poder hace esto inevitable. El antiguo defensor del *statu quo* se transforma, por su victoria, en el agresor de hoy, y el enemigo de quien se vengarán mañana

---

<sup>10</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 62

<sup>11</sup> *Ibidem*.

los que ahora sean derrotados. La ambición del victorioso que se alzó en armas para restablecer el balance del poder, así como el resentimiento del perdedor que no pudo rechazarlo, tienden a hacer del nuevo equilibrio un punto invisible de transición desde una perturbación a otra.<sup>12</sup> Tomassini afirma que en medio de la anarquía producida por la falta de una autoridad mundial

Las relaciones de los Estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener, restablecer o controlar el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobrevive sólo en la medida en que es más fuerte que los otros o en que otro estado más poderoso lo protege.<sup>13</sup>

En efecto, la política internacional busca mantener, aumentar o demostrar poder.

La escuela realista, con su visión del sistema internacional como una búsqueda permanente del balance de poder contribuyó para que el conflicto sea visto como un fenómeno normal y que la amenaza del uso de la fuerza sea considerada como una forma normal de diplomacia. El realismo

En el plano filosófico se entronca directamente con Hobbes, quien extrapoló al terreno internacional su visión de una sociedad dominada por un permanente estado de anarquía. Él consideraba que ‘los convenios, sin la espada, son meras palabras ya que carecen de fuerza para infundir seguridad’. Para Hobbes la vida internacional es una continua lucha por el poder carente de valores.<sup>14</sup>

El Realismo se establece en base a una determinada visión del mundo. Así, se podría decir que,

El mundo, imperfecto desde un punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. [...] Al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los

---

<sup>12</sup> *Ibidem*. Citando a Morgenthau.

<sup>13</sup> *Ibid.* Página 90

<sup>14</sup> *Ibid.* Página 88

principios morales nunca pueden realizarse plenamente. Pero al menos podemos acercarnos a ellos mediante el siempre temporario equilibrio de intereses y la siempre precaria conciliación de los conflictos.<sup>15</sup>

Hans J. Morgenthau, el principal exponente de esta teoría, define la política internacional como una “lucha por el poder”. En general, el poder es concebido como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera a través de la persuasión, el trueque, la compra o la coerción. Esta última es a la que normalmente se refieren los realistas al hablar del poder. Sobre esto, Morgenthau realiza una diferenciación trascendental que le permite estructurar toda su teoría, a saber, la diferenciación entre política internacional y relaciones internacionales. Dentro de los planteamientos de este autor, el poder, es el elemento central de la política internacional. Mientras que los elementos centrales de las relaciones internacionales se entienden por todo un cúmulo de asuntos que tienen lugar en el escenario internacional, varios de los cuales, en la visión del Realismo, no contienen el componente del poder político, temas como: la cultura, el deporte y la cooperación técnica, por nombrar algunos.

Morgenthau en su libro: *Política entre las Naciones* establece seis principios de realismo político<sup>16</sup>.

1.- El Realismo supone que la política obedece a leyes objetivas que se arraigan en la naturaleza humana. A efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad.

Para el realismo, la teoría consiste en la verificación de los hechos y darles sentido a través de la razón. [...] El carácter de una política exterior sólo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y [...] sus consecuencias predecibles.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Hans J. Morgenthau. *Política entre las naciones*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, tercera edición. Página 12

<sup>16</sup> *Ibíd.* Páginas 12- 26

<sup>17</sup> *Ibíd.* Página 13

2.- El elemento principal para definir la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Esto, fijaría a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas, como, por ejemplo, la económica. Debemos suponer, dice Morgenthau, que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder. “El realismo político considera que una política exterior racional es una buena política exterior”<sup>18</sup>. En este sentido, si bien es necesario considerar las intenciones de los estadistas, esto no implica que esas posturas expliquen por sí solas la política exterior.

El realismo político no requiere ni condona la indiferencia hacia los ideales políticos o los principios morales, pero sí reclama una nítida diferenciación entre lo deseable y lo posible, entre lo que es deseable en todas partes y en cualquier tiempo y lo que es posible bajo circunstancias concretas de tiempo y lugar.<sup>19</sup>

3.- El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal pero no otorga al concepto un significado inmutable. Así, el poder puede comprenderse como cualquier cosa que establezca y mantenga el control de los hombres sobre los hombres.

4.- El realismo político conoce el significado moral de la acción política. También tiene conciencia moral de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política. Sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. “El Estado no tiene derecho a permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* Página 19

<sup>19</sup> *Ibíd.* Página 15

<sup>20</sup> *Ibíd.* Página 21

5.- El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo. Es primordial partir del hecho de que cada nación define sus intereses en términos de poder, así pueden, todos los Estados, ser juzgados bajo un mismo parámetro. Y, al mismo tiempo, “seremos capaces de llevar adelante políticas que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven los nuestros”<sup>21</sup>.

6.- Resulta imposible hablar de contradicción entre las actitudes intelectuales y morales en materia política del realismo. El realista político no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamientos distintos a los políticos pero como realista político no puede subordinar esos parámetros a los políticos, debe pensar en términos de interés definido como poder<sup>22</sup>.

La escuela realista, en tanto presta especial interés al conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, termina reemplazando sus fines por el medio para conseguirlos, es decir, convierte al poder, en primera instancia visto como el medio para alcanzar objetivos, en el objetivo mismo de la política. Esto como resultado de que “los estadistas actúan en términos de intereses definidos como poder”<sup>23</sup>. El fenómeno se da, principalmente, por la consideración de que todos los demás intereses de los países se subordinan a su necesidad de seguridad o supervivencia donde, el poder, es el último medio para garantizarla. En tanto un Estado logre asegurarla (la seguridad) podrá avanzar con la persecución de intereses de menor jerarquía.

Existen ciertos elementos esenciales a tomar en cuenta cuando se realiza un análisis partiendo de la escuela realista. En primera instancia se debe considerar que, para la Teoría Clásica, los Estados son los actores más importantes de las relaciones internacionales. Incluso se podría afirmar que son los únicos. Por lo tanto, la unidad de análisis para este tipo de investigaciones

---

<sup>21</sup>Ibíd. Página 22

<sup>22</sup> Es importante recordar que el realismo no define el poder únicamente en términos militares. De hecho, considera necesario tomar en cuenta elementos como la situación geopolítica del país, su capacidad económica, el prestigio dentro de la comunidad internacional y la solidez de sus instituciones nacionales. Es decir, el poder, y la forma en que este es medido por parte los analistas, se enfoca desde una visión más global.

<sup>23</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 91

es el Estado. Consecuentemente, los actores no estatales gozan de un reducido estatus dentro del análisis. En segundo momento, otro presupuesto para el análisis es que el mundo donde habitan los Estados está gobernado por la anarquía. Con esto se logra, básicamente, diferenciar la esfera interna de cada Estado de la esfera externa. Ante la ausencia de un poder superior, cada Estado debe buscar defender y luchar por sus propios intereses para lo cual debe apelar a sus recursos de poder. Un tercer elemento para el análisis es que todas las prioridades de la política exterior están centradas en el concepto de seguridad. Si bien los teóricos consideran que, en efecto, existen, para los Estados, otros tipos de intereses, los mismos estarán siempre subordinados al tema de la seguridad. En este sentido, el realismo realiza la división entre lo que se define como “alta política” y “baja política” donde ésta última engloba todo lo que hace referencia a economía, cultura, medio ambiente y tecnología mientras que la anterior engloba los temas de seguridad. Un cuarto elemento a considerar es que el medio a través del cual se garantiza la seguridad del Estado es el poder. Finalmente, es fundamental considerar que, para los realistas, el Estado es un actor racional unitario, por lo que se considera al mismo como un actor coherente “que puede albergar discrepancias y tensiones a nivel subalterno, pero que en la cúpula siempre llega a una decisión unificada”<sup>24</sup>.

Dentro de la lucha por el poder, según Morgenthau, los Estados presentan tres patrones determinantes de conducta. La lucha por mantener el status quo, la lucha por el incremento del poder y la política del prestigio. La lucha por mantener el status quo se trata de una instrumentalización de la política enfocada en conservar el poder que tiene cada Estado y evitar el cambio de la distribución de poder en su favor. Por otra parte, el Estado que lucha por la adquisición de un mayor poder “mediante el cambio en la estructura de poder existente”<sup>25</sup> lleva a cabo una política imperialista. Finalmente, un país con una “política exterior enfocada a mostrar el poder que posee, para mantenerlo o incrementarlo desarrolla una política de prestigio.”<sup>26</sup> La teoría clásica se enfoca en tratar la ‘política práctica’, el accionar de los Estados, a pesar de sus diferentes planteamientos e ideologías, se reduce inevitablemente a la búsqueda de poder así como su aumento.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.* Página 98

<sup>25</sup> Hans J. Morgenthau. *Política entre las naciones*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, tercera edición. Página 64

<sup>26</sup> *Ibíd.*

Para cerrar el tema del realismo es pertinente resaltar sus principales corolarios. La política exterior de todo Estado se piensa en términos de poder. En primera instancia el poder se muestra como el medio para la consecución de fines ulteriores, sin embargo, éste termina convertido en el fin mismo de las relaciones internacionales. Todo esto basado en el hecho de que es en la anarquía en la que se interrelacionan los países en la comunidad internacional. Debido a la falta de un ente que defina y controle las relaciones entre los actores, estos deben buscar la forma de mantener y luchar por sus intereses. Esto resulta posible solamente a través del poder. En este mismo sentido, los únicos actores que tienen cabida en estos intercambios son los Estados, pues son ellos quienes engloban las posibilidades de poder. Es importante notar que no todo país busca lograr una hegemonía o control sobre otro, de hecho, existe la posibilidad que sus acciones estén enfocadas a asegurarse el alineamiento y consecuente protección por parte de otro actor dentro de la comunidad internacional.

Las relaciones de los Estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener, restablecer o controlar el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobrevive sólo en la medida en que es más fuerte que los otros o en que otro estado más poderoso lo protege.<sup>27</sup>

Junto a esto, cabe recordar que, todo tipo de intercambio en el que el tema del poder no esté contemplado, es decir que se englobe dentro de lo que Morgenthau definió como relaciones internacionales, es decir intercambios económicos, culturales y medio ambientales no entra dentro del espectro de la política internacional. Estos forman parte de la “baja política” y por ende deberán ser tratados en otros ámbitos. Así, el poder y la seguridad en términos de sobrevivencia serán quienes marquen las líneas de la Política Exterior que se piense desde el Realismo.

### **1.3. El Neo-realismo**

---

<sup>27</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 90

El neo realismo o realismo estructural surge como resultado de un proceso de construcción a partir del realismo. Su propuesta teórica contempla una visión similar a la del realismo pero enfocada desde la estructura del sistema internacional. El principal autor de esta teoría es Kenneth Waltz. Él se propuso escribir una teoría rigurosa de las relaciones internacionales. Entre sus principales intereses estaba la posibilidad de mostrar cómo cambia el comportamiento de los Estados y cómo los resultados esperables varían a medida que los sistemas cambian.

Entre las primeras reflexiones del realismo estructural se debe considerar el siguiente hecho, “si la organización de las unidades afecta su conducta y sus interacciones, no podemos predecir los resultados o comprenderlos por medio del simple conocimiento de las características, los propósitos y las interacciones de las unidades del sistema”<sup>28</sup>. Siendo así, sería imposible determinar los resultados de la interacción basados estrictamente en un conocimiento de las características individuales de cada Estado o en su defecto actor. Se colige entonces que algo funciona dentro de este tipo de relaciones, algo los limita y de cierta forma determina el tipo de interacción y los resultados de la misma. Este algo es el sistema.

El análisis del neo realismo se basa principalmente en una visión sistémica de la realidad, donde “un sistema consiste en una estructura integrada por unidades que interactúan entre sí [...] la existencia de esta estructura es lo que hace posible pensar en dichas unidades en términos de un sistema”<sup>29</sup>. Es necesario considerar los elementos del sistema y tener en cuenta que, “en un nivel, un sistema consiste en una estructura, y la estructura es el componente del nivel sistémico que posibilita pensar a las unidades como un conjunto diferente de la mera reunión. En otro nivel, el sistema consiste en unidades interactuantes”<sup>30</sup>.

Así, el énfasis que pone Waltz en la estructura es uno de los elementos especialmente notorios en el cambio entre el Realismo y el Neo realismo. Por esto, se insiste en la “persistencia” de las estructuras en comparación a las fuertes variaciones que normalmente enfrentan

---

<sup>28</sup> Kenneth N. Waltz. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires Grupo Editor, 1988. Página 63

<sup>29</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 94

<sup>30</sup> Kenneth N. Waltz. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires Grupo Editor, 1988. Página 63

fenómenos como la conducta, la personalidad y las interacciones de las unidades. En relación a esto, y al hecho de que la estructura determina los cambios dentro de los comportamientos de los Estados, “una estructura se define por medio de la disposición de sus partes. Sólo los cambios de disposición son cambios estructurales”<sup>31</sup>. Las estructuras únicamente varían por medio de un cambio en su principio organizador. No obstante esto no implica que cada Estado determine sus políticas en función de sus intereses internos. Lo que sí se debe considerar es el hecho de que estas decisiones están ‘moldeadas’ por la presencia de otros Estados y la interacción con los mismos. Así, podemos decir que es la situación en la que las unidades interactúan la que determina y limita su accionar.

Waltz, siguiendo la línea del realismo, establece que los Estados son unidades racionales y autónomas además de los principales actores de la política internacional. En este mismo sentido determina que el poder es la principal categoría para el tratamiento de la política internacional y que la anarquía es la característica definitoria del sistema. Pero, a diferencia del realismo, el neo realismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica en los límites estructurales del sistema y no tanto en las características de cada uno. Es así que nos dice:

Cada Estado llega a ciertas políticas y decide las acciones según sus propios procesos internos, pero estas decisiones están modeladas por la presencia misma de otros Estados, así como por las interacciones con ellos. Cuándo y cómo las fuerzas internas hallan una expresión externa, si es que lo hacen, no puede ser explicado en términos de las partes interactuantes si la situación en la que interactúan y actúan las limita, impidiéndoles algunas acciones, disponiéndolas a otras, y afecta los resultados de esas interacciones.<sup>32</sup>

El análisis del sistema internacional desde Waltz consiste en ignorar tanto los atributos de cada Estado, así como las distintas formas en que estos interactúan entre sí para ocuparse únicamente en la posición que estos ocupan en referencia al resto de Estados. “Esa posición es

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* Página 121

<sup>32</sup> *Ibíd.* Página 99

definitiva en términos del poder relativo de cada uno de ellos. La estructura que permite hablar de un sistema es definida en términos del ordenamiento jerárquico que existe entre sus partes en función de su poderío relativo”<sup>33</sup>. La estructura cumple un papel organizador y limitador. La constancia de la misma es la que permite la explicación de la política internacional, además de dar sentido al por qué unidades, en esencia distintas, actúan de manera similar y producen resultados que caen dentro de los rangos esperados. Esto debido a que la principal manera en que las estructuras ejercen su poder es a través de procesos de socialización que limitan y moldean conductas. “La estructura puede determinar los resultados independientemente de los cambios a nivel de las unidades e independientemente de la desaparición de algunas y la emergencia de otras.”<sup>34</sup>

En este mismo sentido, Waltz considera que el análisis del sistema internacional se debe dar por medio de la “identificación de sus principios ordenadores, de la función de sus distintas unidades y de la forma como están distribuidas sus capacidades”<sup>35</sup>. Siguiendo esto, el principio ordenador de un sistema basado en la anarquía, tiene que ser jerárquico, basado en un principio que responde a relaciones de domino y subordinación.

La función que desarrolla cada una de las unidades dentro del conjunto depende de su posición dentro de una jerarquía estructurada de acuerdo con el poderío relativo de cada una de las partes. Como el sistema no es definido en función de los atributos de sus partes, sino a un nivel de abstracción más alto, éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que cada una dispone, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.<sup>36</sup>

Es preciso recordar que,

Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada Estado, sino también las formas de interacción entre ellos, a partir de una visión del concepto de ‘relación’ que

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibid.* Página 117

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 95

le asigna dos diferentes acepciones: relación como interacción entre distintas unidades y como la posición que cada una ellas ocupa respecto de las otras dentro de una estructura.<sup>37</sup>

Estos actores se ubican dentro de la estructura que está definida por la disposición de las partes del sistema y por los principios de esta disposición. De esta forma establece que la estructura de las relaciones internacionales se halla en “relaciones de coordinación. Formalmente cada una de ellas es igual a todas las demás [...] los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos”<sup>38</sup>. En este espacio, donde los Estados interactúan básicamente enfrentados como unidades similares, Waltz considera que el elemento de la sobrevivencia sigue siendo fundamental para cualquier tipo de interacción. Por lo que, a pesar de que los diferentes Estados tienen intereses muy variados, la supervivencia se toma como base de acción en el mundo. De esto resulta que, efectivamente, los Estados no solamente trabajan por sobrevivir o lograr paz, de hecho cuentan con diferentes intereses. Sin embargo, no pueden dejar de considerar este pre-requisito para su misma existencia.

Waltz acepta la existencia de otros posibles actores dentro del sistema, sin embargo se mantiene dentro del concepto del Realismo donde los Estados son los actores principales en el campo de juego. Es así que afirma, que, si bien los actores no – gubernamentales pueden y de hecho intervienen en los intercambios

Los Estados, no obstante, establecen los términos de sus relaciones, ya sea permitiendo pasivamente el establecimiento de las reglas informales o interviniendo activamente para cambiar las reglas que ya no les resulten adecuadas.<sup>39</sup>

Ahora bien, en vista de que los Estados son los principales actores dentro de esta estructura es preciso reconocer que estas unidades dentro del sistema anárquico ‘son funcionalmente indiferenciadas’. Así, únicamente logran diferenciarse en relación de sus mayores o menores capacidades para desempeñar las tareas similares que enfrentan.

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* Página 94

<sup>38</sup> Kenneth N. Waltz. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires Grupo Editor, 1988. Página 132

<sup>39</sup> *Ibíd.* Página 141

La principal conclusión a la que podemos llegar desde el estudio de esta teoría es que: “La estructura es el concepto que hace posible decir cuáles son los efectos organizativos esperables y cómo las estructuras y las unidades interactúan afectándose mutuamente.”<sup>40</sup> A esto debemos sumar el hecho de que las partes de los sistemas internacionales se encuentran en relaciones de coordinación. Es decir, ninguna unidad está obligada a obedecer y ninguna tiene derecho a mandar. Teóricamente todas son iguales. Volvemos entonces a que el sistema es anárquico y descentralizado.

Este sistema se forma, sin un principio ordenador pero basado en las interacciones de unidades “auto interesadas”<sup>41</sup>. Este elemento constituye la principal similitud que se encuentra entre las unidades del sistema. Todos los Estados que actúan dentro del sistema están centrados en conseguir sus objetivos, primariamente, asegurar su sobrevivencia. Es preciso, no obstante, recordar que “los Estados son semejantes con respecto a las tareas con las que se enfrentan, pero no en sus capacidades de desarrollar esas tareas. Las diferencias son de capacidad no de función”<sup>42</sup>. Con lo que concluimos que si bien estarán todos abocados a cumplir funciones semejantes cada unidad del sistema cuenta con capacidades propias y particulares para llevarlas a cabo.

Es preciso, entonces, nombrar las principales limitaciones que impone la estructura a sus unidades. En primera instancia está el hecho de que a los Estados les preocupa que las ganancias que tengan como resultados de sus interacciones sean divididas de formas en que éstas no favorezcan más a otras unidades. En segundo momento existe el hecho de que los Estados están constantemente ocupados en evitar volverse en extremo dependientes. “Cuanto más se especializa un Estado, tanto más confía en que los otros lo abastecerán de lo que él no produce”<sup>43</sup>. Es por esto que, el miedo de cada Estado se establece en relación a la dependencia que crea cada uno en relación al resto.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* Página 149

<sup>41</sup> *Ibíd.* Página 136

<sup>42</sup> *Ibíd.* Página 144

<sup>43</sup> *Ibíd.* Página 157

El neo realismo mantiene las premisas básicas del realismo, es decir, mantiene las ideas sobre la anarquía en el sistema internacional, la necesidad de supervivencia como elemento primordial de los intereses de los Estados y habla sobre la necesidad del equilibrio de poder como elemental para el mantenimiento del sistema. Sin embargo, la teoría enfoca todos estos hechos desde otra visión, una visión sistémica de la realidad. Así, el neo realismo piensa sobre todo en la estructura que subyace a los Estados. Ella es la que infiere los límites para las acciones de los mismos. Con ella, además, se establece una forma de explicación del por qué, a pesar de que cada Estado tiene intereses y medios diferentes para lograrlos, sus acciones y sus resultados normalmente caen dentro del rango de las expectativas prevista. Esto se da debido a que la estructura constriñe el accionar de las unidades. El enfoque central, entonces, que se debe tener al momento de estudio de la política internacional, es la comprensión de los límites de la estructura, y recordar que la situación en la que las unidades interactúan es la que determina y limita su accionar.

#### **1.4. La Interdependencia**

Los cambios en las estructuras de las relaciones internacionales implican un cambio en la teoría que intenta explicarlos. “En un mundo, política, social y tecnológicamente, más complejo”<sup>44</sup> encontramos un mayor entrelazamiento entre las sociedades nacionales y sus gobiernos y una profunda transformación del sistema internacional. Es en esta coyuntura que aparece una nueva visión de la política mundial que “privilegia la acción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de ‘interdependencia’ y ‘bienestar’”<sup>45</sup>. Se da, en efecto, una complejización de la realidad que viene marcada por una “tendencia hacia una relativa fragmentación del poder político mundial, la formación de una economía transnacional y la conversión del cambio tecnológico en el motor del crecimiento”<sup>46</sup>. Esto provoca que el mundo se vea obligado a desenvolverse en

---

<sup>44</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 111

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> *Ibíd.* Página 133

mundos más diversificados y “a incluir entre sus intereses externos un mayor número de temas cada vez más entrelazados, y a interactuar con un mayor número de actores”.<sup>47</sup>

La nueva realidad mundial se puede plantear desde lo que se llama “interdependencia compleja”. Sus presupuestos principales establecen que, si bien se puede aceptar que los principales actores de la política mundial son los Estados Soberanos, se debe poner especial atención a los actores no estatales. Podemos nombrar: organizaciones no gubernamentales, organizaciones transnacionales, corporaciones multinacionales, entre otras. Esta propuesta teórica, además, mantiene el presupuesto de racionalidad, sin embargo, ésta se extiende a todos los actores y no únicamente los Estados. En el mismo sentido, la definición de intereses estatales se establece de forma diferente. La seguridad será priorizada únicamente cuando el Estado corra peligro. Mientras el ambiente internacional se mantenga estable, los Estados podrán promover nuevas y diferentes prioridades. La realidad actual implica que los Estados – nación están siendo “eclipsados por actores no territoriales tales como corporaciones multinacionales, movimientos sociales transnacionales y organizaciones internacionales.”<sup>48</sup>

El cambio trascendental en las lecturas implica que, en la interdependencia, lo doméstico, lo gubernamental y lo transnacional se encuentran profundamente entrelazados. La antigua separación desaparece.

En términos sencillos interdependencia implica dependencia mutua. Así, se podría esperar que esto conlleve efectos recíprocos entre actores como resultado de decisiones y políticas adoptadas por uno y otro. Sin embargo, se debe notar que los efectos de la interdependencia no son automáticos, es decir, el hecho de que exista una conexión entre determinados actores no implica que la misma pueda ser vista como interdependencia. Ésta se dará directamente relacionada a los costos y límites de las interacciones. Así, la interdependencia únicamente existirá allí donde hayan efectos y costos recíprocos<sup>49</sup>, no necesariamente simétricos ni estrictamente benéficos, como respuesta a determinadas acciones o intercambios. El causante

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> Robert O. Keohane, Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Estados Unidos. Harper Collins, Segunda Edición 1989. Página 3 (mi traducción)

<sup>49</sup> *Ibid.* Página 9

de que existan costos en todo intercambio es el hecho de que la interdependencia limita el rango de acción autónoma de los actores. Los costos y los beneficios deben ser considerados por ellos mismos en términos de qué tan beneficiosa y perjudicial puede resultar determinada acción y de cuál será la forma de repercusión de la misma sobre los actores. Quién recibirá qué. El crecimiento de la interdependencia implica la formación de un mundo más dispuesto a la cooperación internacional.

Un elemento transcendental para estas lecturas, es el poder. Cuando hablamos de que la interdependencia puede ser vista como una fuente de poder, se hace referencia a un control de los recursos o del potencial de cada actor para afectar a los resultados<sup>50</sup>. Normalmente, en este tipo de interrelación un actor menos dependiente será el que acumule más poder puesto que un cambio en las relaciones le implicará menos costos. Para poder comprender de mejor manera el rol del poder en la interdependencia se deben considerar dos dimensiones: la vulnerabilidad y la sensibilidad. Esta última hace referencia al grado de respuesta que recibe el cambio o la formulación de alguna política. En otras palabras, se trata de qué tan rápido los cambios de ciertos elementos de un Estado provocan cambios que implican costos en otros países y que tan grandes son estos costos en la realidad. La dimensión de sensibilidad es creada dentro de un marco de políticas<sup>51</sup>. La sensibilidad parte de que el marco de políticas no puede ser cambiado. El hecho de que este marco se mantenga inamovible hace referencia a la dificultad que se tiene para formular nuevas políticas en un determinado período de tiempo o también puede referirse al apego a un determinado modelo de políticas. Por otro lado, la dimensión de vulnerabilidad se refiere a la posibilidad de formular nuevas políticas y los costos que estas acciones implican. Finalmente, podríamos afirmar que: la dimensión de sensibilidad hace estricta referencia a la respuesta en términos de costos provocados, desde fuera de los actores, antes de que las políticas de los mismos puedan ser cambiadas para evitar esta situación. La dimensión de vulnerabilidad hace referencia a los costos provocados por un cambio de políticas externas aún después de haber reformado o alterado las propias políticas. La primera dimensión normalmente se puede apreciar en periodos cortos de tiempo puesto que, inevitablemente es bastante complejo alterar políticas en poco tiempo. La segunda dimensión

---

<sup>50</sup>Ibíd. Página 11

<sup>51</sup>Ibíd. Página 12

se mide en períodos de tiempo más extensos, pues se deben considerar los resultados obtenidos después de alterar las políticas.

La vulnerabilidad, según nos dicen Keohane y Nye es la dimensión más importante a considerar en el estudio de la interdependencia puesto que define quiénes son los países que pueden determinar las reglas de juego y controlar el orden de las relaciones. Esto se da en tanto un actor es capaz de alterar sus políticas para poder adaptarse a cambios dentro de las relaciones y evitar así un sin número de costos. Estos países serán aquellos que tendrán mayores recursos de poder. Aquel país que logra paliar sus costos y mantener su estabilidad, inevitablemente será el que cuente con un mayor poder dentro de las relaciones internacionales. Encontramos un cambio importante para la realidad de la comunidad internacional. Bajo estos parámetros, no existe nada que compruebe que, en términos de costos, recurrir a medios militares será más efectivo que recurrir a medios económicos para lograr un determinado propósito. Lo que sí se puede esperar, sin embargo, es que, una vez que determinados intereses estén en juego los actores deberán recurrir a los medios más adecuados, tanto en términos de poder como en términos de costos para lograr sus objetivos.

Con esto llegamos al hecho de que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder para los actores de las relaciones internacionales. Comprender la dimensión de sensibilidad puede ser valioso sobre todo en situaciones donde se pueden dar por sentadas las normas y políticas que rigen la realidad, así como también donde ya se ha establecido que el cambio de políticas en un corto plazo es demasiado costoso aún cuando los países están siendo directamente afectados por esta actitud estática. Por lo tanto, el conocimiento adecuado de la interdependencia, de sus niveles y sus dimensiones, será esencial para el trato entre los diferentes actores de la realidad internacional. El limitado poder con el que cuenta la capacidad militar en este tipo de interrelaciones provoca que tanto los Estados como los otros actores recurran a otra clase de recursos para sus interacciones entre estos podemos nombrar, a modo de ejemplo: la manipulación de relaciones económicas.

Existen algunos elementos que deben ser considerados al momento de realizar un análisis desde la teoría de la interdependencia. Hoy en día, se está dando una gran multiplicación de

los intereses y objetivos que cada Estado y cada actor internacional tiene. Éstos no están organizados de manera jerárquica. De igual forma, los múltiples intereses que provienen de variados actores implican un aumento en la misma medida de espacios de convergencia y comunicación. Los medios para la obtención de los objetivos de igual forma varían. La fuerza militar se convierte en una de las herramientas más costosas para obtener resultados. Esto se da principalmente por cuatro motivos. 1.- Riesgos provocados por el aumento del uso de armas nucleares. 2.- Resistencia por parte de poblaciones en países más pobres y débiles<sup>52</sup>. 3.- Posibles efectos negativos para la consecución de objetivos, principalmente en temas económicos. 4.- Opinión pública opuesta a los costos humanos de las acciones militares.

El concepto de liderazgo también debe ser tomado en cuenta. Por un lado se debe considerar el “liderazgo hegemónico” considerado como la posibilidad que tiene un estado, en función de su propio poder, de mantener y guiar las reglas esenciales de las relaciones interestatales. Además, este país los hace porque quiere hacerlo<sup>53</sup>. Es muy posible que el líder hegemónico opte por guiar las relaciones basado en sus propios intereses y en la búsqueda de mayores beneficios. Es por esto que el poder hegemónico a largo plazo es difícil de mantener. Cabe resaltar que, si bien algunas acciones son pensadas, desde la visión del líder, como positivas, desde otro punto de vista son consideradas como abusos imperialistas. Es por esto que el poder hegemónico poco a poco se va erosionando y pierde legitimidad.

Otro tipo de liderazgo es aquel que responde a una iniciativa unilateral que puede ir estableciendo pautas. Esto se da en tanto un Estado grande y poderoso marca la línea de determinadas acciones dentro del sistema internacional, sus características propias y no tanto en función de intenciones determinadas. Se podría tratar un poco de “ir primero y marcar el ejemplo”<sup>54</sup>. Un tercer tipo de liderazgo es aquel pensado para poder lograr una cooperación entre Estados para lograr cambiar o estabilizar el régimen internacional.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.* Página 228

<sup>53</sup> *Ibíd.* Página 229

<sup>54</sup> *Ibíd.*

La teoría de la interdependencia contempla un proceso de diversificación tanto de intereses como de actores que conllevan el fortalecimiento de los lazos entre cada uno de los grupos de una sociedad con los de otra sociedad. Así, los Gobiernos dejan de ser los únicos actores del sistema internacional puesto que aparecen actores nuevos provenientes de la sociedad civil y de diferentes tipos de organizaciones que entran en el juego de la comunidad internacional y que, inevitablemente, inician el proceso de posicionar sus intereses propios. Junto a la formación de nuevos intereses el tema del poder y la fuerza militar pierden preeminencia y se convierten únicamente en otros elementos que deben ser considerados dentro del análisis de las relaciones internacionales.

### **1.5. Síntesis y elementos claves para el análisis**

El mundo contemporáneo no es un sistema único sino todo un conjunto de relaciones diversas. El estudio de la realidad será más fácil siempre y cuando se logre encontrar el conjunto de entradas y posturas adecuadas para leer el intrincado juego de actores y relaciones del sistema internacional. Ningún modelo es absoluto, por lo tanto se deben aplicar varios para poder lograr acceder a una lectura más amplia de la realidad.

Es bajo esta visión que es más adecuado considerar las relaciones bilaterales entre el Ecuador y Colombia. Se plantea realizar una lectura desde tres propuestas teóricas, el Realismo, el Neo Realismo y la Interdependencia donde la complementación de las mismas, junto al elemento de la Política Exterior, permitirá una lectura abarcadora de las relaciones bilaterales entre ambos países.

La Política Exterior se trata, esencialmente, de la forma en que un país se conduce frente a la realidad externa. Su formulación depende estrechamente de la visión que cada país tenga de dicho contexto. Sin embargo, no podemos olvidar que es a la luz de ciertas visiones sobre las relaciones internacionales (implícitas o explícitas) que los países formulan su política exterior. Por consiguiente, el papel de la teoría consiste en presentar una interpretación correcta de la

estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus tendencias principales.

En tanto a la Política exterior latinoamericana Jeanne A. K. Hey nos dice que los principales elementos que explican la política exterior de la región son: la falta de recursos económicos, la ideología de los líderes políticos y la distribución global del poder y la riqueza<sup>55</sup>. Sin embargo, es innegable, que, debido al pasado orden internacional, en su mayoría, las metas en común que tiene la región se piensan en relación a la influencia de Estados Unidos. En el análisis de la política exterior de Latinoamérica se deben considerar, entonces, los pasados compartidos de cada uno de los Estados de la región, así como las características de sus economías y su posicionamiento dentro del globo, es decir, su presencia en un hemisferio históricamente controlado por los Estados Unidos. Junto a esto, es clave comprender la visión teórica desde la cual parten las Políticas Exteriores.

Los elementos centrales del pensamiento realista son: El estado de anarquía como condición normal de las relaciones internacionales; el poder como factor fundamental de las mismas; la preservación de la seguridad como objetivo del poder; el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de la política al margen de todo compromiso moral o colectivo; el Estado como árbitro único y omnisciente del interés nacional; y el concepto del balance del poder como una situación que es necesaria preservar a cualquier precio, acumulando y poniendo en juego para ello, precisamente, los recursos de poder de los que disponen los Estados.

Todos estos presupuestos fueron desbordados por la complejización de la realidad internacional. En este sentido, la teoría de la interdependencia, altera los postulados de la teoría clásica y plantea lo siguiente. Las relaciones internacionales están protagonizadas por un “creciente número de centros de poder”<sup>56</sup>. Segundo, la forma en que éstos se relacionan “no

---

<sup>55</sup> Jeanne A. K. Hey. “*Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy*”. En Third World Quarterly, Vol. 18, No 4, 1997. Página, 631.

<sup>56</sup> Luciano Tomassini. *Teoría de la Política Internacional*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989. Página 113

sólo representa los intereses del Estado sino también los de la sociedad civil organizada”<sup>57</sup>. Un tercer punto es que las relaciones se dan en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada. Se da entonces la integración de temas más allá de la seguridad que, además, y como cuarto nuevo presupuesto, son planteados y manejados por un mayor número de agentes. Finalmente, en quinto lugar, se establece que dentro del intercambio entre Estados en el ámbito de las relaciones internacionales, entran en juego recursos de poder no tradicionales provenientes de varios campos de acción, que nunca antes fueron considerados en el mismo. El poder entonces deja de ser medido en relación al tema militar para ser “concebido como la capacidad específica de ciertos agentes -gubernamentales o no gubernamentales- para influir sobre el comportamiento de otros o negociar con ellos y para obtener resultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos”<sup>58</sup>.

Es preciso comprender que, el realismo es un elemento importante para todo análisis de la política mundial “debido a que el énfasis en los Estados, sus intereses, sus recursos de poder y su racionalidad son esenciales para comprenderla”<sup>59</sup>. Sin embargo, los presupuestos básicos de esta teoría “representan grandes abstracciones y simplificaciones que, reificadas en los análisis llevados a cabo por los realistas, son insuficientes para explicar las complejas realidades del sistema internacional contemporáneo”<sup>60</sup>.

En relación al neo-realismo, el aporte del mismo, sobre todo por lo planteado por Waltz, es que aunque el concepto de anarquía de las relaciones internacionales se sigue manteniendo, un acercamiento sistémico comprueba que las relaciones entre estados no son, en efecto, ‘tan anárquicas’. Debido a que cada Estado tiene un lugar determinado dentro de la estructura y que su lugar en la misma depende de la distribución de los recursos de poder, “esto implicaría que el comportamiento de cada Estado no es tan similar al de los otros, sino que estaría condicionado por la posición que ocupe dentro de aquella jerarquía”<sup>61</sup>. Sin embargo, el poder

---

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibid.* Página 116

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibid.* Página 118

sigue siendo un recurso homogéneo y fungible que sólo se diferencia por la cantidad con la cual cuenta cada Estado.

Comprender las relaciones entre Ecuador y Colombia implica realizar una lectura amplia, que incluya estas tres propuestas teóricas, sobre todo pensando en elementos como el poder, la interdependencia y los espacios en los cuales ambos países se relacionan. Como se dijo, la realidad mundial establece la necesidad de contar con aproximaciones que se complementen y es ese el objetivo de la disertación. Así, las teorías serán contempladas junto a la realidad para emitir un diagnóstico de la política exterior de ambos Estados y poder facilitar la reformulación de las políticas bilaterales entre estas naciones.

## **2. LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA EN EL PERIODO DE 1998 A MARZO 2008**

El objetivo principal de esta disertación es proporcionar una base teórica para la formulación de una nueva agenda internacional entre Ecuador y Colombia. La agenda debe contemplar la complejización del mundo. Aterrizar en una formulación de este tipo requiere tanto un sustento teórico como un sustento fáctico. Así, es importante que se revise la política exterior de ambos países durante un determinado plazo para poder fundamentar una propuesta de cambio. Es necesario examinar el proceso que han seguido las políticas exteriores de ambos países a través de los años para poder comprender el estado de las mismas y sus posibilidades a futuro.

Analizar la totalidad de la política exterior de ambas repúblicas podría superar los límites de este trabajo por lo que fue necesario marcar ciertos límites para lo cual se determinó como margen inicial del análisis el año 1998. Éste constituye un momento de cambio en lo referente a la política exterior ecuatoriana debido a que en ese año se dio la resolución del conflicto limítrofe con el Perú<sup>62</sup>. Colombia, por su parte, estrenaba presidente, Andrés Pastrana, quien reformuló y renovó la relación de su país con los Estados Unidos y firmó el “Plan Colombia” acuerdo que determinó en gran medida la evolución de las relaciones exteriores de su Estado y en cierta medida las relaciones de la región con Norteamérica.

La lectura debe avanzar hasta la actualidad, sin embargo, existe un hito en la historia entre Ecuador y Colombia que debe ser tomado en cuenta: el bombardeo en Angostura “La Operación Fénix”. Como resultado del bombardeo se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos países que fueron reestablecidas a finales del año 2010. Es bajo esta coyuntura que se ha visto la posibilidad de plantear una nueva agenda de política exterior entre ambos países para lo cual es necesario prestar especial atención al proceso que llevaron las

---

<sup>62</sup> Adrián Bonilla, *Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad*. En revista AFESE 44, Ecuador, 2006. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

negociaciones entabladas para la superación del impasse diplomático. Es pertinente, entonces, realizar un corte en el análisis.

En este capítulo se plantea una lectura inicial de diez años (1998 a 2008) para establecer el “pasado” de la relación Ecuador – Colombia y revisar la forma en que fueron llevadas las políticas exteriores de ambos países durante este lapso de tiempo. El corte en el análisis se hará en el primero de marzo del 2008 fecha en que Colombia llevó a cabo la “Operación Fénix” que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas con el Ecuador. Así, en el siguiente capítulo, se tratará el proceso que llevaron ambas naciones para el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas.

Cabe realizar ciertas aclaraciones metodológicas sobre el capítulo. Estudiar 10 años de política exterior de dos países representa un arduo trabajo, debido al gran número de variables que se pueden considerar, sin embargo, en función del objetivo principal de esta disertación, se han marcado cuatro variables sobre las cuales se analizará la política exterior de ambos Estados. Se puede considerar que las mismas representan las líneas básicas sobre las cuales se construyen las políticas de los países. Estas son:

1. Relaciones con los Estados Unidos.
2. Relaciones Regionales.
3. Relaciones con la Unión Europea.
4. Relaciones con Organizaciones Multilaterales (ONU-OEA)

La estructura del capítulo será la siguiente: primero se planteará un diagnóstico básico de la realidad interna de cada país poniendo un especial énfasis en el conflicto interno colombiano y en la inestabilidad política que enfrentó el Ecuador durante la década de los noventa. En un segundo momento se revisará la política exterior de ambos países en función de los cambios presidenciales y de las variables que se identificaron. Finalmente se realizará un breve resumen de los datos presentados para poder caracterizar la política exterior de las 2 naciones durante los 10 años de estudio.

## **2.1. Colombia y Ecuador diagnóstico de sus realidades internas.**

### **2.1.1. Colombia – conflicto interno.**

La realidad colombiana viene marcada por el conflicto interno que estalló a partir del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948. En ese año, el caudillo liberal organizó una manifestación en protesta por los crímenes de estado en contra de los liberales por parte del gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez<sup>63</sup> quien venía restringiendo las garantías políticas a la oposición liberal. El 9 de abril Gaitán fue asesinado en Bogotá. Este hecho desencadenó una sangrienta revuelta contra el gobierno conservador que se extendió por varios años. Esta época de la historia colombiana es conocida como “La Violencia”.

Como resultado de este enfrentamiento y de los venideros, el Partido Liberal no pudo volver al poder. De hecho, no se presentó a las elecciones de 1950. En esta coyuntura los liberales decidieron promover la formación de guerrillas para oponerse al poder militar del gobierno conservador. Al mismo tiempo se crearon diferentes tipos de bandas armadas irregulares tanto por parte de sectores afines al gobierno como por parte de miembros del Partido Comunista.

La violencia bipartidista entre liberales y conservadores del período 1948 – 1958 buscó una solución con el Frente Nacional. La propuesta establecía que ambos partidos compartirían el poder turnándose la presidencia de la nación. La solución, sin embargo, cerró la puerta a terceras alternativas, principalmente a alternativas de izquierda. En esta coyuntura se dio la formación de varios grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965, el Ejército Popular de Liberación en 1966 y el M-19 en 1970.

---

<sup>63</sup> En 1930 el liberalismo colombiano llegó al poder luego de 50 años de hegemonía conservadora. En 1945, el presidente Alfonso López Pumarejo, promovió una ley de reforma agraria, el reconocimiento del derecho de huelga y los derechos sindicales, un salario mínimo y vacaciones pagas. Para el año 1946 existía un enfrentamiento entre partidos (Liberal y Conservador). En 1946, durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo el Partido Liberal Colombiano se divide en torno a dos candidatos para las elecciones: Gabriel Turbay, candidato liberal oficialista, y Jorge Eliécer Gaitán, candidato liberal disidente. Esta división facilita la vuelta al poder del Partido Conservador Colombiano al ganar las elecciones de 1946 con lo que llegaron a su fin 16 años del poder Liberal.

Hasta la actualidad, existieron varios intentos, tanto del gobierno como de la sociedad colombiana, para lograr la paz. Sin embargo, la mayoría de éstos han terminado provocando más muertes y violencia. Por ejemplo, en 1985 se formó la Unión Patriótica, un partido político conformado por varios colectivos entre las cuales se encontraban incluidas las FARC. Esta iniciativa provocó la muerte de al menos 5.000 de sus miembros. Todas estas personas fueron víctimas de genocidio político<sup>64</sup>.

El conflicto interno en Colombia surge como resultado de la decisión de una parte de la sociedad de formar y utilizar guerrillas como herramientas para acabar con la hegemonía conservadora además de promover una lucha por la igualdad y la reforma agraria. Sin embargo, conforme pasaron los años, las posturas se radicalizaron y el narcotráfico se estableció como actor principal dentro de la violencia. Así, la paz en Colombia se ha vuelto un sueño no alcanzado que ha venido marcando tanto la política interna como la política externa del país. En el marco de este proceso entre 1998 y el 2008 Colombia tuvo 2 presidentes: Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Este último ejerció el poder en dos periodos presidenciales seguidos.

### **2.1.2. Ecuador – inestabilidad política**

El Ecuador desde 1979 hasta la actualidad ha tenido 16 jefes de Estado entre los cuales se incluye una Junta Gubernamental de Salvación Nacional que estuvo a la cabeza del Estado el 21 de enero del 2000 y un Consejo de Estado que fungió como jefe de Gobierno del 21 al 22 de enero del año 2000. Desde 1996 el Ecuador entró a un período de fuerte inestabilidad política. A partir de esa fecha, con la excepción de Rafael Correa, ninguno de los presidentes llegó a cumplir con sus 4 años de estancia en el poder.

Los presidentes desde 1996 fueron:

- Sixto Durán Ballén, terminó su período en 1996.

---

<sup>64</sup> Iván Cepeda Castro, *Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia*. 2006. Disponible en: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>. Visitado: 2011-03-15.

- Abdalá Bucaram Ortiz, de agosto de 1996 a febrero de 1997.
- Rosalía Arteaga, por dos días.
- Fabián Alarcón Rivera, 18 meses.
- Jamil Mahuad: 10 de agosto de 1998 a enero de 2000.
- Junta Gubernamental de Salvación Nacional 21 de enero 2000
- Consejo de Estado del 21 al 22 de enero 2000
- Gustavo Noboa Bejarano, de enero del 2000 a enero del 2003.
- Lucio Gutiérrez, enero de 2003 al 20 de abril del 2005.
- Alfredo Palacio del 20 de abril de 2005 al 15 de enero 2007
- Rafael Correa del 15 de enero 2007 hasta la actualidad.

En febrero de 1997, Abdalá Bucaram fue destituido tras ser declarado incapaz mental para gobernar por 42 de los 80 diputados del Congreso Nacional. Este mismo órgano gubernamental nombró como presidente interino a Fabián Alarcón Rivera. En 1998 se convocó a una asamblea constituyente para reformar la Constitución. Ésta fue puesta en vigencia el 10 de agosto de 1998 cuando tomó posesión del cargo Jamil Mahuad. En el período de Mahuad estalló la crisis bancaria y se agravó la devaluación del sucre. El régimen afrontó dos bloqueos por los taxistas del país y movilizaciones de los indígenas. El 21 de enero del 2000, Mahuad fue destituido del cargo tras un levantamiento indígena, cívico-militar, que se tomó el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el Palacio de Carondelet. El Congreso lo cesó en sus funciones por abandono del cargo. El levantamiento del 21 de enero fue encabezado por el coronel Lucio Gutiérrez. Tras la caída del entonces presidente y la salida del poder de la Junta Gubernamental de Salvación Nacional y del Consejo de Estado, asumió el poder el entonces vicepresidente Gustavo Noboa. Salió del gobierno en el año 2003.

El 15 de enero del 2003 llegó a la presidencia Lucio Gutiérrez, quien fue sacado del poder en el 2005 a través de una manifestación popular que se estructuró a partir de la auto-convocatoria. “Fracasadas las intermediaciones de los partidos y de las instituciones locales, la

convocatoria y la dirección fueron articulándose desde abajo, espontáneamente.”<sup>65</sup> La insatisfacción con las acciones del gobierno permitieron la escalada de la intensidad de las marchas además del número de manifestantes.

Gutiérrez cae por fin el miércoles 20 de abril, tras una semana de intensa movilización social. Cae a pesar de sus últimos intentos desesperados: cesar a la Corte Suprema de Justicia, solicitar públicamente a Bucaram que abandone el país, despedir al subsecretario de Bienestar Social. Cae en medio de un peligroso enfrentamiento civil, generado por su afán de protegerse del pueblo utilizando como escudo a otro sector de pueblo.<sup>66</sup>

Tras su caída, Alfredo Palacio, su vicepresidente, asumió el poder hasta el 15 de enero 2007 cuando Rafael Correa inició su mandato presidencial.

Toda la inestabilidad política del Ecuador se tradujo en un manejo de la política exterior que

Ha sido profundamente reactiva, inercial y en algunos casos extremadamente dependiente de las presiones o choques externos, como en el caso de la crisis financiera y bursátil de 1997 y 99, la política tras el 11 de septiembre en Estados Unidos y, el fracaso de las negociaciones de Doha para citar tres ejemplos sustanciales.<sup>67</sup>

La imposibilidad de los presidentes para retener su espacio en el gobierno se tradujo, también, en la imposibilidad de establecer políticas exteriores que respondieran a líneas claras y no únicamente a eventos coyunturales. Fue a través de estas acciones reactivas que el Ecuador construyó su imagen en la comunidad internacional y es de esa tradición de la cual intenta salir en la actualidad.

---

<sup>65</sup> Mario Unda. *Quito en abril : los forajidos derrotan al coronel*. En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005- ). Buenos Aires : CLACSO, 2005- . Disponible en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/CRA16Unda.pdf> Visitado: 2011-04-12

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> Grace Jaramillo. *Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo*. Disponible en: [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo\\_escenarios\\_divergentes.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo_escenarios_divergentes.pdf). Visitado: 2011-04-12

## **2.2. ECUADOR Y COLOMBIA - 10 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR.**

Ecuador y Colombia comparten 586 kilómetros de frontera terrestre. Por este motivo, ha sido inevitable que sus vidas republicanas se vean entrelazadas. En este sentido, su política exterior también ha dependido mucho de los procesos que cada país llevaba a cabo tanto interna como externamente. Durante mucho tiempo el Ecuador descuidó a su vecino del norte debido a que el conflicto limítrofe con el Perú obligó a toda la sociedad a prestar especial atención a los procesos que se llevaban a cabo en el sur del país. Sin embargo, en el año 1998 el Ecuador logró firmar la paz con el Perú y pudo ‘mirar hacia nuevos horizontes’. La coyuntura fue vista como la oportunidad para el país de establecer una nueva política exterior que no tuviera como eje temático el conflicto limítrofe. Ese mismo año, Colombia inició un proceso de internacionalización del conflicto interno que afrontaba desde 1948. Estos dos momentos en las vidas de ambos países marcaron las relaciones que los mismos establecieron entre ellos y con el mundo.

Durante los 10 años que serán objeto de estudio, Colombia tuvo 2 presidentes, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; por su parte, Ecuador tuvo 5 presidentes: Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa. Estos presidentes manejaron sus políticas exteriores en función de 4 líneas principales, las relaciones de sus países con los Estados Unidos, con la Unión Europea, en los espacios Regionales y con los organismos multilaterales (ONU, OEA). Si bien los cambios presidenciales provocaron virajes en las políticas exteriores de cada país, es factible realizar una lectura integral de la política exterior de ambas naciones en base a las 4 variables propuestas.

### **2.2.1. COLOMBIA**

Los 10 años de política exterior colombiana que se busca analizar en este capítulo son las de los Presidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

### 2.2.1.1. Los diferentes discursos presidenciales

La Política Exterior colombiana ha estado marcada primordialmente por el conflicto interno que enfrenta el país por más de 60 años. A partir de 1998 esto fue especialmente notorio puesto que, en su mayoría, las relaciones de Colombia con la Comunidad Internacional se basaban en el trato del tema del conflicto. Tanto el Presidente Pastrana como el Presidente Uribe establecieron sendos discursos enfocados a presentar internacionalmente la guerra que vivía y vive Colombia al interior de sus fronteras. Con la llegada de Pastrana al poder, se dio inicio a “la internacionalización del conflicto armado colombiano”.

Las principales aristas de la política exterior colombiana hasta el año 2008 fueron: las relaciones con los Estados Unidos, las relaciones con la Unión Europea, las relaciones Regionales y su presencia en organismos institucionales. Demás está decir que fueron las relaciones con los Estados Unidos el tema primordial de la política internacional del vecino país.

A pesar de que los dos presidentes que tuvo Colombia entre 1998 hasta el 2008 asumieron como objetivo principal internacionalizar el conflicto interno del país, los dos tuvieron un enfoque diferente a la hora de establecer sus discursos.

Cuando Andrés Pastrana llegó a la presidencia el 7 de agosto de 1998 la política exterior de Colombia “atravesaba su peor momento”<sup>68</sup>. Esto como resultado de la deficiente interacción del país con la comunidad internacional durante el gobierno de Ernesto Samper. El discurso del nuevo presidente se articulaba bajo un nuevo precepto: ‘Cambio para Construir la Paz’ y en relación a la política exterior, se hablaba de ‘Diplomacia por la Paz’. La propuesta permitió la renovación de los diálogos con los principales actores del sistema internacional a través de la exposición de las dimensiones reales del conflicto en el espacio internacional. El presidente

---

<sup>68</sup> Andrés Mauricio Ramírez. *Diplomacia por la paz : la implementación de la política exterior en Colombia desde el Proceso de Paz*. Revista Contexto. Disponible en: <http://foros.uexternado.edu.co/econstitucional/index.php/contexto/article/viewFile/1800/1607> Visitado 2011-03-15.

Pastrana intentaba presentar a Colombia como un país abatido por un conflicto interno que no era capaz de solucionar y que más y más se iba ligando al narcotráfico.

Pastrana buscaba lograr que la comunidad internacional se vinculara a los procesos de paz. El enfoque principal de esta vinculación debía ser el de la cooperación y la acción social. Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea consideraban esencial que la paz sea el elemento central de la política del gobierno colombiano por lo que la propuesta fue bien recibida tanto en las cancillerías como en la opinión pública de esos países.

Por su parte, Álvaro Uribe al llegar a la presidencia el 7 de agosto de 2002 presentó un nuevo concepto estructurador de la política colombiana el de “Seguridad Democrática”. Este reemplazaría la propuesta de Pastrana de “Cambio para Construir la Paz”. La Seguridad Democrática establecía un marco de acción firme para el establecimiento de las relaciones internacionales colombianas además de instaurar lineamientos para la formulación de política interna. Uno de los conceptos básicos de la Seguridad Democrática era la postura dura frente a las negociaciones con actores armados. Se hablaba de una guerra frontal en contra de quienes no estuvieran dispuestos a negociar según los términos anunciados por el gobierno. La paz, entonces, perdió la preeminencia que tuvo en el periodo 1998-2002.

Una de las principales acciones del gobierno uribista fue la continuación de una política exterior extremadamente afín con los Estados Unidos que se basó en el apoyo de Colombia a la guerra que el país del norte inició contra los perpetradores de los atentados del 11 de septiembre. La administración colombiana apoyó política y militarmente el proceso sistemático de violaciones al derecho internacional del ejército estadounidense en el Medio Oriente. No existió, bajo ningún concepto, una postura colombiana que no respaldara las acciones norteamericanas. En este mismo sentido, y basado en la importancia de la “guerra contra el terrorismo”, la internacionalización del conflicto colombiano se mantuvo, pero esta vez los argumentos iban enfocados a resaltar la presencia de grupos terroristas en el país y a la necesidad de exterminarlos.

La especial preeminencia que el gobierno de Uribe prestó a los Estados Unidos redundó en “un alejamiento del escenario natural e histórico que representa el subcontinente latinoamericano para el país, [...] ha motivado importantes desencuentros con las naciones pares en el vecindario.”<sup>69</sup> El proceso implicó el paulatino aislamiento de Colombia en el continente a través del apoyo de la guerra de Irak donde quedó claro que el país consideraba adecuada la intervención militar dentro de su territorio. Se rompió, entonces, con un argumento central de la política exterior regional, la soberanía. Colombia, a través del nuevo discurso, se fue presentando al mundo como un país ‘peligroso’ donde una intervención internacional era válida.

#### **2.2.1.2. Las Relaciones con los Estados Unidos**

El intento de Andrés Pastrana de internacionalizar el conflicto interno tenía como principal objetivo lograr un acercamiento a los Estados Unidos. La política exterior de su gobierno se concentró en el establecimiento de relaciones fluidas con el país del norte. Esto como respuesta a:

Una necesidad de reactivar las relaciones bilaterales, bloqueadas al más alto nivel durante el cuatrienio de Ernesto Samper. También es una respuesta al hecho de que el gobierno colombiano no haya podido manejar, por sí mismo, los altos niveles de conflicto y narcotráfico existentes en el país.<sup>70</sup>

Pastrana estableció como prioridades de Colombia la negociación de la paz con las FARC, y el control de la producción y tráfico de drogas. La relación de Colombia con los Estados Unidos se enfocó principalmente a la lucha contra el narcotráfico. En el proceso de fortalecimiento de las relaciones entre ambos países, en 1998 se presentó al Congreso americano un Proyecto de Ley para financiar un programa antidroga en Colombia, en el cual se sugerían autorizaciones

---

<sup>69</sup> Leonardo Carvajal. *Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior*. En revista OASIS No. 11 A. Colombia en el Mundo. Disponible en: <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/oasis/article/viewFile/2397/2037> . Visitado en 2011-03-20.

<sup>70</sup> Diego Cardona. *La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*. Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes. Nº 53. (Septiembre-Diciembre del 2001): 53-74.

presupuestales de hasta 2.000 millones de dólares. Esta ley se aprobó con el nombre de “Western Hemisphere Drug Elimination Act of 1998”. Bajo esta iniciativa, alrededor de 180 millones de dólares iban a ser dirigidos a las actividades antidrogas en el país Latinoamericano.<sup>71</sup> El siguiente paso que dieron ambos países dentro de su renovada relación bilateral fue el inicio de las negociaciones para el financiamiento del “Plan Colombia” como proyecto planteado para la consecución de la paz en ese país. En primera instancia, el proyecto se presentó como una fuente de asistencia en temas de derechos humanos, reformas judiciales, ayuda a los desplazados y el fortalecimiento de las fuerzas armadas. El principal aporte de los Estados Unidos sería, no obstante, el apoyo económico y militar de la lucha contra el narcotráfico.

El Plan Colombia fue aprobado en julio del 2000 por el Congreso de Estados Unidos. Alrededor de 7.000 millones de dólares fueron entregados a Colombia en apoyo por parte de los Estados Unidos hasta el 2010<sup>72</sup>. La aprobación por parte del Congreso se basó en un argumento central: los Estados Unidos buscaban establecer una lucha firme contra el narcotráfico. Hasta agosto de 2002, fecha en que asume la presidencia Álvaro Uribe, el apoyo estadounidense del Plan Colombia sólo podía utilizarse para operaciones del ejército que tuvieran una conexión con la droga o un componente de la misma. Sin embargo, el interés de los Estados Unidos sobre la lucha contra el narcotráfico fue replanteado a la luz de los atentados del 11 septiembre.

El 11-S provocó que las prioridades norteamericanas en temas de seguridad fueran revisadas y el terrorismo se convirtiera en la amenaza número uno de la seguridad ‘mundial’ y en el tema prioritario de la agenda internacional. Este cambio no implicó una separación en las relaciones de ambos países, de hecho, permitió el establecimiento de lazos más fuertes basados en su interés común por la seguridad planteada en función de la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>71</sup> Carolina Rodríguez Herrera. *El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea*. Monografía para optar por el título de Internacionalista de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Disponible en:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2110/1/1020720605.pdf> . Visitado: 2011-03-16

<sup>72</sup> Michael Shifter. *Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque*. En *Política Exterior* N°136 - julio-agosto 2010. Disponible en: <http://www.politicaexterna.com/2010/07/una-decada-del-plan-colombia-por-> Visitado: 2011-03-10

Pastrana, además de manifestar su solidaridad incondicional con el país del norte, intentó crear mayores niveles de empatía entre Colombia y los Estados Unidos al comparar la experiencia estadounidense con los sentimientos de los colombianos al vivir en un país en permanente conflicto. Este proceso se nutrió de la idea de que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental. El Departamento de Estado de los Estados Unidos definió a los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas permitiendo que la presencia del país del norte en Colombia se intensificara puesto que, de nuevo, existía una identificación entre las principales preocupaciones norteamericanas en términos de seguridad y los problemas que enfrentaba Colombia.

Con todo, la lucha contra el narcotráfico continuó siendo un tema importante en las relaciones bilaterales de Colombia y los Estados Unidos. Cabe resaltar que la columna vertebral de los acuerdos contra las drogas se estableció en referencia a un programa de erradicación de cultivos mediante la fumigación aérea. En el año 2002 la administración de Uribe incrementó el área de zonas fumigadas y la concentración del glifosato utilizado en dichos operativos. Esto trajo como resultado la reducción del área cultivada en el sur de Colombia, en donde se concentra la fumigación. No obstante, se ha afirmado que una porción de los cultivos se trasladaron de Putumayo y Caquetá hacia Amazonas, Arauca, Guainía y Vichada, o a lotes más pequeños que son difíciles de detectar, incluso se habla de la presencia de cultivos dentro de reservas naturales.

Por el lado de la lucha contra el terrorismo, Colombia promovió un discurso de aprobación de la intervención militar dentro de su país para luchar, no contra un conflicto armado sino, contra la presencia narcoterrorista que atacaba al país.

En 2003, el inicio del Plan Patriota, la ofensiva militar más grande de la historia colombiana contra los grupos armados, marcó una etapa de mayor intensidad en la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. Por solicitud del gobierno colombiano, el Comando Sur participó activamente en su diseño y fue protagónico en su ejecución. Asimismo, a comienzos de 2004, George W. Bush solicitó y recibió la autorización del Congreso para ampliar el tope del número de tropas y

contratistas estadounidenses (troop cap) que podían estar en Colombia, con el argumento de que la ofensiva militar iniciada contra las FARC requería mayor apoyo estadounidense.<sup>73</sup>

Las relaciones de Colombia con los Estados Unidos tuvieron como tema principal la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, no era éste el único aspecto de la relación. En efecto, ambos países también trabajaron por la firma de un Tratado de Libre Comercio. El mismo fue presentado ante la sociedad colombiana como un acuerdo necesario para promover la economía del país. Las negociaciones estuvieron marcadas por la postura estadounidense puesto que el país del norte se negaba a negociar bajo términos que no fueran los suyos. Esto provocó que los negociadores colombianos tuvieran que ajustarse a las propuestas de los Estados Unidos. Esta acción era promovida por el presidente Uribe que “anunció públicamente su intención de suscribir el TLC con Estados Unidos a como diera lugar”<sup>74</sup>. Fue por esto que se debilitó la posición colombiana para la negociación. En el año 2006 el Tratado fue firmado y ratificado por el Congreso colombiano, sin embargo, hasta la fecha, el Congreso de los Estados Unidos no lo ha ratificado. La firma de este tratado fue uno de los grandes pasos que dio Colombia para alejarse de la unidad regional. Esto debido a que la aprobación de un Tratado de Libre Comercio de forma unilateral con los Estados Unidos rompía con las normas de la Comunidad Andina de Naciones, organización regional de la cual Colombia era un miembro activo. El TLC de Colombia con Norteamérica junto con el que Perú negoció al mismo tiempo con Norteamérica provocaron la salida definitiva de Venezuela de la CAN dando paso al inicio del fin de las negociaciones comerciales en bloque que había planteado la Comunidad Andina de Naciones tanto para los Estados Unidos como para la Unión Europea.

Otro elemento que estructuró las relaciones entre ambos países fue la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. Esta comprendía el componente comercial del programa de la Guerra contra las Drogas que el Presidente George Bush expidió el 4 de diciembre de 1991. La Ley se hizo efectiva a partir de julio de 1992, cuando el Presidente Bush designó a Colombia y Bolivia como elegibles para ser beneficiarios del ATPA. El mismo privilegio fue extendido

---

<sup>73</sup> Arlene B. Tickner. *Colombia y Estados Unidos: una relación "especial"*. En Foreign Affairs Latinoamérica. Disponible en: [http://fal.itam.mx/descargas/fal\\_octubre\\_2008/12\\_Arlene\\_Tickner.pdf](http://fal.itam.mx/descargas/fal_octubre_2008/12_Arlene_Tickner.pdf). Visitado: 2011-03-20

<sup>74</sup> *Ibíd.*

posteriormente a Ecuador (abril de 1993) y a Perú (agosto de 1993) por el Presidente Bill Clinton. El 6 de agosto de 2002 la ley fue reemplazada por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, que prorrogaba y ampliaba las preferencias del ATPA. Este sistema se mantuvo vigente hasta el 13 de febrero del 2011.

Colombia privilegió de forma tal, en su política exterior, a las relaciones con los Estados Unidos que el país del norte se constituyó en su mayor interlocutor, incluso en uno más importante que cualquier país de la región. Esto sucedió gracias a los discursos similares que mantuvieron ambos países en relación a los temas de seguridad. La relación de Colombia con los Estados Unidos desde siempre estuvo basada en los intereses similares sobre la seguridad, la guerra contra el narcotráfico y más recientemente la lucha contra el terrorismo. A esto se sumó la apertura que Norteamérica le ofreció a Colombia en términos económicos, primero con el ATPA y el ATPDEA y finalmente con la firma del TLC. Este último fue el promotor final para la casi ruptura de Colombia con la región latinoamericana, debido a que la firma del acuerdo implicaba el rompimiento de las normas de la CAN y la acción en contra de los lineamientos que habían sido definidos por la Comunidad regional sobre temas económicos, en los cuales se priorizaban las negociaciones en bloque y la preservación de los intereses de todos los países.

### **2.2.1.3. Las Relaciones Regionales**

La política exterior de Andrés Pastrana otorgaba prioridad al tema de la integración y la concertación con América Latina, por sobre otros actores como por ejemplo Europa, Asia y África. En efecto,

Colombia detentó durante el 2000 la Secretaría pro-témpore del Grupo de Río, con resultados positivos para la política exterior colombiana. Además, se reactivó oficialmente el Grupo de los Tres<sup>75</sup>,

---

<sup>75</sup> G-3. Grupo integrado por México, Colombia y Venezuela.

en el primer semestre de 2001, con toda la importancia que el asunto tiene en la creación de consensos en el centro del continente americano.<sup>76</sup>

Uribe, por su parte, buscó la solidaridad de América Latina en la lucha contra el terrorismo. Retomando la tesis estadounidense según la cual el conflicto colombiano era la principal amenaza para la región inició una campaña para que los gobiernos del continente declarasen como organización terrorista a la guerrilla. A pesar de que algunos países de Centroamérica accedieron, un grupo de países del sur no llegaron a hacerlo.

Las intenciones de internacionalizar el conflicto colombiano llamaron a que los países de la región busquen a toda costa “evitar el contagio de la crisis” de la presencia terrorista dentro de sus espacios territoriales. Esta postura también fue promovida por los Estados Unidos que desarrollaron la Iniciativa Regional Andina (IRA) para poder entregar al Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil, Panamá y Perú, mayor asistencia en seguridad. Mientras esto ocurría, la política exterior colombiana se centraba más y más en el reconocimiento de los grupos armados como grupos terroristas por parte de los países de la región.

A través de la iniciativa colombiana para promover el reconocimiento generalizado de la presencia terrorista en su país, las relaciones con los Estados de la región se volvieron más y más débiles debido a que los únicos temas que se discutían eran los de seguridad. Al tiempo que Colombia trabajaba constantemente por marcar una agenda regional donde primaran los temas de terrorismo y narcotráfico, los países latinoamericanos buscaban el establecimiento de nuevos tipos de relaciones regionales, entre las cuales se intentaba incluir intercambios comerciales, culturales y tecnológicos. Es por esto que las relaciones regionales de Colombia durante este periodo fueron disminuyendo, mientras que la presencia estadounidense tomaba mayor fuerza.

---

<sup>76</sup> Diego Cardona Cardona. *La política Exterior de la Administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*. En Colombia En: Colombia Internacional fascículo .53 p.53 - 74 ,2001.

En cuanto a la relación con países específicos de la región, Venezuela fue el país con el que Colombia tuvo más relaciones y mayores problemas. Las relaciones se tornaron especialmente difíciles. Puesto que,

La política exterior de Uribe ha *ideologizado* las relaciones con Venezuela, y ello con frecuencia ha escalado los enfrentamientos verbales entre Bogotá y Caracas. Esta “diplomacia del micrófono” ha tenido lugar en desmedro de los importantes montos de intercambio comercial binacional que alcanzaron a sumar más de 2 mil millones de dólares anuales en su mejor momento.<sup>77</sup>

En cuanto a las organizaciones regionales, Colombia ha mantenido las siguientes posturas:

**CAN:** En un primer momento, Colombia consideró a la CAN como el espacio para la aproximación a sus vecinos; sin embargo el retiro de Venezuela ha restado la funcionalidad de la CAN para Colombia. Es así que han ido priorizando acuerdos bilaterales como la negociación de los TLCs con Estados Unidos y Unión Europea; además de enfocar su acercamiento a un espacio más amplio de América latina. La CAN se vio directamente afectada por estos cambios en las negociaciones, sobre todo en lo relacionado con el TLC con Estados Unidos. Bolivia tuvo fuertes reacciones por los daños en materia económica que podría representar el acuerdo para su país y la región. Además, en las negociaciones que llevó a cabo Colombia se violaron acuerdos internos de la CAN. El país infringió la protección de productos sensibles en el interior de la Comunidad Andina. Las negociaciones de Colombia y el Perú provocaron desavenencias en el seno de la Comunidad Andina. Esto como producto de las discrepancias entre los miembros de la CAN sobre los modelos de desarrollo que cada uno de sus Estados intentaba privilegiar. Se podría decir que el interés colombiano no se planteó en términos regionales, a pesar de formar parte de la CAN. Colombia junto al Perú terminaron convirtiéndose en los promotores de la debacle de la Comunidad Andina.

---

<sup>77</sup> Arlene B. Tickner. *Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”*. En Foreign Affairs Latinoamérica. Disponible en: [http://fal.itam.mx/descargas/fal\\_octubre\\_2008/12\\_Arlene\\_Tickner.pdf](http://fal.itam.mx/descargas/fal_octubre_2008/12_Arlene_Tickner.pdf). Visitado: 2011-03-20

**ALBA:** considera al ALBA una entidad con propósitos rupturistas políticos nacionales, regionales y globales<sup>78</sup>. Además de considerar que la cohesión ideológica de sus miembros es contraria a la colombiana.

**Unasur:** Conforme a lo establecido con anterioridad, Colombia brinda mayor importancia a la relaciones bilaterales que a los temas relacionados con la Unasur. Privilegia la relación bilateral<sup>79</sup> con Estados Unidos, por sobre cualquier país.

Las relaciones regionales de Colombia, de igual forma que sus relaciones con los Estados Unidos estuvieron planteadas en su mayoría en términos de seguridad. Sin embargo, no fueron tan positivas como las que se establecieron con Norteamérica. Se puede afirmar que Colombia optó por un aislamiento regional al dejar de lado los intereses de la CAN para promover la firma de TLC de forma bilateral con los Estados Unidos y la Unión Europea. De hecho, Colombia no ha demostrado intereses en establecer relaciones fluidas con la región ni ha establecido políticas que se puedan identificar con los intereses regionales. Durante los gobiernos de Pastrana y Uribe la política regional fue dejada en segundo plano siempre eclipsada por las relaciones con los Estados Unidos.

#### **2.2.1.4. Relaciones con la Unión Europea**

La relación con los países de la Unión Europea se centró principalmente en dos aspectos: una relación de comercio e inversiones principalmente con España y con la Unión Europea en su conjunto, y por otro lado en nexos basados en temas relacionados al proceso de Paz puesto que el conjunto de países europeos saludó las acciones de Pastrana en busca de la paz. Sin embargo, la UE no apoyó la implementación del Plan Colombia.

---

<sup>78</sup> Misión de la Política Exterior Colombiana (Abril 2010), página 24.

<sup>79</sup> Es por esto que el Acuerdo de Cooperación Militar se privilegió aun sobre las quejas de la Unasur y aún no se ha entregado el texto del mismo, sin embargo ambos países han afirmado que estas acciones no tendrán ninguna consecuencia para los países vecinos. Hillary Clinton afirmó que el acuerdo se enmarca en un apoyo a la seguridad interna del país.

Es importante recordar que, en su mayoría, las relaciones de la UE con América Latina se han enfocado en una relación inter bloques, por lo que las principales relaciones entre Colombia y la UE se han dado en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, hecho que también se da para el Ecuador. En este sentido el diálogo político entre la UE y la CAN se inició con la Declaración de Roma de 1996. En 1993 ambos bloques firmaron un acuerdo de libre comercio con el Pacto Andino, implementado desde 1998. Un nuevo Acuerdo de Diálogo Político fue firmado en diciembre del 2003, el cual “permitió la institucionalización del diálogo político respecto a numerosos temas de interés común, como la prevención de conflictos, el buen gobierno, la inmigración, el blanqueo de dinero, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.”<sup>80</sup>

Otro aspecto trascendental en las relaciones UE-Can fue la firma de un Acuerdo de Asociación cuyas negociaciones fueron improductivas y terminaron desembocando en que, en julio de 2008, la UE decidiera postergar las mismas aduciendo falta de consenso entre los integrantes de la CAN. Finalmente en ese mismo año, la UE, decidió abrir formalmente negociaciones bilaterales comerciales con Colombia y Perú. Estas desembocarían en la firma de un TLC. A pesar de esto, los Eurodiputados todavía no han sancionado el Tratado de Libre Comercio con Colombia debido a las falencias que presenta el país en temas de respeto a los Derechos Humanos.

La firma del TLC con la UE, como se dijo anteriormente, provocó el debilitamiento de la CAN. Si bien desde el 2006 con la firma del TLC con los Estados Unidos de Colombia y Perú la CAN dejó de contar con Venezuela entre sus filas debilitando grandemente a la Comunidad, la firma del Tratado con la UE daba el golpe de gracia a la región. Colombia volvía a priorizar

---

<sup>80</sup> María Luisa Sánchez Barrueco. *La Unión Europea y Ecuador: Prioridades de la Política Exterior en ausencia de progreso en la integración Regional*. Artículo de la Revista A-MÉRICA Volumen 2 Número 3. Junio 5 de 2009. Disponible en: <http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename/252/767/MAR%CDA%20LUIZA%20%20%28VOLUMEN%20%20NUMERO%203%29.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&csblobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244563220889&blobheadervalue3=abinary%3B+charset%3DUTF-8>. Visitado: 2011-04-12

sus intereses como país antes que la postura regional y provocaba la ruptura de un acuerdo entre bloques.

Las relaciones de los gobiernos colombianos con la Unión Europea fueron, desde siempre, positivas. Si bien el país latinoamericano intentó también incluir a la UE dentro de su lógica de la seguridad y la lucha contra el narcotráfico, los europeos optaron por priorizar asuntos de ayudas sociales, cooperación y, en general, Derechos Humanos. Las relaciones comerciales fueron también parte elemental dentro del intercambio colombo-europeo mismas que terminaron traducándose en el TLC. Podemos decir que Colombia, a pesar de no lograr incluir a Europa en su lógica del discurso de seguridad, sí estableció relaciones positivas con la UE que le han permitido ampliar sus mercados y asegurar grandes sumas económicas para cooperación y Derechos Humanos.

#### **2.2.1.5. Organismos Multilaterales**

**OEA:** El país cuenta con el Acuerdo Colombia – OEA que creó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz: para el fortalecimiento institucional y el acompañamiento a comunidades y víctimas del conflicto interno colombiano; desmovilización de grupos paramilitares; apoyo en asuntos relacionados con la aparición de bandas delincuenciales, la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la reinserción de desmovilizados y la reparación de las víctimas.

**ONU:** En los espacios ONU Colombia ha priorizado la presentación de su realidad como país abatido por un conflicto interno. Esto se ha logrado a través de una constante presencia en foros internacionales y total interacción en instancias en las que se condena al terrorismo.

Como queda claro, Colombia ha utilizado, en su mayoría, los espacios multilaterales para presentar la realidad de su país como un Estado abatido por la violencia, esto enfocado siempre a buscar mayor apoyo para sus políticas sobre la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Un tema primordial ha sido la búsqueda de la declaración de los grupos armados que actúan en su país como organizaciones terroristas. Los foros multilaterales se han

convertido, para Colombia, en espacios utilizados para presentar sus realidades y buscar el apoyo a sus políticas de defensa.

## **2.2.2. ECUADOR**

El Ecuador entre 1998 y 2008 tuvo 5 jefes de gobierno distintos. Fue esta inestabilidad política la que marcó las relaciones exteriores del país.

### **2.2.2.1. Diferentes Discursos Presidenciales**

El Ecuador tuvo, durante mucho tiempo, un tema que marcó casi en su totalidad su política exterior: el Conflicto Limítrofe con el Perú. Determinó tanto las agendas bilaterales como las agendas multilaterales. Fue por esto que la firma de la Paz estableció un hito histórico que permitiría el inicio de la apertura de la agenda internacional.

El 10 de agosto de 1998 llegó a la presidencia Jamil Mahuad Witt que enfrentó la importante tarea de firmar el Acuerdo de Paz con el Perú el 26 de Octubre de 1998 en Brasilia. La firma del tratado puso fin a las diferencias fronterizas que durante décadas habían marcado las relaciones entre ambos países. Durante su mandato la crisis económica provocó el aumento de la emigración a Italia y España. Mahuad no tuvo un planteamiento claro de su política exterior, sin embargo, se puede decir que mantuvo una postura bastante cercana a las líneas marcadas desde Washington. Un ejemplo claro de esto fue el acuerdo de utilización de la Base de Manta por parte de militares estadounidenses que se firmó en 1998.

Mahuad fue derrocado en el año 2000 y fue sucedido por su vicepresidente Gustavo Noboa. Éste asumió el poder el 22 de enero de 2000 luego de la salida del presidente debido a un golpe de estado provocado por grupos indígenas y militares liderados por Lucio Gutiérrez. Se mantuvo en el poder hasta el 15 de enero 2003.

El presidente Gustavo Noboa logró dar cierta estabilidad a la política exterior ecuatoriana retomando su tradicional derrotero e incluyendo en la agenda temas de interés nacional, como el apoyo

a los emigrantes ecuatorianos, y un renovado impulso a la naciente iniciativa de consolidar la integración sudamericana.<sup>81</sup>

La principal acción de Noboa fue el establecimiento de una renovada prioridad para el Ecuador: la protección de sus migrantes.

Lucio Gutiérrez llegó a la presidencia del país el 15 de enero de 2003. El enfoque principal de Gutiérrez en términos de política exterior fue el acercamiento a los Estados Unidos. Fue por aquello que el 9 de febrero del 2003, Gutiérrez, inició un viaje no oficial a ese país por seis días. En una reunión con George W. Bush, el entonces presidente afirmó que el Ecuador deseaba convertirse ‘en el mejor amigo y aliado de Estados Unidos en la lucha permanente por alcanzar la paz en el mundo, fortalecer la democracia, reducir la pobreza, combatir el narcotráfico y terminar con otra lacra humana como es el terrorismo’. “De estas palabras se desprendía que Quito aceptaba participar en el Plan Colombia y levantaba cualquier objeción al convenio sobre el uso conjunto de la Base Aérea de Manta hasta 2009.”<sup>82</sup>

Gutiérrez fue expulsado del poder el 20 de abril de 2005 y fue sucedido por su vicepresidente Alfredo Palacio. El nuevo presidente afirmó, en su toma del poder, que refundaría el país. A pesar de esto, sus acciones no llegaron nunca a concretar un firme cambio de políticas. Sin embargo, el gobierno de Palacio si efectuó un cambio en su política exterior en lo relacionado al conflicto colombiano. El entonces presidente construyó “una visión del conflicto que se oponía a la de Colombia, proclamando la neutralidad ecuatoriana en el mismo.”<sup>83</sup> La política del gobierno se enfocó a privilegiar el diálogo entre Ecuador y Colombia siempre y cuando se mantuviera una postura de neutralidad. Fue bajo su gobierno que el Ecuador realizó el primer intento de establecer una política exterior a largo plazo a través de la formulación del Plan

---

<sup>81</sup> Javier Ponce Leiva. Las relaciones internacionales del Ecuador. El último período democrático 1979- 2006. En Revista AFESE 44. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista44/aspectospolitica.pdf>. visitado: 2011-03-24. Página: 12.

<sup>82</sup> Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. Lucio Gutiérrez Borbúa. Disponible: [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/ecuador/lucio\\_gutierrez\\_borbua#5](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua#5) . Visitado en 2011-03-24.

<sup>83</sup> *Ibíd.* Página 15

Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2006-2020). Esta publicación buscaba plantear planes de política exterior que trascendieran las políticas de los gobiernos de turno y establecieran las prioridades del Ecuador a largo plazo. Los principales objetivos de la política exterior del país establecidos en el documento fueron:

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

La formulación de estos objetivos implicó un cambio trascendental en las visiones de política exterior del país, puesto que estos debían marcar la pauta de cualquier planteamiento venidero en el ámbito internacional de nuestro Estado.

El 15 de abril del 2007 llegó a la presidencia Rafael Correa. Las intenciones del nuevo presidente eran reenfocar las prioridades de política exterior para salir de la histórica dependencia del país con los Estados Unidos y reposicionar al Ecuador dentro de un espacio internacional continuamente cambiante. En el mismo año que el Presidente Correa accedió al poder se editó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 de Política Exterior con miras a establecer una renovada planificación de la misma. El principal objetivo que se planteó el Gobierno de Rafael Correa fue la integración latinoamericana.

El renovado interés que le otorgó el gobierno de Correa a la integración regional buscó dejar por fuera la constante intervención de los Estados Unidos en el continente. Es así que la postura del nuevo presidente implicaba un cambio radical a las visiones de los anteriores presidentes, los cuales, si bien intentaron ampliar el espectro de acción de la política exterior del país, mantuvieron siempre una especial reverencia a las decisiones tomadas desde Washington.

#### **2.2.2.2. Las Relaciones con los Estados Unidos**

Históricamente el Ecuador ha tenido estrechas relaciones con los Estados Unidos, estrechas en el sentido de que ha sido bajo su atenta mirada que nuestro país ha ido tomando sus directrices en política exterior. A partir de 1999, sin embargo, la presencia de Norteamérica en el país se intensificó a través de la suscripción del Acuerdo de Concesión de la Base de Manta a los Estados Unidos. Este acuerdo reemplazó la pérdida de la Base norteamericana Howard en Panamá, en cumplimiento con los Tratados Torrijos-Carter. La base panameña había sido utilizada para control y detección del tráfico aéreo ilícito de narcóticos en la región. El uso de la misma por parte de militares norteamericanos terminó el 1 de mayo de ese año. Por tanto, la firma del acuerdo para el uso de la Base de Manta se dio como una acción enfocada a asegurar el mantenimiento de la presencia estadounidense en la región. Además, esta presencia proporcionaba un apoyo desde el sur para la lucha contra el narcotráfico que iniciaba Colombia.

Otro elemento que marcaba las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos era, al igual que las relaciones con Colombia, el ATPA o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. En aras de no repetir la información que se ha presentado con anterioridad, en este acápite únicamente es pertinente resaltar que el Ecuador gozó de las mismas hasta febrero del año 2011.

El principal interés de los Estados Unidos en la región ha estado planteado desde el tema de la lucha contra las drogas, asunto que sería replanteado, como ya se dijo, a partir del año 2001 en que el terrorismo ganaría preeminencia. Los Estados Unidos han buscado continuamente un acercamiento en esos términos. Sin embargo,

Los temas ecuatorianos con los Estados Unidos generalmente han priorizado el comercio y las posibilidades de protección al frágil e incompetente sector productivo, pero ha sido muy cauteloso en temas de seguridad. Sin embargo de esto, el Ecuador nunca ha tenido una actitud abiertamente antiamericana y en situaciones de crisis más por consenso que por presión se ha alineado con Washington.<sup>84</sup>

El Ecuador ha planteado mantener siempre una distancia con las políticas de Guerra de los Estados Unidos, así como también una firme oposición a la intervención en los asuntos internos de países de la región, tema que ha sido apoyado históricamente por Colombia. Esta postura sin embargo varió una vez que Lucio Gutiérrez llegó al poder, pues él declaró en Washington su interés de convertirse ‘en el mejor amigo y aliado de Estados Unidos en la lucha permanente por alcanzar la paz en el mundo, fortalecer la democracia, reducir la pobreza, combatir el narcotráfico y terminar con otra lacra humana como es el terrorismo’. No obstante, esto fue revisado una vez que Alfredo Palacio llegó a la presidencia y totalmente negado cuando Correa accedió al poder.

---

<sup>84</sup> Adrián Bonilla. *Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad*. En Revista AFESE 44. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista44/25años.pdf>. Visitado: 2011-03-22. Página 12

La relación del Ecuador con los Estados Unidos ha estado enmarcada en la visión regional con la que Norteamérica mira a Latinoamérica, donde se caracteriza a la región como una zona de conflicto. Así, las relaciones con el Ecuador se plantearon en función de la región por lo que las principales interacciones se enmarcaron en la lucha contra las drogas. Fue bajo estos parámetros que el Ecuador accedió a las preferencias arancelarias y también al acuerdo del uso de la base de Manta. Por lo tanto, se podría afirmar que, de hecho, no ha existido una relación ‘personalizada’ entre ambos países, pues, ha sido estrictamente bajo la visión regional que el Ecuador recibió atención por parte de los Estados Unidos. Esto no niega sin embargo, que nuestro país haya podido tratar con Norteamérica temas de importancia como son asuntos de migración, cooperación y comercio. Es importante comprender que estas relaciones siempre vienen enmarcadas por la visión regional y a pesar de que se han establecido mecanismos como los Diálogos Bilaterales, finalmente las relaciones entre ambos países se han centrado en una mirada regional.

### **2.2.2.3. Las Relaciones con la Región**

El principal interés regional que ha tenido el país una vez que se logró la firma del Acuerdo de Paz con Perú ha sido Colombia. Sin embargo, esta vecindad ha traído más problemas al país que satisfacciones. En este sentido, junto al proceso de internacionalización del conflicto colombiano a partir de 1998 el Ecuador empezó a mirar a su frontera norte como un espacio proclive a la inseguridad.

Hasta finales de los años Noventa los pequeños poblados rurales de frontera ecuatoriana servían de sitio de descanso y abastecimiento para soldados, guerrilleros, paramilitares, campesinos cultivadores de Coca del otro lado del límite y aunque los índices de violencia de esos sectores eran generalmente superiores a los del resto del país, no había exactamente una situación de Guerra.<sup>85</sup>

A partir de 1999 la seguridad en la frontera norte fue redoblada, la internacionalización del conflicto estaba en plena vigencia por lo que era normal esperar que el Ecuador respondiera

---

<sup>85</sup> *Ibíd.* Página 11

otorgando mayor seguridad a las provincias colindantes con Colombia. Al tiempo que esto sucedía, el Ecuador empezó a convertirse en una víctima más de las acciones de las FARC.

Andrés Pastrana visitó el Ecuador en septiembre del 2000, momento que aprovechó Gustavo Noboa para “ratificar el compromiso de apoyo y cooperación a los esfuerzos del ilustre visitante de lograr un acuerdo negociado al problema interno que vive su país”<sup>86</sup>. A partir de ese año un tema nuevo apareció entre los asuntos que se trataban entre ambos países: el fenómeno del desplazamiento y los refugiados. El conflicto interno colombiano se tradujo en el apareamiento de miles de desplazados que empezaron a entrar al Ecuador en busca de seguridad y que solicitaban recibir el estatus de refugiados. El Ecuador mantuvo su posición de no intervención en el conflicto armado colombiano e inició el establecimiento de políticas enfocados a atender las grandes necesidades de los colombianos que estaban entrando al país debido a los altos grados de violencia que enfrentaban en su país. Mientras esto ocurrió el Ecuador también notaba otro problema primordial en su frontera norte: las fumigaciones llevadas a cabo por Colombia para la erradicación de los sembríos de coca. En el año 2001 el Canciller Heinz Moeller solicitó a Colombia suspender los trabajos de fumigación en un área de al menos 10 kilómetros desde la frontera con el Ecuador.

El 24 de abril del 2007, la Canciller María Fernanda Espinosa junto al Presidente Correa lanzaron el Plan Ecuador. Como una

Iniciativa centrada en la seguridad humana y el desarrollo sustentable, con el propósito de consolidar un clima de paz, seguridad, equidad y desarrollo, que permita optimizar la gestión gubernamental y el aprovechamiento de la cooperación internacional para atender los graves problemas de la frontera norte en forma integral y participativa, frente a los graves efectos derivados del conflicto interno colombiano.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> María Fernanda Espinosa. Informe de Labores 100 días de gestión. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Año 2007. Página, 6.

En cuanto al tema de los refugiados, hasta el año 2008, se estimaba que existían alrededor de 3 millones de personas desplazadas al interior de la propia Colombia y 600.000 fuera de sus fronteras.

En relación a los demás temas regionales el Ecuador siempre priorizó la inserción del país en espacios latinoamericanos. En este sentido, el país ha mantenido una firme presencia en la Comunidad Andina de Naciones, así como también se convirtió en uno de los precursores de la creación de la Unasur.

Por otro lado, el Ecuador ha logrado establecer mecanismos firmes en sus relaciones con países como Perú y Venezuela. De esta forma se ha intentado ubicar nuevas áreas de interacción para el país que salieran de la lógica estadounidense.

El Ecuador ha privilegiado su inserción regional. Intentó seguir las líneas marcadas por la CAN para priorizar temas de intercambio económico, tecnológico y cultural. Al mismo tiempo también pretendió mantenerse fuera de la guerra interna colombiana, sin embargo, debido a la gran frontera que comparte con Colombia fue inevitable que el país recibiera ciertas consecuencias del conflicto como son los solicitantes de refugio. Sobre este tema el Ecuador asumió su postura histórica de respeto a los Derechos Humanos e inició la puesta en marcha de proyectos enfocados a prestar ayuda y atención al gran número de colombianos solicitantes de refugio en el país. Podemos decir entonces que el Ecuador ha favorecido siempre la integración regional desde una visión social, económica y cultural, para lo cual ha trabajado en mantener una firme presencia en foros regionales como la CAN y la Unasur.

#### **2.2.2.4. Relación con la Unión Europea**

La relación del Ecuador con la Unión Europea se centró básicamente en la relación inter bloques que se analizó en el caso colombiano. En este sentido, el Ecuador estuvo siempre interesado en establecer los espacios de libre mercado entre ambas regiones a partir de las negociaciones CAN-UE. Sin embargo, a partir del 2008 con la ruptura de las negociaciones, el

Ecuador decidió no continuar con las negociaciones de un TLC de manera bilateral y ha intentado replantear sus relaciones con la UE desde entonces.

Un elemento trascendental de las relaciones económicas con la UE ha sido el banano. En América Latina los países con una fuerte presencia de empresas multinacionales en banano son denominados países de la “zona dólar” por lo que se determinó que todos aquellos Estados que entraran bajo esa definición deberían pagar a partir del año 2006, un arancel de 176 Euros por tonelada métrica de banano. Este arancel limitó la entrada tanto del producto ecuatoriano como el de otros países como Colombia y Costa Rica. La medida fue adoptada por la UE para proteger la producción de la zona África-Caribe-Pacífico. El Ecuador presentó a la OMC un reclamo por la medida y logró conseguir un acuerdo en el 2009 de reducción de aranceles en el que se estableció una rebaja progresiva de 176 euros a 148, en el primer nivel, y de allí a 114 en 10 años. Esto fue considerado un gran logro para el país y supuso el fin de varias décadas de reclamos a las medidas proteccionistas de la UE con ciertas ex colonias de países miembros. Sin embargo, con la ruptura de la relación inter bloques UE-CAN y con el inicio de negociaciones de los europeos Colombia logró un acuerdo a través del cual llegará, en el mismo lapso que el Ecuador llegue a un arancel de 114 euros, a un arancel de 75 euros. El Ecuador de nuevo quedó en una posición deteriorada en relación al acceso al mercado europeo.

Otro actor importante dentro de las relaciones Ecuador –UE ha sido España. Esto como resultado de la fuerte ola migratoria a ese país a partir del año 99 debido a la fuerte crisis económica. Fue por esto que se fortaleció la misión diplomática en el país y se ha intentado mejorar la situación de los ecuatorianos en ese país, así como también buscar, por medio de la presencia en España, trabajar para el mejoramiento de la situación de vida de los migrantes en Europa.

Las principales relaciones del Ecuador con la UE, como se dijo, se enmarcaron en las relaciones interbloque CAN-UE. Sin embargo, con la ruptura de las negociaciones entre ambos bloques, el país debió replantearse su postura y buscar acercamientos distintos. Mientras esto sucede se puede afirmar que el país, al igual que Colombia, mantuvo relaciones

positivas con el continente europeo, sobre todo en términos de comercio, puesto que gran parte de productos ecuatorianos han encontrado un espacio en el mercado de la UE. Sin embargo, como quedó claro, el banano ha sufrido gran parte de los límites arancelarios que la UE ha impuesto. Por otro lado, el Ecuador tiene un gran interés en Europa debido al alto número de ecuatorianos que viven en ese continente. Así, el país ha buscado abrir espacios de diálogo para encontrar la posibilidad de formulación de políticas que promuevan el bienestar de nuestros compatriotas.

#### **2.2.2.5. Organismos Multilaterales**

El Ecuador, “sólo ha sido capaz de visualizar la OEA, la ONU y otras entidades en función de su antiguo conflicto con Perú, además de las redes y organizaciones temáticas a las que se adscribe por razones productivas.”<sup>88</sup> Sin embargo, conforme el Acuerdo de Paz fue firmado el país pudo reformular sus intervenciones en espacios multilaterales. Es importante recordar que la presencia del país en organizaciones multilaterales se da básicamente en los ámbitos del hemisferio occidental y, de alguna manera, siempre llega a estar atravesada por la política exterior de los Estados Unidos.

Los enfoques centrales que se vinieron estructurando a partir de 1998 para el Ecuador en espacios como la ONU y la OEA han estado enfocados a promover la democratización de los organismos. Esto debido a que el país, en su calidad de Estado pequeño, encuentra como primordial la capacidad de encontrar espacios más accesibles y democráticos para expresarse en los foros internacionales.

#### **2.2.3. Breve resumen de la política exterior de ambos países desde 1998 al 2008**

La política exterior del Ecuador y Colombia durante el plazo de estudio establecido estuvo marcada por la presencia estadounidense. Colombia se enfocó en la internacionalización de su

---

<sup>88</sup> Adrián Bonilla. *Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad*. En Revista AFESE 44. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista44/25años.pdf>. Visitado: 2011-03-22. Página 12

conflicto interno de la mano de la formulación de políticas centradas a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Este principio rector se alineaba de manera perfecta con las políticas internacionales de los Estados Unidos. Fue por esto que durante todos estos años Norteamérica se convirtió en el principal interlocutor colombiano en temas de política exterior. Si bien el presidente Pastrana intentó mirar a la región buscando establecer nexos duraderos con países vecinos, Uribe optó por cerrar su mirada y su política exterior en relación a la región debido a que mientras Latinoamérica trabajaba por crear un bloque regional con mercados abiertos y relaciones fluidas, Colombia centraba su política en el reconocimiento de la guerrilla como una organización terrorista y en la necesidad de que la región se alineara con la guerra contra el terrorismo.

De esta forma Colombia estableció un paulatino aislamiento en su región; de hecho, su actuación en política exterior se planteaba sin considerar las realidades del sur. Podemos entonces afirmar que los principios fundantes de su política exterior fueron los de seguridad, planteados como la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo. En este sentido, el vecino país perdió la oportunidad de establecer relaciones firmes con la región o de ubicar prioridades distintas a las de la seguridad. Esto también como resultado de la priorización que el país le dio a la firma de tratados de libre comercio tanto con los Estados Unidos como con la Unión Europea por fuera de la Comunidad Andina.

El Ecuador, por su parte, se encontraba ante la posibilidad de reestructurar su política internacional. Esto debido a que el tema que había monopolizado la agenda internacional, el conflicto limítrofe con el Perú, había sido solucionado. Sin embargo, el país no pudo tomar esa oportunidad para traducirla en actos reales. La inestabilidad política provocó que la política exterior se convirtiera en una herramienta pensada para proveer soluciones a los problemas coyunturales que cada gobierno enfrentara. De esa forma se mantuvieron también los discursos tradicionales del Ecuador en política exterior como era el normal alineamiento con los Estados Unidos. Este tipo de actitudes provocaron que durante gran parte de los 10 años que se han revisado, las acciones del Ecuador no revistieran mayores novedades y de hecho no sea posible ubicar eventos que puedan ser tomados como referentes. Es únicamente a partir del 2006 que el Ecuador empezó a plantearse lo que debió hacer desde 1998. Establecer una

política exterior con objetivos propios que respondiera a intereses nacionales y dejara el carácter reactivo que había sido su rasgo principal.

Con la llegada del presidente Correa al poder, la política exterior logró una mayor concreción. En términos de objetivos se marcaron líneas interesantes como el renovado apoyo a la unidad regional. Esto se cristalizaría a partir del 2008 con la nueva constitución que será analizada en el siguiente capítulo. Es preciso, además, afirmar que a pesar de que el Ecuador ha estado tan cerca de Colombia y su conflicto interno, ha logrado establecer una política exterior que no se ha centrado en los temas de seguridad, sino más bien en el establecimiento de relaciones regionales y respeto a los Derechos Humanos.

### **3. LA POSIBILIDAD DE UNA NUEVA AGENDA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA DEL 1 DE MARZO 2008 A LA ACTUALIDAD**

Plantear la posibilidad de una nueva agenda bilateral entre Ecuador y Colombia implica pensar las relaciones entre ambos países desde parámetros diferentes a los que se han venido utilizando. El capítulo anterior intentaba caracterizar las políticas exteriores, tanto ecuatoriana como colombiana, para establecer cuáles son las líneas estructuradoras que deberían ser reformuladas para una nueva agenda. Como resultado de esto concluimos que las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han estado atravesadas por temas de seguridad debido, principalmente, a dos instancias: la internacionalización del conflicto interno colombiano y la mirada estadounidense que ha caracterizado a la región andina como una zona de conflicto.

A esto se sumaba que ambos países establecieron sus políticas exteriores en función de sus propias realidades. Colombia optó por adecuarse a la visión estadounidense y otorgar preeminencia a asuntos como la lucha contra el narcotráfico y la guerra contra el terrorismo. Por estos motivos las relaciones regionales fueron dejadas para un segundo plano y en su mayoría se plantearon en función de la búsqueda de un apoyo regional en temas de seguridad. El Ecuador, por su parte, se enfocó en ampliar su agenda internacional tanto en términos regionales como globales. Privilegió temas como la unidad regional y buscó establecer una mejor presencia en espacios multilaterales como la ONU y la OEA. Esto, sin embargo, no le permitió al país alejarse de la visión norteamericana que definía a la región como una zona de conflicto, hecho por el cual las relaciones con los Estados Unidos estuvieron inevitablemente marcadas por temas como el control del narcotráfico y la guerra contra el terrorismo.

Tanto Ecuador como Colombia, al margen de sus posturas divergentes en ciertos temas, lograron establecer relaciones positivas entre ambos durante un largo tiempo, no obstante, esto cambiaría a partir del 1 de marzo del 2008. En esta fecha, las incompatibilidades de las políticas exteriores de ambos países llegaron a su punto máximo y como resultado de los eventos de ese día, las relaciones diplomáticas se rompieron. Es esta coyuntura la que permite pensar en la posibilidad de una nueva agenda entre ambos países. Ya que la ruptura

diplomática, más que cualquier otra cosa, denunciaba que las incompatibilidades de los puntos de vista en términos de política exterior entre ambos países habían sido llevadas a su límite. Por ende, el restablecimiento de relaciones tenía que partir de la revisión de las políticas bilaterales y de la reformulación de ciertos elementos clave para que un hecho como la “Operación Fénix” no se repitiera de nuevo.

Durante el proceso que se llevó a cabo para dar solución al impasse diplomático que culminaría con el nombramiento de embajadores en el año 2010, ambos países atravesaron cambios que permitieron la solución de esta controversia. Colombia revisó su política exterior y además cambió de presidente. El Ecuador, por su parte, aprobó una nueva constitución y se afianzó en la política internacional del presidente Correa. Estos cambios dieron luz a la posibilidad de una relación renovada, una relación que partiera de nuevas premisas.

En este capítulo se plantea que si bien la ruptura diplomática presentó un reto para las relaciones bilaterales, los cambios que enfrentaron ambos países hasta la finalización del impasse dieron lugar a la posibilidad de una nueva agenda internacional entre Ecuador y Colombia. Ésta, vale aclarar, aún no ha sido diseñada de forma efectiva y es que, a pesar de que ambos países han optado por diversificar sus agendas, todavía resta un largo camino por recorrer. En este sentido, el fin último del capítulo es recuperar las acciones que los Gobiernos de estos dos Estados se encuentran poniendo en marcha para poder diversificar sus relaciones bilaterales y en base a esto argumentar la posibilidad futura de un agenda bilateral que vaya, efectivamente, más allá de la seguridad. Se intentará realizar una lectura que recoja tanto los cambios de política exterior como los nuevos proyectos que el Ecuador y Colombia se han planteado a partir del nombramiento de embajadores para poder argumentar la posibilidad de unas nuevas relaciones bilaterales.

La estructura del capítulo será la siguiente, en primera instancia se revisará, en sentido cronológico, el proceso que afrontaron ambos países para lograr restablecer sus relaciones diplomáticas, es decir, revisaremos el proceso a partir del 1 de marzo de 2008, fecha del Bombardeo de Angostura, hasta el 16 de diciembre 2010, fecha en que Ecuador nombró a su nuevo embajador en Colombia. En un segundo momento se examinan los cambios que ambos

países enfrentaron dentro del proceso que, como se dijo, abrieron la posibilidad del restablecimiento de relaciones diplomáticas. Finalmente realizaremos una lectura que establezca los argumentos de por qué es factible pensar en unas relaciones bilaterales distintas a las que antes mantenían ambos países en vista de los nuevos proyectos planteados entre ambos países.

### **3.1. El Bombardeo de Angostura – Ruptura y restablecimiento de relaciones diplomáticas**

El sábado 1 de Marzo del 2008 el ejército colombiano bombardeó, atacó y ocupó un campamento clandestino de las FARC en Angostura, Provincia de Sucumbíos, Ecuador. En esta operación murieron 26 personas entre éstas el ecuatoriano Franklin Aisalla, 4 mexicanos, el Jefe de las FARC Raúl Reyes y otros colombianos.

El bombardeo constituyó un signo de la aplicación de la doctrina de “guerra preventiva” adoptada por Colombia como parte de la lucha contra el terrorismo que abanderó la administración Bush. La “guerra preventiva” al igual que la política colombiana de “Seguridad Democrática”, viola todos los principios del Derecho Internacional, basándose en la militarización, represión y persecución sistemática. La decisión del gobierno colombiano de bombardear territorio ecuatoriano rompió el delicado equilibrio de la frontera.

La solución militar fue la fórmula que privilegió Colombia para intentar resolver la presencia guerrillera calificada de terrorista y el problema del narcotráfico en su país. El Ecuador, con diferente visión, nunca tuvo como objetivo militar la solución de problemas sociales y ha intentado, desde siempre, mantenerse al margen del conflicto interno colombiano.

La ruptura de las relaciones diplomáticas ocurrió el 3 de marzo de 2008, dos días después del bombardeo de Angostura. El impasse diplomático provocó una pronta reacción de la comunidad internacional, tanto el Grupo de Río, el 7 de marzo, como la OEA el 17 de marzo censuraron las acciones colombianas. Los intentos de los grupos regionales para la consecución de un común acuerdo entre Ecuador y Colombia resultaron inefectivos, ya que

tanto la Misión de Buenos Oficios de la OEA, como la intervención del Centro Carter, no tuvieron resultados positivos.

El Gobierno ecuatoriano, mediante el Comunicado N° 003 de la Cancillería del 23 de enero de 2009, anunció que no reanudaría relaciones diplomáticas con Colombia mientras no se diera cumplimiento a los cinco requerimientos mínimos que el Ecuador planteaba:

- a. Colombia debía desvirtuar y terminar con la campaña que vinculaba al Ecuador y a sus autoridades con las FARC;
- b. Se comprometiera la presencia efectiva de la fuerza pública colombiana en la zona fronteriza;
- c. Se viabilizara la entrega de información sobre la incursión en el territorio ecuatoriano;
- d. Se hiciera efectiva la entrega de la información de las computadoras encontradas en el campamento atacado;
- e. Se realizara una contribución efectiva para el tratamiento y ayuda de los refugiados en el Ecuador;

El 25 de marzo 2009, el Gobierno ecuatoriano, mientras Colombia evitaba pronunciarse o actuar sobre los 5 puntos requeridos por el Ecuador, decidió crear una “Comisión de Transparencia y Verdad Angostura” con el objetivo de investigar “de manera responsable, imparcial e independiente, con el fin de que se conozca la verdad de lo sucedido, a la cual tiene derecho el país”<sup>89</sup>. Esta comisión después de 8 meses de trabajo entregó unos resultados de efecto no vinculante que se utilizaron para profundizar las indagaciones en relación al bombardeo<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura. Preámbulo. Disponible en: [http://acoaudes.org/wp-content/uploads/2009/12/COMISION\\_DE\\_LA\\_VERDAD SOBRE\\_BOMBARDEO\\_DE\\_ANGOSTURA\\_Informe\\_Final.pdf](http://acoaudes.org/wp-content/uploads/2009/12/COMISION_DE_LA_VERDAD SOBRE_BOMBARDEO_DE_ANGOSTURA_Informe_Final.pdf). Visitado: 2011-04-21

<sup>90</sup> Las principales conclusiones del informe fueron: La incursión militar colombiana sobre el campamento de Angostura constituyó una flagrante violación a la soberanía nacional y a las normas de origen internacional. Informes periciales realizados sobre algunos cadáveres determinaron que hubo violación a los Derechos Humanos. La Inteligencia estratégica procesada (por EE.UU.) en la Base de Manta fue fundamental para el

El 24 de septiembre del 2009, en Nueva York, Estados Unidos, los Cancilleres de Ecuador y Colombia definieron una Hoja de Ruta para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Se emitió un comunicado conjunto de 11 puntos<sup>91</sup>.

1. Los Gobiernos de Ecuador y Colombia han iniciado un proceso de diálogo directo, con el propósito de lograr la normalización de sus relaciones diplomáticas.
2. En este sentido, los Presidentes han dado instrucciones a sus respectivas Cancillerías para que en el mes de octubre del año en curso se concrete la designación, en primera instancia, de sus Encargados de Negocios.
3. El Gobierno de Colombia reitera su compromiso que no realizará unilateralmente operaciones militares o de seguridad en territorio ecuatoriano.
4. El Gobierno de Ecuador reitera que no tolera la presencia de grupos armados irregulares en su territorio y que cualquier incursión armada será repelida, de ser necesario, incluso por la fuerza.
5. Los dos gobiernos propondrán los mecanismos para mejorar la situación humanitaria de los ciudadanos y ciudadanas colombianas en condición de refugio en territorio ecuatoriano. Colombia proveerá, junto con otras naciones y organismos, el apoyo apropiado en fondos y servicios para sus nacionales en condición de refugio.
6. Los gobiernos de Ecuador y Colombia se comprometen a reactivar la Comisión Binacional de Frontera y ampliar los mecanismos de cooperación y comunicación entre las autoridades civiles, militares y de policía. El Gobierno de Colombia se compromete a realizar todos los esfuerzos necesarios para mantener su presencia efectiva en la zona de frontera común.

---

seguimiento y ubicación de Raúl Reyes, como blanco prioritario para el Gobierno de Colombia. El convenio de la Base de Manta firmado para el control del narcotráfico rebasó sus fines y propósitos. Estas conclusiones daban argumentos al Ecuador para mantener su postura contraria a la resolución del impasse previo a que Colombia iniciara acciones para solventar los 5 puntos marcados por el Gobierno de Rafael Correa como trascendentales para el restablecimiento de relaciones.

<sup>91</sup> Comunicado conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia. New York, septiembre 24, 2009. Tomado de: Diario el Espectador, Colombia. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo163274-colombia-y-ecuador-anuncian-hoja-de-ruta-restablecer-sus-relaciones> . Visitado: 2011-04-18

7. Los asuntos judiciales en trámite ante los organismos internacionales competentes, no serán objeto de discusión en este proceso de diálogo, a menos que las dos partes así lo acuerden.
8. Colombia manifiesta que no reconoce la jurisdicción extraterritorial de la justicia ecuatoriana para juzgar a funcionarios y ex funcionarios colombianos. El Gobierno del Ecuador manifiesta que reconoce la independencia de Funciones del Estado, respeta y acata la normativa y los procesos que lleva a cabo la Función Judicial dentro del territorio nacional y la normativa internacional sobre jurisdicción y competencia.
9. Ambos Gobiernos han acordado que solicitarán la facilitación del Centro Carter y de la Organización de Estados Americanos para abordar los requerimientos públicos de Ecuador y de Colombia. Para ello, se conformarán en el plazo de quince días, comisiones de trabajo que se ocuparán de desarrollar y, si fuera posible, solucionar los asuntos presentados por ambas partes, referidos a:
  - a) Seguridad y Control de la Criminalidad: a fin de que, dentro de la capacidad de ambas naciones, sea posible mejorar la seguridad, combatir el tráfico de drogas, la violencia y los actos delictivos a lo largo de la frontera común.
  - b) Desarrollo Fronterizo: a fin de organizar conjuntamente los planes y proyectos para el desarrollo de la frontera común.
  - c) Consideraciones sensibles: a fin de tratar los requerimientos que han manifestado las partes para la normalización de las relaciones diplomáticas.
10. Los Gobiernos de Colombia y Ecuador reconocen la importancia de avanzar en la Agenda Positiva y acuerdan reactivar las Comisiones de Vecindad. Valoran los lazos de hermandad y manifiestan su voluntad de construir una nueva relación bilateral, basada en el respeto mutuo y la colaboración eficaz para el desarrollo de sus respectivas potencialidades, la lucha contra las amenazas comunes y la consolidación de la paz.
11. Agradecen de manera particular la colaboración prestada por el Centro Carter y la Organización de Estados Americanos en el proceso de acercamiento y normalización de las relaciones entre los dos países.

La Hoja de Ruta aprobada por los cancilleres dio lugar al inicio del restablecimiento de relaciones diplomáticas. La Comisión de Asuntos Sensibles se pensó como un elemento trascendental del proceso puesto que dentro de la misma se tratarían las 5 solicitudes primordiales del Ecuador a Colombia para la solución del impasse: El resarcimiento de los daños de Angostura y la indemnización a la familia del fallecido Franklin Aisalla; Un renovado compromiso para la seguridad en la frontera; Información veraz sobre lo que pasó el 1 de marzo de 2008; el fin de la campaña de desprestigio contra las autoridades ecuatorianas y un compromiso humanitario sobre los refugiados. Por su parte, Colombia estableció la necesidad de que se anularan los juicios contra funcionarios del gobierno colombiano entre los cuales se encontraba Juan Manuel Santos.

Determinados los temas que debían ser resueltos y las instancias en las cuales serían analizados, se llevaron a cabo las siguientes reuniones.

El 9 de octubre 2009 se llevó a cabo la primera reunión de Alto Nivel entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas del Ecuador y Colombia. Al mismo tiempo se reunió la Comisión de Desarrollo Fronterizo y la Comisión de Consideraciones Sensibles. Estuvieron presentes Jennifer Coy como delegada del Centro Carter y el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.

Para el 16 de octubre 2009 se planificó la primera reunión de la Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad misma que no se llevó a cabo debido a la complicación de los procesos judiciales que contra Juan Manuel Santos en la provincia de Sucumbíos. La primera vez que estas mesas de trabajo se reunieron fue el 29 de octubre de 2010.

El 3 de noviembre de 2009 se llevó a cabo la segunda reunión de Alto Nivel entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas del Ecuador y Colombia y la Comisión sobre Consideraciones Sensibles.

El 13 de noviembre 2009, ambos países nombraron sus respectivos encargados de negocios, por el Ecuador: Andrés Terán y por Colombia: Ricardo Montenegro. Este paso fue de suma importancia para el proceso, puesto que estableció representantes oficiales dentro de cada país.

El 20 de noviembre de 2009 se reactivó la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON). Ecuador y Colombia anunciaron la designación de agregados militares y policiales en Quito y Bogotá.

El 23 de febrero 2010 en el marco de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, se reunieron el Presidente del Ecuador Rafael Correa y el Presidente de Colombia Álvaro Uribe, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores y el Ministro de Seguridad del Ecuador para tratar aspectos de la agenda bilateral. Los Presidentes instruyeron que la Comisión de Asuntos Sensibles, se reuniera en el más breve plazo para avanzar en la superación de los temas pendientes. De igual forma dispusieron que el Mecanismo Tripartito Ecuador-Colombia-ACNUR hiciera lo propio para que se diera inicio al tratamiento del tema de la situación de los ciudadanos colombianos en situación de refugio en el Ecuador. Finalmente, los dos presidentes convinieron en instruir a la Fuerza de Tarea Norte del Ecuador y al Comando Conjunto Sur de Colombia a encontrar soluciones efectivas a los graves problemas delincuenciales de la región fronteriza entre los dos países.

El 26 de agosto 2010, los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y de Ecuador, reunidos en la ciudad de Ipiales, decidieron conformar una Comisión para estudiar y definir un Plan para la atención integral de los refugiados colombianos en el Ecuador, incluyendo programas de retorno voluntario. La primera reunión de la Comisión se planificó para el 16 de septiembre de 2010, en Quito, y la segunda, el 14 de octubre de 2010, en Bogotá. Los resultados de las mismas no son de conocimiento público.

El 18 de noviembre de 2010, se llevó a cabo la reunión de la Comisión de Asuntos Sensibles donde se trataron, entre otros, los siguientes temas:

- Indemnizaciones a favor de ciudadanos ecuatorianos por varios incidentes.

- Fortalecimiento de la frontera con el Ecuador por parte de Colombia – presencia efectiva.
- Entrega de información sobre el ataque de Angostura. Esta solicitud se concentraba en la necesidad de que Colombia aclarase el tipo de tecnología que utilizó en el Bombardeo.
- Entrega de una nueva copia de los discos duros que contienen la información recuperada por Colombia tras el ataque de Angostura.
- Que Colombia desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC.

Como resultado de la reunión, los Cancilleres de Ecuador y Colombia afirmaron haber encontrado soluciones satisfactorias a la mayoría de los temas que fueron planteados. Es así que, sobre el asunto de la seguridad fronteriza, Colombia afirmó que hasta esa fecha había reforzado la presencia de efectivos en la zona sur de su país con un total aproximado de 24.840 hombres, entre móviles y fijos. Éstos, sin embargo, no se encontraban localizados directamente en la frontera debido a que el establecimiento de bases fijas en espacios cercanos a la frontera convertía en blancos fáciles a los efectivos militares.

El 7 de agosto de 2010, fecha en que Juan Manuel Santos se posesionó como Presidente de Colombia, el Ecuador recibió una copia de los discos duros que el ejército colombiano recuperó después del Bombardeo en Angostura. Éstas no pudieron ser estudiadas por la Fiscalía puesto que contenían algún tipo de error. La Canciller colombiana María Ángela Holguín se comprometió a entregar el software necesario para que los peritos ecuatorianos logaran acceder a la información entregada por Colombia.

Sobre la campaña de vinculación del Gobierno del Ecuador con las FARC, ambas Cancillerías convinieron que en los últimos meses del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe y durante el Gobierno de Juan Manuel Santos no se habían producido declaraciones encaminadas a vincular al Estado ecuatoriano con las FARC.

Ésta fue la última reunión que el Ecuador y Colombia mantuvieron en el marco de la Hoja de Ruta firmada en Nueva York. Más de un año después de la firma de este acuerdo no todos los temas contemplados en la misma habían sido satisfechos. Por ejemplo, el asunto de la reparación a los familiares de Franklin Aisalla por su ejecución extrajudicial se encontraba siendo tratado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y hasta esa fecha Colombia había decidido que el proceso siguiera su curso. En relación al juicio que se llevaba contra Juan Manuel Santos, el gobierno ecuatoriano, se limitó a establecer que la separación de poderes dentro del país, es decir, la separación entre el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial, no podía ser violada por lo cual el Presidente declaró que no podía interferir en el curso de la justicia. Finalmente, quedaba también pendiente el tema de la cooperación de Colombia con Ecuador sobre la situación de colombianos en el país con estatus de refugiados. A pesar de que todas estas cuestiones no encontraron una solución en el marco de la reunión entre Cancilleres, la falta de la misma no implicó un limitante para que ambos países anunciaran la pronta designación de embajadores.

El 1 de diciembre 2010, Colombia nombró como su Embajador en Ecuador a Fernando Arboleda Ripoll un conocido jurista que, además, fue Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia.

El 16 de diciembre de 2010, Ecuador nombró como su Embajador en Colombia a Raúl Vallejo quien fue Ministro de Educación del Ecuador desde el 29 de diciembre de 2005 al 5 de abril de 2010.

El nombramiento de embajadores supuso la culminación del proceso iniciado a partir de la firma de la hoja de ruta en Nueva York. A pesar de que hasta ese momento existían todavía temas pendientes los mismos serían tratados a través de nuevos interlocutores. Hoy en día el caso de Franklin Aisalla en la CIDH se encuentra paralizado puesto que Colombia solicitó que se establezcan diálogos directos entre los países. Sobre la acción en temas de Refugio ambos países se encuentran discutiendo un plan de acción a futuro y Juan Manuel Santos fue sobrepasado en el proceso que se llevaba en su contra en Sucumbíos.

El proceso que cumplieron ambos países para superar el impasse que provocó el Bombardeo de Angostura fue arduo. Las constantes reuniones y el esfuerzo de ambas Cancillerías para lograr un acuerdo fueron trascendentales para el nombramiento de embajadores.

### **3.2. Los cambios en Ecuador y Colombia que permitieron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas**

Ecuador y Colombia afrontaron la reactivación de sus relaciones diplomáticas mientras atravesaban un proceso de cambios dentro de sus realidades internas. El Ecuador continuó con la ejecución de planes y estrategias para brindar atención a los flujos migratorios desde Colombia, además de dar fin al acuerdo con los Estados Unidos para la utilización de la Base de Manta. Esto se dio en el marco de una nueva Constitución aprobada el 28 de septiembre 2008 en la que se establecieron las prioridades en política exterior del país. Colombia, por su parte, atravesó un cambio presidencial que fue trascendental para la reformulación de su política exterior. Estos elementos fueron significativos para el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países y además, marcaron la pauta para la posibilidad de una nueva agenda bilateral.

#### **3.2.1. Colombia**

Colombia llegó al 1 de marzo de 2008 marcada por una Política Exterior pensada desde la seguridad como el elemento primordial de una agenda internacional. El Presidente Uribe había priorizado este tema dentro de todos los ámbitos internacionales y había logrado establecer un fuerte nexo con los Estados Unidos bajo las líneas de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. De hecho, el Gobierno colombiano se identificaba de manera total con la doctrina de guerra preventiva que caracterizó a la administración Bush. Fue bajo estos principios que Uribe llevó a cabo la incursión militar en Angostura que provocó la ruptura diplomática con el Ecuador.

Esta política exterior resultó incompatible con la que el Ecuador estaba defendiendo en esos momentos y, en el caso de que se hubiera mantenido, un acuerdo entre ambos países habría

sido casi imposible. Si bien el gobierno de Uribe firmó una hoja de ruta con el Ecuador e incluso llegó a nombrar a un Encargado de Negocios en el país, lo cierto es que únicamente una revisión de las prioridades colombianas en cuanto a política exterior permitiría el nombramiento de Embajadores. Este cambio en la agenda internacional se dio de la mano de un nuevo presidente, Juan Manuel Santos.

### **3.2.1.1. Nuevo Presidente: Juan Manuel Santos**

El 7 de agosto del 2010, Juan Manuel Santos, asumió la presidencia colombiana. Santos, como sucesor de Uribe llegó al poder con el apoyo del Partido de la “U” y de las fuerzas uribistas. La popularidad del nuevo presidente también se debía a su rol como Ministro de Defensa en el gobierno de Uribe, cargo en el que propició duros golpes contra las FARC, como la “Operación Jaque”<sup>92</sup> y la “Operación Fénix”. Además, fue Ministro de Comercio Exterior en la presidencia de César Gaviria Trujillo y Ministro de Hacienda y Crédito Público en el gobierno de Andrés Pastrana.

Los antecedentes del nuevo Presidente de Colombia llamaban a pensar que sus políticas interna y externa no serían más que una continuación de las del presidente saliente, sin embargo, esto no fue así. Con su llegada al poder, Santos, moderó su discurso de política exterior e inició un proceso a través del cual buscaba establecer mejores relaciones con Ecuador y Venezuela. De igual forma, buscó establecer alianzas dentro del espacio político interno para construir un gobierno de “Unidad Nacional”<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Operación a través de la cual se liberó a Ingrid Betancourt.

<sup>93</sup> Después de ganar la primera vuelta, Santos, realizó una movida política que permitió que sus opciones en cuanto a política interna se abrieran. En efecto, para comenzar la campaña de la segunda vuelta electoral, Santos realizó un llamado a la Unidad Nacional. La iniciativa comprometía tanto a un eventual ejecutivo de Santos como a los partidos políticos y a los ciudadanos colombianos en torno a diez puntos relacionados con temas como la generación de empleo, la prosperidad y la seguridad democrática, la transparencia y el buen gobierno. El acuerdo se enfocó de manera programática y no burocrática por lo que podía incluir temas planteados por otros candidatos. A este se sumaron los partidos Conservador, Liberal y Cambio Radical. La Unidad Nacional, como propuesta, revistió un cambio dramático en el discurso del establishment colombiano. Uribe había puesto un especial énfasis en dividir a la ciudadanía, la división se basaba en las diferencias entre “los uribistas y los amigos del terrorismo”. La propuesta de Santos implicaba un cambio en esta visión, se planteaba la disminución de la polarización política y, en general, se trataba de la eliminación de un discurso que dividía a la ciudadanía.

El alejamiento del discurso de Juan Manuel Santos del de Álvaro Uribe abrió la puerta a una renovada política interna colombiana, así como a fuertes cambios en política exterior. Uno de los principales cambios que llevó a cabo Santos fue el nombramiento de un Ministro de Relaciones Exteriores abiertamente opuesto a Uribe como es la Canciller María Ángela Holguín<sup>94</sup>.

#### **3.2.1.1.1. Cambios en la Política Exterior**

El cambio de gobierno permitió la reformulación de la política exterior de Colombia. En esos momentos el país enfrentaba una de sus peores crisis diplomáticas debido a la ruptura de relaciones con Ecuador y Venezuela. Así, la coyuntura llamaba a un replanteamiento de objetivos que permitieran un nuevo posicionamiento de Colombia en el mundo. Dejar atrás la Seguridad Democrática como concepto estructurador de las relaciones internacionales del país era primordial.

La política externa de Colombia hasta ese momento guardaba una estrecha cercanía con la doctrina de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe, sobre todo en su propósito de recuperar, mantener e incrementar el control del territorio nacional por parte del Estado y debilitar la capacidad militar de la guerrilla. El principal elemento de la visión de las relaciones internacionales del uribismo era: priorizar la seguridad en el ámbito de las relaciones exteriores. El apego a este tema provocó el paulatino aislamiento del país frente a los países vecinos, mientras que se afianzan e incrementan las relaciones con otros ámbitos, como EE.UU. y Europa. Además de esto, Colombia corrió el riesgo de perder uno de los

---

<sup>94</sup> Su nombramiento respondió a la preocupación de Juan Manuel Santos de lograr una mayor estabilidad en el campo de las relaciones internacionales colombianas. Holguín es una figura fuerte dentro del campo de la diplomacia colombiana que, además, cuenta con un buen historial laboral y la general aceptación por parte del pueblo colombiano. Las posiciones firmes de Holguín en relación a los nombramientos diplomáticos en pago de favores políticos como los que tuvo que enfrentar cuando se desempeñaba como Embajadora Permanente en la ONU para el gobierno de Uribe, le han permitido conseguir un perfil firme frente a la opinión anti-uribista.

activos más importantes que ha tenido históricamente en sus relaciones con el mundo: el respeto por el Derecho Internacional y los Derechos Humanos<sup>95</sup>.

El gobierno de Santos estableció la necesidad de replantear las líneas estructuradoras de la política exterior. Como resultado de un diagnóstico donde se definió la importancia de que el país asumiera su posición en el mundo, se determinó la importancia de que se reconociera el valor de temas distintos al de la seguridad y la necesidad de un planteamiento de política exterior que no se limitara a ser fundamentada en su realidad interna<sup>96</sup>. Esta reformulación fue la siguiente:

En cuanto a las relaciones regionales, el Gobierno determinó la importancia de la diversificación de los interlocutores internacionales y la superación de las restricciones que ha implicado la relación privilegiada con Estados Unidos. Se priorizó la formulación de una nueva estrategia de manejo de la relación con Venezuela, la reconstrucción de la confianza y el fortalecimiento de las relaciones con Ecuador. Además, se determinó que el país debería asumir su condición de país Caribe. Se definió, de igual forma, otro actor importante en la región: Brasil. Colombia revisó la mirada que había otorgado a la región y la reformuló. Así, a partir de la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, el país definió como una de sus mayores prioridades su efectiva presencia en el ámbito regional. La política exterior colombiana finalmente asumió su ubicación geográfica como determinante a la hora de plantear agendas internacionales. En cuanto a su presencia en organismos regionales, Colombia decidió apoyar a la Unasur. El Congreso del país aprobó en el 2011 la Carta Constitutiva de la Unasur y postuló como candidata a la Secretaría del Organismo a María Emma Mejía revitalizando su presencia regional.

---

<sup>95</sup> Episodios como el bombardeo en territorio ecuatoriano han generado rechazo entre los países de la región, además de las reiteradas denuncias, internas y externas, de violaciones del Derecho Internacional y de los Derechos Humanos en el país.

<sup>96</sup> El Gobierno de Juan Manuel Santos estableció estas líneas a partir del documento creado en abril del 2010: Misión de Política Exterior de Colombia. La producción del documento estuvo a cargo de Jaime Bermúdez, último canciller del gobierno de Uribe.

En relación a los espacios multilaterales, Colombia logró acceder a un puesto de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad. La membresía ha sido vista por el Gobierno como una oportunidad para que se establezca una agenda positiva anti-narcóticos, pensada como una renovación de la visión de la guerra contra el narcotráfico buscando que las Naciones Unidas promuevan la formulación de medidas de acción positiva contra las drogas y no únicamente acciones de condena. De igual forma, Colombia ha mantenido una firme presencia dentro de la OEA y ha intentado intervenir como mediador para lograr que Honduras regresé a formar parte de la organización.

Estos cambios, sin embargo, no dejan de lado la prioridad número uno de Colombia que son los Estados Unidos. Si bien, efectivamente, se nota un renovado interés en la región y en salir del ensimismamiento característico de la política internacional colombiana, Estados Unidos no ha perdido su espacio predominante. Inevitablemente el país del norte seguirá constituyendo un referente primordial en la toma de decisiones en futura política exterior. Al momento, lo que se puede ver es un relanzamiento de las relaciones entre ambos países donde se plantean nuevos temas de diálogo como lo económico y lo medio ambiental. Entre ello se cuenta el constante trabajo de Colombia para la aprobación del TLC firmado en el 2006. No obstante, a pesar de las intenciones de Colombia de “reestructurar las agendas” es innegable que para los Estados Unidos las prioridades no han cambiado, el país del norte seguirá siendo un aliado estratégico de Colombia, además de fuente de recursos tanto para cooperación como para fuerza militar. Ambos Estados todavía cuentan con visiones similares en temas como las drogas, el terrorismo y la seguridad.

En cuanto a la relación con la Unión Europea, el gobierno de Santos se mantiene en el proceso de lograr que los Eurodiputados aprueben el TLC que fue firmado el 13 de abril del 2011. Ha sido principalmente bajo este tema que las relaciones Colombia-UE se han estado llevando.

Además de lo expuesto es preciso resaltar que el país latinoamericano agregó un nuevo elemento a su agenda internacional: Asia. Este continente representa un enorme mercado que debe ser explorado, así, el Presidente Santos ha definido como prioritario el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas de su país con países como Japón, Corea, China, Singapur, entre

otros. De igual forma ha prestado especial interés en lograr acceder a la APEC. El gobierno determinó la necesidad de desarrollar estrategias y acuerdos comerciales para incrementar los flujos de comercio con Asia y buscar alianzas efectivas con los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico para lograr un reconocimiento en ese continente.

Podemos afirmar, ante lo expuesto, que la política exterior colombiana ha sufrido grandes cambios, tanto en sus prioridades como en sus interlocutores que han crecido en número y en diversidad. Se ve al país entablando relaciones fluidas con países asiáticos y países de su misma región. Es innegable que la seguridad sigue siendo prioritaria; sin embargo, también se han determinado nuevos temas dentro de las agendas internacionales como el medio ambiente y los recursos naturales.

### **3.2.2. Ecuador**

El Ecuador ha mantenido desde siempre una política de no intervención en el conflicto interno colombiano, misma que le ha permitido mantenerse, en cierta medida, impermeable a los altos niveles de violencia que enfrenta Colombia a pesar de esto, la incursión militar colombiana que provocar la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos Estados pudo haber impulsado un replanteamiento de esta visión. Sin embargo, en ese momento, el país se encontraba en el proceso de definir de manera firme los lineamientos de su política exterior entre los cuales se encontraban, como conceptos primordiales, el respeto de la soberanía y la importancia de la integración regional. Esta definición era parte del replanteamiento de la política ecuatoriana en términos generales y terminó siendo establecida en dos documentos: La Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir.

#### **3.2.2.1. La Constitución aprobada en septiembre 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013**

La política exterior ecuatoriana se consolidó a través de la formulación que se hizo de la misma tanto en la Constitución como en el Plan del Buen Vivir 2009-2013. Los conceptos que estructuraron estas formulaciones fueron el de la soberanía y la integración regional. Ésta

última se enmarca en la soberanía nacional como noción imprescindible para articular las relaciones internacionales del país. El concepto utilizado por el Gobierno se plantea desde una superación de la visión de soberanía que se limita al control de las fronteras para incluir dimensiones más políticas, económicas, culturales, alimentarias y ambientales. “La nueva visión de soberanía deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades.”<sup>97</sup>

Las políticas y lineamientos del Ecuador para su accionar en el exterior establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) en su Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 son los siguientes:

1. Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.
2. Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado.
3. Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética.
4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos.
5. Impulsar la integración con América Latina y el Caribe
6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas complementarias y solidarias.
7. Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones.

El objetivo principal de la política exterior del gobierno es el de “insertar al país inteligentemente en redes políticas, económicas y sociales que brinden una mirada alternativa y complementaria del esquema de integración del país a nivel global.”<sup>98</sup> El concepto de soberanía es transversal a toda la política internacional y marca los límites y alcances de las decisiones al respecto.

---

<sup>97</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Senplades 2009. Página 243.

<sup>98</sup> *Ibíd.* Pág. 108

Las principales líneas de la política exterior plasmadas en los dos textos que se analizaron son: el establecimiento del Ecuador como un territorio de paz<sup>99</sup>, la determinación del presidente como quien define la política exterior, ratifica los tratados internacionales y nombra y remueve embajadores y jefes de misión<sup>100</sup>, las relaciones del país con la comunidad internacional responden a los intereses del mismo<sup>101</sup>. El Ecuador promueve la definición de una ciudadanía universal y una libre movilidad de los habitantes del planeta<sup>102</sup> además, impulsa la conformación de un orden multipolar y fomenta las relaciones horizontales entre los actores internacionales, finalmente, apunta a una integración política, cultural y económica latinoamericana.

### **3.2.2.2. Cambio en la Política Exterior**

La política exterior ecuatoriana sufrió una reformulación a partir de la llegada de Rafael Correa a la presidencia. La transformación se plasmó tanto en la Constitución como en el Plan Nacional del Buen Vivir y en las acciones del país en el ámbito internacional.

Uno de los cambios trascendentales fue la definición del concepto de soberanía con una visión que supera el ya conocido concepto de “control de las fronteras” y que incorpora temas políticos, económicos, sociales y medio ambientales. Gracias a esta nueva determinación de prioridades de política exterior, el país pudo construir un discurso y un accionar acorde a sus objetivos trascendentales. Otro elemento al que se le brindó preeminencia fue al de la integración regional. El Ecuador consideró, desde siempre, el establecimiento de relaciones fluidas con sus países vecinos y con la región en general, como importante. Sin embargo, con el nuevo gobierno, esta cuestión se convirtió en uno de los pilares primordiales de la planificación exterior.

Para mantener un mismo enfoque analítico para toda la disertación, en este acápite se intentará bosquejar la renovada política exterior del Ecuador en función de las 4 variables establecidas

---

<sup>99</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 5

<sup>100</sup> *Ibíd.* Artículo 147

<sup>101</sup> *Ibíd.* Artículo 416

<sup>102</sup> *Ibíd.*

en el capítulo anterior. La relación con los Estados Unidos, la relación con la Unión Europea, las relaciones regionales y la relación con los Organismos Multilaterales como la ONU y la OEA.

Como se dijo previamente, el Ecuador inició un proceso de separación de las directrices de política exterior marcadas por la Casa Blanca. Es innegable el poder con el que cuenta el país norteamericano en la región, sin embargo, el Gobierno ecuatoriano buscó espacios para pautar las diferencias tanto discursivas como accionarias del país con los Estados Unidos. Parte de estas acciones se tradujo en la no renovación del Acuerdo de Concesión de la Base de Manta. Esta decisión se basó en el estricto respeto de lo prescrito en la Carta Magna de la República, además de responder al interés ecuatoriano de separar su relación con los Estados Unidos de los temas de seguridad. Como parte del proceso, el Ecuador inició un foro para conversaciones con el país del norte denominado “Diálogo Bilateral” a partir del año 2008. Los cuatro pilares del mecanismo eran: Comercio e Inversión, Movilidad Humana (Migración), Seguridad y Cooperación y Asistencia. El fin último del diálogo era impulsar las relaciones bilaterales con base en principios de soberanía e igualdad jurídica, respeto mutuo, la no intervención, la cooperación y el comercio justo. El mecanismo se reunió por primera vez en noviembre 2008 y por segunda vez en noviembre 2009. A través del mismo, el país logró revigorizar el diálogo con un actor trascendental de la comunidad internacional mientras que intentaba salir de los temas bandera de los Estados Unidos para la región como son la lucha contra las drogas y el narcotráfico. No podemos olvidar, sin embargo, que a pesar de todos los intentos de dejar de lado las cuestiones de seguridad, la relación de la mayor parte de Latinoamérica con los Estados Unidos siempre se enmarcará bajo las líneas de la guerra contra el narcotráfico y la guerra contra el terrorismo. Como parte de esta realidad, el Ecuador se mantuvo como beneficiario del ATPDEA hasta el 13 de febrero del 2011 fecha en que las preferencias llegaron a su fin debido a que no fueron renovadas por el Congreso Norteamericano.

Las relaciones con los Estados Unidos enfrentaron un momento difícil el 5 de abril de este mismo año. El Canciller Ricardo Patiño declaró como “persona non grata” a la embajadora de Estados Unidos en Ecuador, Heather Hodges, y pidió su inmediata salida del país. Esta decisión se dio después de la publicación de un cable de wikileaks en el que Hodges

informaba a su gobierno el nombramiento de un Jefe de Policía, por parte del Gobierno ecuatoriano, a pesar de saber que esta persona era corrupta. A esto se agregaba que la corrupción dentro de la institución policiaca era generalizada y que este hecho era conocido por el Presidente Correa. “En su opinión, el gobernante quiso, con el nombramiento, tener un jefe de policía fácilmente manipulable.”<sup>103</sup> La decisión de expulsar a la Embajadora fue tomada por el gobierno ecuatoriano una vez que Hodges se negara a hacer comentarios sobre información que consideraba robada<sup>104</sup>. La respuesta se consideró como insatisfactoria por parte de la Cancillería ecuatoriana. Esta decisión determinó un cambio total en las relaciones diplomáticas del país con los Estados Unidos, el nivel de las mismas fue reducido a encargados de negocios y el 14 de abril el Gobierno norteamericano informó la suspensión indefinida del Diálogo Bilateral. Es desde este nuevo escenario que el Ecuador debe reconsiderar sus relaciones con los Estados Unidos. La postura gubernamental ecuatoriana ha sido bastante frontal sobre los intereses prioritarios para el país, así se ha privilegiado el tema migratorio, seguido por lo comercial y la cooperación.

En tanto a las relaciones regionales, como quedó claro, la integración se convirtió en un concepto clave para el país y determinó todos los planteamientos de relaciones internacionales. El interés primordial del Ecuador se estructuró en relación a la unidad sur-sur. El país definió como espacio privilegiado para la consecución de estos objetivos la Unasur. Como parte de esta iniciativa el Ecuador detentó la Presidencia Pro Tempore del Organismo desde el 10 de agosto 2009 al 26 de noviembre 2010. Otro elemento importante del interés de integración latinoamericana que ha promovido el gobierno ecuatoriano ha sido el de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR), planteada como una oportunidad para extraerse de la dependencia de los centros de poder financiero y político. La NAFR constituye uno de los pilares básicos para la integración de los países latinoamericanos en materia económica. Sus tres ejes fundamentales son: el Banco del Sur, el Sistema Único de Compensación Regional

---

<sup>103</sup> Revista Semana. *Ecuador expulsa a embajadora de Estados Unidos*. 5 de marzo 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/ecuador-expulsa-embajadora-estados-unidos/154598-3.aspx>. Visitado: 2011-04-24.

<sup>104</sup> La posición que asumieron los Estados Unidos sobre los cables filtrados por Wikileaks ha sido la de considerar a la información como robada y optar por no emitir comentarios al respecto. Así, Hodges no estaba sino siendo consecuente con la postura adoptada por su país desde el inicio de las publicaciones de los cables.

(SUCRE) y el Fondo Común de Reservas. El objetivo central de los mismos es la redefinición de estructuras tanto financieras como monetarias en la región.

El país también ha privilegiado el desarrollo de la integración regional a través del Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Gracias a la incorporación del país a esta Alianza Bolivariana se han obtenido varios beneficios que han posibilitado la concreción de los ideales de integración defendidos por los países miembros. Entre los resultados de esta alianza destacan los de salud; comerciales y financieros (NAFR)<sup>105</sup>.

La integración regional se convirtió en el eje primordial de la formulación de política exterior en el Ecuador, por ende todos los espacios posibles fueron aprovechados.

En cuanto a las relaciones con la Unión Europea, el Ecuador perdió un gran espacio de diálogo después de la finalización de las negociaciones inter-bloque con la CAN. Sin embargo, el país no podía entrar a la lógica de los TLC que adoptaron Colombia y el Perú por lo que un replanteamiento fue necesario. En respuesta a esto el Ecuador ha posicionado la posibilidad de negociar Acuerdos Comerciales para el Desarrollo con la UE. Éstos se tratarían de herramientas que subordinarían al comercio como una herramienta para priorizar temas como la soberanía, el desarrollo, la industria y la inclusión social. La postura del país busca promover la construcción de relaciones horizontales en un mundo justo y democrático. Sin embargo, no se han logrado grandes avances en este espacio.

---

<sup>105</sup> **Salud:** Misión Milagro.- Es un programa social humanitario creado el 8 de julio de 2004 y diseñado por los gobiernos de Venezuela y Cuba, para atender de manera gratuita a la enorme población de escasos recursos que presenta problemas de salud visual.

**Misión Solidaria Manuela Espejo:** En convenio con Cuba, el Ecuador se ha propuesto investigar sobre las causas de las discapacidades en varias zonas del país que se han identificado como vulnerables. Recorriendo varias provincias del país, 229 médicos cubanos y 120 ecuatorianos han atendido a más de 378.311 familias e identificando 77.200 personas con discapacidad que serán atendidos por la operación Respuesta.

**Intercambios Comerciales:** Acuerdos Comerciales con Venezuela.-Desde febrero de 2007, Ecuador ha firmado cerca de 40 acuerdos de cooperación con Venezuela, uno de ellos es el convenio de canje de crudo por derivados venezolanos, permitiendo el ahorro de 299 millones de dólares, gracias a la eliminación de intermediarios.

**Refinería del Pacífico:** En el marco de estas negociaciones con Venezuela se contempla la construcción de la Refinería del Pacífico, un proyecto de unos 12.500 millones de dólares, que refinará cerca de 300.000 barriles diarios de petróleo con el objetivo de eliminar el altísimo costo de la importación de derivados.

Finalmente, sobre las relaciones del país con organismos multilaterales, la posición ecuatoriana que ha priorizado la democratización de estas instancias ha sido mantenida, sin embargo, se ha planteado un renovado liderazgo por parte del país para estas iniciativas. Así, el Ecuador se encuentra trabajando en un documento sobre la Posición País sobre la Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ha sido considerado como el espacio más anti-democrático de todo el Sistema NU. La política exterior del país busca establecer fundamentos firmes para el trabajo de democratizar y ampliar los espacios de diálogo en espacios multilaterales con miras a proporcionar a los demás países foros adecuados para presentar políticas de interés mundial. Bajo el mismo modelo el país ha intentado encontrar un espacio en la OEA para presentar políticas de interés regional y buscar direccionar a la Organización para una salida del dominio estadounidense.

En el proceso que emprende el Ecuador para encontrar espacios multilaterales no contralados por los Estados Unidos, se propuso la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La creación de la misma se planteó en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe en Cancún México el 23 de febrero de 2010, se compone por todos los países de América excepto Estados Unidos y Canadá. Esta Comunidad de Estados fue concebida como un organismo auténtico de la región latinoamericana y caribeña y es parte sustancial de la política exterior ecuatoriana. La aprobación de la creación de la CELAC se llevó a cabo en la reunión de Cancilleres de la Cumbre de América Latina y el Caribe en Caracas, el 26 de abril 2011. Estas acciones marcan la pauta de los intereses ecuatorianos por democratizar los espacios multilaterales y por encontrar instancias alternativas a las tradicionales donde se puedan plantear diferentes agendas.

A modo de conclusión se podría decir que la política exterior ecuatoriana ha recogido sus posiciones históricas en cuanto a integración regional y relaciones con organismos multilaterales y las ha potenciado en función de la renovada estabilidad política de la que goza. De igual forma se han revisado las relaciones con los Estados Unidos para poder ser planteadas, ya no únicamente como reactivas, sino como proactivas permitiendo la formulación y planteamiento de nuevas agendas que revistan de frescura a las tradicionales

relaciones bilaterales. El Ecuador se ha posicionado en el mundo con un discurso firme que le ha permitido convertirse en un actor proponente en términos de relaciones internacionales.

### **3.3. La relación bilateral más allá de la seguridad**

El impasse diplomático entre Ecuador y Colombia fue superado por completo con el nombramiento de Embajadores en diciembre 2010. Las relaciones entre ambos países llegaron a su límite de tolerancia el 1 de marzo del 2008 y el acuerdo pacífico entre ambas naciones fue únicamente posible después de más de un año de trabajo por parte de las Cancillerías. Estos esfuerzos estuvieron acompañados por cambios en las políticas exteriores de los dos países. Es posible afirmar que sin el cambio presidencial colombiano y sin el establecimiento de documentos como la Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir por parte del Ecuador, la superación de la crisis diplomática habría sido imposible.

Las diferencias sobre prioridades en política exterior fueron las que llegaron a su límite con el Bombardeo de Angostura y son las que hoy en día han logrado converger. Colombia no ha perdido su interés en los temas de seguridad, su realidad interna sigue estando abatida por un conflicto que provoca desplazamiento, migración e inestabilidad jurídica y política. Sin embargo, el país ha reconocido que su posicionamiento internacional en los últimos años ha provocado su paulatino aislamiento en la región. Es así que el gobierno de Juan Manuel Santos además de mantener sus prioridades en términos de seguridad ha optado por priorizar otros aspectos como son la integración regional y la apertura de mercados diferentes al estadounidense. El Ecuador, por su parte, se ha reafianzado en su política exterior y, a través de la Constitución, ha marcado de forma clara su posicionamiento en asuntos internacionales. Las prioridades como el respeto a la soberanía y la integración regional han tomado incluso más fuerza.

Es en este escenario que Ecuador y Colombia se encontraron para restablecer sus relaciones diplomáticas y lo lograron. Este logro implicó que a pesar de las diferencias que mantienen ambos países, los puntos de convergencia existen y de hecho pueden ser explotados. Los principales espacios para plantear una nueva agenda bilateral son los siguientes:

- Las relaciones comerciales
- El restablecimiento de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombia
- Los proyectos fronterizos.

### **3.3.1. Relaciones Comerciales**

La relación comercial Ecuador – Colombia está enmarcada dentro de los siguientes aspectos:

- Acuerdo de Cartagena<sup>106</sup> firmado el 26 de mayo de 1969 por: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela firmaron el
- La Comunidad Andina: constituida como una zona de libre circulación de bienes en funcionamiento desde 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela , a la que terminó de incorporarse Perú el 1 de enero de 2006. La CAN constituye, también, una “Zona de Libre Flujo de Servicios”.

En este contexto, en el período 2001–2009 las exportaciones ecuatorianas con destino al mercado colombiano fueron de 4.809,7 millones de dólares FOB y las importaciones realizadas por Ecuador de dicho país ascendieron a 11.549,6 millones de dólares CIF. El intercambio comercial acumulado entre Ecuador y Colombia en dicho lapso ascendió a 16.359,4 millones de dólares, con tasas de crecimiento promedio anual: para las exportaciones del 9,56% y para las importaciones del 9,03%.

La balanza comercial entre ambos países es la siguiente:

---

<sup>106</sup> El Acuerdo de Cartagena tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

**BALANZA COMERCIAL ECUADOR - COLOMBIA**  
Miles US\$

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo Comercial
<b>2007</b>	739.646	1.342.844	-603.198
<b>2008</b>	775.283	1.652.474	-877.190
<b>2009</b>	675.876	1.402.800	-726.924
<b>2010</b>	769.762	1.775.844	-1.006.082
<b>2011(ene-mar)</b>	221.226	508.864	-287.638

Fuente: BCE

Elaboración: DEECO/MRECI

Durante el período analizado, el saldo de la balanza comercial del Ecuador con Colombia ha sido negativo. El déficit ha tendido a crecer de manera sostenida, a excepción del año 2009, cuando se registra una disminución. De todas maneras, en dicho período el déficit comercial pasó de 446 millones a 864 millones de dólares. La participación relativa de Colombia en las exportaciones realizadas por Ecuador al mundo disminuye en la última década; así, pasa de 6,93% en el año 2001 a 4,9 en el año 2009. Igual fenómeno se registra en las importaciones originarias de este país, rubro en el cual la participación colombiana desciende de 14,37% a 10,19%.

Las principales exportaciones ecuatorianas al mercado colombiano en el último lustro están concentradas en los siguientes productos: demás vehículos de transporte de mercancías; demás vehículos de cilindrada superior a 1.500 cm<sup>3</sup> e inferior a 3.000 cm<sup>3</sup>; atún en conserva; sardinas en conserva; arroz; y, demás vehículos de carga máximo de 5 toneladas. Por su lado, las principales importaciones originadas en Colombia en ese mismo período son: energía eléctrica; demás mezclas de hidrocarburos; demás medicamentos; demás vehículos de cilindrada superior a 1.500 cm<sup>3</sup> e inferior a 3.000 cm<sup>3</sup>; demás vehículos de transporte de mercancías; y, pañales, toallas y tampones.

Otro aspecto del comercio entre ambos países se enmarca en la inversión, así, tenemos que Colombia invierte en el Ecuador en la siguiente medida: :

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

**Período: 2002 - 2010**

**US\$ Miles**

<b>País</b>	<b>2007 *</b>	<b>2008*</b>	<b>2009*</b>	<b>2010*</b>
<b>Colombia</b>	<b>21.081</b>	<b>24.974</b>	<b>-5.470</b>	<b>12.695</b>

Fuente: BCE

Elaboración: DEECO/MRECI

Otros de los principales temas comerciales entre ambos países son los siguientes:

a) Salvaguardia Cambiaria

El 6 de julio de 2009, el COMEXI adoptó la Resolución No. 494 mediante la cual se aplica una salvaguardia cambiaria a Colombia, retirando las preferencias arancelarias a 1346 subpartidas originarias de ese país. Dicha medida fue publicada en el Suplemento No. 631 del Registro Oficial, de 10 de julio de 2009.

El 8 de agosto de 2009, la Secretaría General de la Comunidad Andina adoptó la Resolución 1250, mediante la cual se autorizó al Ecuador a adoptar medidas correctivas a las importaciones originarias de Colombia, a condición de que sean transitorias, proporcionales al daño experimentado, limitadas a los casos en que sea indispensable y no discriminatorias con relación al tratamiento dado a otros países que hayan generado devaluaciones que alteren las condiciones normales de competencia en el Ecuador. En la misma fecha, mediante Resolución No. 1251, la Secretaría General de la CAN calificó a la medida adoptada por Ecuador (retiro de preferencias andinas) como gravamen a los efectos previstos en el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

El 21 de agosto de 2009, se derogó la Resolución 494 del COMEXI, poniendo en vigencia la Resolución 502, la cual redujo el número de subpartidas afectadas por la medida a 666. La medida fue desmontada gradualmente a través de las siguientes Resoluciones:

Resolución del COMEXI	Fecha de publicación en el Registro Oficial	Número de partidas para las que se levantó la medida
Resolución 523	15 de octubre de 2009	319
Resolución 530	22 de diciembre de 2009	111
Resolución 536	18 de enero de 2010	2
Resolución 548	11 de febrero de 2010	Se levantó la medida para las partidas restantes

b) Salvaguardia por Balanza de Pagos

Mediante Resolución 466, de 22 de enero de 2009, el COMEXI estableció una salvaguardia por balanza de pagos de aplicación general y no discriminatoria a las importaciones provenientes de todos los países, entre ellos, los Países Miembros de la Comunidad Andina. El 27 de marzo de 2009, la Secretaría General de la CAN emitió la Resolución No. 1227, que autorizó al Ecuador mantener las medidas, pero reestableciendo el programa de liberación para los Países Andinos.

El 13 de mayo de 2009, mediante comunicación No. SG-X/D.1.6/426/2009, la Secretaría General de la CAN dio a conocer al Ecuador que se habían interpuesto cuatro Recursos de Reconsideración en contra de la Resolución 1227, por:

- República del Ecuador. 16 de abril;
- República del Perú. 30 de abril;
- Colcerámica S.A. y Locería Colombiana S.A. 11 de mayo; y,
- Sociedad Nacional de Industrias del Perú. 11 de mayo.

Todos estos recursos fueron desestimados por la Secretaría General de la CAN, mediante Resolución 1244, de 22 de junio de 2009.

El COMEXI mediante Resolución No. 489, de 25 de junio de 2009, resolvió reestablecer las preferencias arancelarias a los Países Andinos. La medida ha ido desmontándose progresivamente. El 26 de enero de 2010, la Secretaría General de la CAN, mediante Resolución 1300, desestimó el último proceso en contra del Ecuador por la adopción de las referidas medidas.

c) Interconexión eléctrica

El 4 de noviembre de 2009, la Comisión de la CAN suspendió la aplicación de la Decisión 536, denominada “Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad” hasta por un período de 2 años. Durante dicho período, Ecuador y Colombia aplicarán un Régimen Transitorio que les permitirá establecer interconexiones subregionales de los sistemas eléctricos y el intercambio intracomunitario de electricidad en condiciones más favorables.

d) Convenio de Complementación Automotriz

El Convenio fue suscrito entre Colombia, Ecuador y Venezuela en noviembre de 1993, ampliado en mayo 1994 y actualizado en septiembre de 1999. Venezuela denunció dicho convenio el 30 de noviembre de 2009, al igual que Ecuador el 6 de abril de 2010. Al momento, se encuentra en marcha el proceso de renegociación del referido convenio entre Colombia y Ecuador.

e) Restricciones a la importación de arroz por parte de Colombia:

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina mediante sentencia de 14 de abril de 2005 declaró con lugar la Acción de Incumplimiento iniciada por la Secretaría General de la

Comunidad Andina (SGCAN) en contra de la República de Colombia por restricciones a la importación de arroz. El 7 de marzo de 2007 el Tribunal de Justicia Andino decidió levantar las sanciones interpuestas a la República de Colombia y archivar el proceso, sin perjuicio de iniciar un nuevo procedimiento sumario si se verifica un nuevo incumplimiento de la sentencia.

Mediante auto del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 2010, se decidió declarar que la República de Colombia no ha demostrado dar cumplimiento a la sentencia dictada el 14 de abril de 2005, por lo que persiste el desacato, solicitando a la Secretaría General de la CAN, que mediante informe determine los límites dentro de los cuales se podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que benefician a Colombia.

El 24 de mayo de 2010, la SGCAN presentó su informe de conformidad a lo requerido por el Tribunal de Justicia, en el cual señala que la infracción juzgada tiene connotaciones de gravedad manifiesta constituyéndose en una conducta contraria a los objetivos del Acuerdo de Cartagena. En virtud del informe de la SGCAN, le corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los límites dentro de los cuales se podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que benefician a Colombia.

El 23 de junio de 2010, se dio una autorización de un gravamen adicional de 5% a las importaciones procedentes y originarias de Colombia de 5 productos del sector agrícola, siempre que dicho gravamen no supere el arancel nacional impuesto a las importaciones de terceros países.

El 30 de septiembre de 2010, Perú manifestó que su sector productor de arroz estaba siendo afectado por las restricciones aplicadas por Colombia y solicitó al Tribunal de Justicia que se ordene la adopción de otra medida ya que la aplicación de gravamen adicional de 5% a las importaciones de 5 productos del sector agrícola no resultaba eficaz.

Podemos ver entonces, que a pesar de contar con una balanza comercial negativa para el Ecuador, tanto éste último como Colombia se encuentran en el firme proceso de mejorar sus relaciones económicas.

### **3.3.2. COVIEC**

Otro elemento importante para el replanteamiento de la agenda ha sido el interés mostrado por ambos países para la reactivación de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano Colombiana (COVIEC). Ésta fue suspendida debido a la ruptura diplomática de 2008 e intenta ser reactivada en la actualidad. El objetivo de la misma es positivizar la agenda entre ambos países y aumentar el número de actores intervinientes. Así, se otorgará dentro de los espacios planteados por la COVIEC especial preeminencia a la participación ciudadana. Esto permitirá la formulación de un plan de desarrollo binacional coherente, armónico y con una continuidad articulada de lado y lado de la frontera. A través de la Comisión de Vecindad, se ha intentado iniciar el posicionamiento de unas relaciones entre Ecuador y Colombia basadas en la paz, el desarrollo humano y la institucionalización de mecanismos binacionales de representación ciudadana. Todo esto definido dentro de un sistema unificado de planificación con una concepción de gestión compartida y estrategias para gestión de recursos.

Los principales espacios de trabajo de la Comisión son:

- Relaciones fronterizas: Tránsito y Transporte; Comercio; Desarrollo y promoción del turismo; Ferias y eventos fronterizos; Policía y Migración.
- Asuntos Económicos y Ambientales: Desarrollo empresarial e industrial; Desastres Naturales; Cuencas Hidrográficas binacionales; Asuntos Mineros; Preservación del ambiente y educación ambiental; Parques Naturales y reservas nacionales y binacionales; Desarrollo Agropecuario y pesca.
- Comité de Infraestructura y Energía: Infraestructura Vial; Telecomunicaciones, Implementación de Zonas Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF); Asuntos Energéticos

- Comité de Asuntos Sociales y Culturales: Formación y Capacitación; Cooperación científica y técnica; Asuntos culturales; Salud; Grupos Étnicos; Saneamiento básico; Temas Educativos.

La posición de ambos países en relación a la reactivación de la COVIEC se plantea en función de crear un espacio de convergencia para el diálogo y la planificación de proyectos fuera del ámbito de la seguridad y la defensa territorial.

### **3.3.3. Proyectos Fronterizos**

De igual forma, las relaciones entre ambos países también se han planteado en relación al fortalecimiento de la presencia estatal en frontera y la formulación de proyectos para estas zonas. Así, la nueva agenda bilateral ha planteado el renovado protagonismo de actores locales. Entre los proyectos trazados se encuentra el “Plan Gestión Integral Aprovechamiento Residuos Sólidos Ciudades Tulcán e Ipiales” para el mejoramiento de la calidad ambiental de la zona fronteriza promoviendo la integración binacional ecuatoriano-colombiana mediante la optimización y el aprovechamiento de desechos orgánicos. Otro proyecto planificado es la “Adopción Diagnóstico Integral y Formulación Plan Manejo Cuencas Hidrográficas Carchi-Guáitara y Mira-Mataje” planteado para el desarrollo territorial de las Cuencas Binacionales Carchi-Guáitara y Mira-Mataje. Además se plantea el establecimiento de un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) para el mejoramiento de la infraestructura junto con la elaboración de procedimientos normalizados que faciliten, adecuadamente, el enorme volumen de tránsito de mercaderías y personas de la zona.

Históricamente, la frontera entre Ecuador y Colombia ha sido uno de los espacios territoriales que ambos países han descuidado. Se posibilitó entonces que el territorio ecuatoriano cercano a la frontera se convirtiera en un sitio de “descanso” para la guerrilla y que finalmente esta continua presencia guerrillera desembocara en un evento como el Bombardeo de Angostura. El hecho provocó que la mirada de ambos países se volcara de nuevo a este espacio territorial y se determinara la necesidad de una mayor presencia militar en la zona, sin embargo, no fue ésta la única conclusión a la que se llegó. La frontera también carecía de una presencia

efectiva de los Gobiernos, de hecho, esos espacios territoriales hasta cierto punto vivían controlados o bien por la guerrilla o bien por los ejércitos de ambos países; la institucionalidad gubernamental era casi nula. Bajo estas premisas, tanto el Ecuador como Colombia han convenido en la necesidad de priorizar una renovada presencia estatal en la frontera y parte de esta determinación se ha traducido en la formulación de proyectos fronterizos que prioricen a los actores civiles y estatales. Este hecho reviste un cambio importante en la forma en que Ecuador y Colombia se relacionan; los proyectos fronterizos constituyen un importante paso para priorizar la presencia del Estado Nacional en frontera y determina, por primera vez, el desaparecimiento de la priorización de las figuras militares en una zona definida como de peligro.

#### **3.3.4. Refugiados**

Finalmente, otro aspecto de la diversificación de los temas de la agenda bilateral ha sido el de la atención a los refugiados colombianos. Durante todo el proceso de reactivación de las relaciones diplomáticas el Ecuador insistió en la necesidad de que Colombia intervenga de una manera más activa dentro de los planes de atención formulados por el Ecuador. Esta intervención se relaciona al concepto de “corresponsabilidad” defendido por el país desde el inicio de los proyectos enfocados a ayudar a los desplazados colombianos. El mismo hace referencia al hecho de que ambos países así como la comunidad internacional deben hacerse cargo de la responsabilidad de la atención a los solicitantes de refugio colombianos. En este sentido el Ecuador asume la creación y formulación de políticas y proyectos enfocados a prestar ayuda a la población colombiana en el Ecuador mientras que Colombia también debería hacer lo propio en vista de que es su conflicto interno irresuelto el que ha provocado el apareamiento de millones de desplazados en la región.

Bajo esta visión, el Ecuador ha exhortado la necesidad del establecimiento de un sistema adecuado de comunicación y coordinación con el Gobierno de Colombia y en la adopción de una línea de comunicación y coordinación común en el tema de refugiados, incluyendo la definición concreta de un acuerdo relativo al manejo bilateral de la información de las cifras de los refugiados colombianos en el Ecuador: refugiados reconocidos, solicitantes de refugio

y, personas en potencial necesidad de protección internacional. Otro aspecto importante de esta corresponsabilidad sería la formulación de un proyecto de repatriación voluntaria de refugiados colombianos a su país de origen para lo cual el Gobierno de Colombia debería ofrecer y brindar las garantías necesarias de seguridad, dignidad, libertad y reinserción económica y social en su país, a todos los ciudadanos colombianos que manifestaren expresamente su voluntad de retornar a su patria.

Este tipo de planteamientos deberán enmarcarse dentro de la reactivación del Mecanismo Tripartito Ecuador-Colombia-ACNUR para el tratamiento, manejo y administración de la temática de los refugiados colombianos en el Ecuador y la asistencia humanitaria, económica y social a favor de los mismos y de las comunidades ecuatorianas de acogida, principalmente en la zona de la frontera norte del Ecuador. La solicitud de reactivación del Mecanismo Tripartito fue presentada por el Ecuador, durante las dos reuniones de la Comisión Bilateral para el tratamiento del tema de los refugiados colombianos en el Ecuador, tanto en Quito, el 16 de septiembre, como en Bogotá, el 14 de octubre del 2010.

El Ecuador en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y de los Convenios Internacionales que rigen la protección de los Derechos Humanos y el refugio, ha reconocido, hasta marzo de 2011, a 53.977<sup>107</sup> personas como refugiadas 98.5% de ellas de nacionalidad colombiana. Así, se ha convertido en el país que ha recibido la mayor cantidad de refugiados en América Latina. Esto le ha valido el reconocimiento de la Comunidad Internacional como un Estado respetuoso de los derechos humanos, y que ha brindado protección internacional a ciudadanos en situación de vulnerabilidad, de forma responsable y solidaria. Las solicitudes de refugio en el Ecuador aumentaron considerablemente y en forma constante a partir del año 2000, en especial, a partir del año 2002 que coincidió con el cambio de la estrategia del Plan Colombia y el incremento de la represión contra la insurgencia armada por parte del Gobierno del país vecino. En el año 2000 había solamente 359 refugiados colombianos en Ecuador, pero en el 2008 el número de refugiados ascendió a 21.000.

---

<sup>107</sup> Datos de la Dirección General de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

La cifra se mantuvo en aumento por lo cual, el Ecuador, para "visibilizar" a las personas que necesitaban protección internacional durante 2009 y 2010, condujo un proceso extraordinario denominado "Registro Ampliado para ciudadanos colombianos". El mismo permitió reconocer la condición de refugiados a más de 28.000 personas que se encontraban establecidas en la frontera norte del país y que no habían podido acceder al refugio por diversas limitaciones y se encontraban en un estado de vulnerabilidad.

Con el objeto de poder atender los requerimientos de los casi 54.000 refugiados reconocidos, así como de un número elevado de solicitantes que concurren a la Dirección de Refugio, el país ejecuta un proyecto de inversión que tiene tres objetivos: la apertura de oficinas de la Dirección de Refugio en las provincias fronterizas con Colombia: Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas; el fortalecimiento de las otras tres oficinas Cuenca, Guayaquil y Quito con mayor recurso humano, material y tecnológico; y, la ejecución de campañas de información sobre los Derechos y obligaciones de los refugiados que faciliten su integración en la sociedad ecuatoriana.

Estos compromisos adquiridos por el Gobierno del Ecuador conllevan una gran responsabilidad tanto social como económica para el país, para lo cual ha recibido apoyo de la Comunidad Internacional a través del ACNUR y otros Organismos Internacionales. Sin embargo, es importante recalcar que el problema de los refugiados debe ser enfocado como una responsabilidad internacional común, en la que otros países deberían contribuir en proyectos en beneficio de los refugiados en el Ecuador, así como facilitando su reasentamiento.

El ACNUR estima que en el Ecuador viven 135 mil ciudadanos colombianos con necesidad de protección internacional; sin embargo, esta cifra podría ser mayor. Miles de estas personas viven en situación de "invisibilidad", es decir, son personas que por desconocimiento o por desconfianza, nunca se han presentado ante el Estado ecuatoriano para regular su estatus. Proteger a estas personas, sobre la base de su regularización, es una prioridad del Gobierno ecuatoriano. Frente a esta situación, el Estado ha asumido los compromisos en materia de asilo que se desprenden del Derecho Humanitario Internacional: Convención de Ginebra sobre

Refugiados (1951), Declaración de Cartagena de 1984. En este sentido, el Ecuador tiene una Política de Estado en materia de refugio que se presentó en septiembre de 2008 y que constituye el primer instrumento oficial en América Latina en esta materia.

El constante trabajo que ha prestado el Ecuador a la atención de los refugiados colombianos ha marcado una pauta para la relación con el país de origen de estas personas. El gran número de personas atravesando la frontera en busca de ayuda implica que la situación de violencia en Colombia se ha vuelto insostenible, de lo que se colige que es necesario que el país establezca mecanismos para salvaguardar los intereses de sus ciudadanos, sobre todo de aquellos que por inseguridad han debido salir de sus hogares. El Ecuador, a través del registro ampliado y de todas las medidas que ha establecido para la ayuda a los refugiados colombianos, cuenta con un elemento importante para plantear una renovada relación con Colombia,

Como se había dicho, un elemento trascendental en las relaciones Ecuador-Colombia es el tema de la atención a los refugiados y constituye la mayor herramienta de negociación con la que cuenta el Ecuador para el planteamiento de una agenda alternativa. Esto debido a que prioriza el tema de los Derechos Humanos y el desarrollo fronterizo sobre temas de seguridad. A esto se suma también el mejoramiento de las relaciones comerciales entre ambos países, la formulación de proyectos binacionales y la reactivación de la COVIEC como mecanismo bilateral de diálogo.

Podemos concluir que, a pesar de que el tema de seguridad sigue manteniéndose como prioritario dentro de la política exterior colombiana, las relaciones de ese país con el Ecuador han logrado establecer nuevos espacios de diálogo y la posibilidad de una agenda más allá de la seguridad, ésta aún no ha sido establecida de forma efectiva, es por esto que las instancias mencionadas anteriormente son las únicas que se pueden contar dentro de la diversificación de las relaciones entre ambos países, sin embargo, se puede afirmar que las mismas marcan la pauta para el establecimiento de relaciones más firmes alrededor de los proyectos que ya se están llevando a cabo además de dejar abierta la posibilidad de la concreción de una agenda que efectivamente vaya más allá de la seguridad.

## CONCLUSIONES

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia en el período de 1998 al 1 de marzo 2008 se caracterizaron por mantener una orientación cordial y no haber sufrido mayores traspies. El tono, sin embargo, cambió de forma radical a partir de la incursión militar en Angostura en marzo 2008 y las relaciones pacíficas se tornaron hostiles y terminaron en el rompimiento diplomático. El impasse fue superado en diciembre 2010 y los términos de las conversaciones entre ambos gobiernos vuelven a estar marcados por la cordialidad. El proceso que atravesaron ambos países hasta el nombramiento de embajadores estuvo acompañado por cambios drásticos en las realidades internas de estos Estados que nos permiten afirmar que las reinstaladas relaciones diplomáticas no se basan en los mismos fundamentos de antaño y que no deberían tener el mismo sentido, en términos de agenda, que 10 años atrás. Es decir: las relaciones bilaterales entre ambos países pueden ir más allá de la seguridad.

El primer objetivo de esta disertación era el de caracterizar las políticas exteriores de estos dos países para lo cual se inició con un planteamiento teórico. En él se afirmó que la Política Exterior se puede definir como las decisiones públicas que el gobierno de un Estado toma, en función de los intereses nacionales, y en relación a los demás actores del sistema internacional. Ello trae consigo que, al momento de la toma de decisiones, los países deben tener en cuenta la visión que tienen de las características del sistema internacional además de las oportunidades y limitaciones que éste plantea. Asimismo, deben contemplar las relaciones con su sociedad, con su historia y la visión que esta sociedad tiene respecto al futuro.

Jeanne A. K. Hey nos dice que los principales elementos que explican la política exterior latinoamericana son: la falta de recursos económicos, la ideología de los líderes políticos y la distribución global del poder y la riqueza. Esta misma autora establece un concepto tipo de análisis que es pertinente para la formulación de las conclusiones de esta disertación: la política exterior pro-core o anti-core.

El primer eje por el que podemos definir la política exterior de la región es el que se establece en relación a la teoría centro – periferia. Una política ‘pro-core’, busca principalmente trabajar con actores como los Estados Unidos, el FMI, el Banco Mundial y multinacionales europeas y norteamericanas. La política de la periferia o ‘anti-core’ proviene de la creencia de que los actores del centro dominan el sistema mundo diseñado para enriquecer a sus países y empobrecer a los de la periferia. La política exterior de estos países se enfoca en trabajar por fuera de las lógicas de poder establecidas desde el centro, se orienta a promover un nuevo orden mundial buscando autonomía de los Estados Unidos. Los países que optan por seguir este tipo de políticas intentan mantener acercamientos políticos y económicos con países que no se encuentran tradicionalmente dentro del marco típico de socios comerciales tradicionales o ‘pro-core’.

Según nos dice Hey, la variable más determinante a la hora de analizar la inclinación de la política exterior de un país hace referencia a la ideología del líder/partido/régimen puesto que, históricamente, los países latinoamericanos determinan su política exterior en función de la ideología de la cabeza de gobierno.

La caracterización de las políticas exteriores de Ecuador y Colombia que se llevó a cabo a través de esta disertación nos permite realizar algunas inferencias. En primer lugar podemos afirmar que, tanto la política exterior de los gobiernos ecuatorianos como la de los gobiernos colombianos estuvieron marcadas por dos constantes: la ideología del líder de gobierno y la influencia estadounidense. Con cada cambio de gobierno las posturas internacionales en ambos países variaban. La Diplomacia por la Paz de Pastrana fue reemplazada por la Seguridad Democrática de Uribe. De igual forma, en el Ecuador, el país pasó de ser el mejor amigo de Washington con Gutiérrez a una postura más alejada con Palacio. A esta

“inestabilidad” se sumó la constante influencia de los Estados Unidos en Latinoamérica. La mirada totalizadora con la que ese país caracterizaba a la región andina provocó la creación de una imagen del Ecuador como zona de peligro en el mismo sentido que Colombia. Esta determinación inevitablemente marcó la manera en que ambos países se presentaban a la comunidad internacional. En este sentido, ambos Estados cumplen con lo que Hey define como elementos explicativos de la política exterior en la región, la ideología del líder y la estructura de poder y riqueza de la región.

El poder hegemónico de los Estados Unidos sobre el hemisferio ha sido determinante a la hora de la formulación de políticas exteriores y tanto el Ecuador como Colombia estuvieron limitados por las visiones regionales de Washington. Esto también determinó la forma en que los países latinoamericanos se han relacionado consigo mismos, con los demás países del mundo y específicamente con los Estados Unidos. Es preciso recordar que la caracterización por parte de los Estados Unidos de la Región Andina como zona de conflicto no se dio de forma gratuita. La guerra interna que enfrenta Colombia hasta la actualidad, los problemas del Perú en la década de los años ochenta e incluso la misma inestabilidad política de los años noventa en el Ecuador le brindaron argumentos a Washington para determinar a la región como zona de peligro. Esta visión provocó que sea el tema de la seguridad el llamado a marcar las agendas internacionales tanto regionales como con el país del norte.

En tanto a la visión que ha determinado las políticas exteriores de ambos países, se puede afirmar que Colombia se ha mantenido constante en sus inclinaciones pro-core para la formulación de su visión internacional; los Estados Unidos se han convertido en su mayor interlocutor. El Ecuador, por su parte, ha intentado mantenerse neutral en relación a los lazos con Norteamérica, sin embargo, las relaciones ecuatorianas con ese país han sido fluctuantes ya que se han atravesado épocas de extrema inclinación pro-core como se dio en el Gobierno de Lucio Gutiérrez, a posiciones más neutras como la defendida durante el Gobierno de Alfredo Palacio a una postura marcadamente anti-core con Rafael Correa.

Ahora bien, continuando el desarrollo teórico que enmarca esta disertación, es pertinente recordar que la formulación de la política exterior se da directamente relacionada con la visión

que tiene cada país de la realidad internacional y de su realidad interna. En este sentido, cada país interpreta el ámbito internacional desde determinadas visiones que marcan las pautas de su política exterior y sus relaciones internacionales. Por lo tanto, para comprender la política exterior de cualquier país es necesario considerar la forma en que éste lee la realidad internacional, es decir, desde que teoría lo hace.

La política exterior colombiana ha estado marcada por el realismo, se ha llegado a esta conclusión partiendo del hecho de que Colombia ha privilegiado el tema de la seguridad. Esto se dio debido al conflicto interno que afronta desde 1948 y en función de la necesidad del país de encontrar puntos de convergencia con los Estados Unidos. Es importante notar que no todo país busca lograr una hegemonía o control sobre otro; de hecho, existe la posibilidad que sus acciones estén enfocadas a asegurarse el alineamiento y consecuente protección por parte de otro actor dentro de la comunidad internacional. Así, el realismo explica que Colombia también priorizó el alineamiento con los Estados Unidos por el interés que tenía en recibir protección de parte de este fuerte actor internacional.

Existen ciertos elementos que se deben tomar en cuenta cuando se realiza un análisis a partir de la escuela realista. En primera instancia se debe considerar que, para la Teoría Clásica, los Estados son los actores más importantes de las relaciones internacionales. Incluso se podría afirmar que son los únicos. Por lo tanto, la unidad de análisis para este tipo de investigaciones es el Estado. Consecuentemente, los actores no estatales gozan de un reducido estatus dentro del análisis. En segundo momento, otro presupuesto para el análisis es que el mundo donde habitan los Estados está gobernado por la anarquía. Ante la ausencia de un poder superior, cada Estado debe buscar defender y luchar por sus propios intereses para lo cual debe apelar a sus recursos de poder. Un tercer elemento para el análisis es que todas las prioridades de la política exterior están centradas en el concepto de seguridad. Si bien los teóricos consideran que, en efecto, existen, para los Estados, otros tipos de intereses, los mismos estarán siempre subordinados al tema de la seguridad. En este sentido, el realismo realiza la división entre lo que se define como “alta política” y “baja política” donde ésta última engloba todo lo que hace referencia a economía, cultura, medio ambiente y tecnología mientras que la anterior engloba los temas de seguridad.

Como quedó claro, las prioridades colombianas estuvieron centradas siempre en el tema del poder y la seguridad. Éstas determinaron la “alta política” del país permitiendo la priorización de las relaciones con los Estados Unidos en función de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Es innegable que el país latinoamericano contaba con otros intereses como la ampliación de sus mercados y la cuestión migratoria, sin embargo, éstos estuvieron siempre subordinados al tema de la seguridad.

El Ecuador por su parte, intentó privilegiar la apertura de su agenda internacional. Esto se tradujo en el establecimiento de relaciones con países diversos, la priorización de las relaciones regionales y los temas sociales, económicos y medio ambientales. A pesar de que el país se encontraba determinado por la visión de la región que mantenían los Estados Unidos, los gobiernos ecuatorianos no establecieron como su prioridad única la seguridad.

En este punto es necesario considerar lo que nos dice el neo realismo sobre la estructuración de las relaciones internacionales. Esta teoría mantiene las premisas básicas del realismo, es decir, mantiene las ideas sobre la anarquía en el sistema internacional, la necesidad de supervivencia como elemento primordial de los intereses de los Estados y habla sobre la necesidad del equilibrio de poder como elemental para el mantenimiento del sistema. Sin embargo, la teoría enfoca todos estos hechos desde otra visión, una visión sistémica de la realidad. Así, el neo realismo piensa sobre todo en la estructura que subyace a los Estados.

La estructura es la que infiere los límites para las acciones de los mismos. Con ella, además, se establece una forma de explicación del por qué, a pesar de que cada Estado tiene intereses y medios diferentes para lograrlos, sus acciones y sus resultados normalmente caen dentro del rango de las expectativas previstas. Esto se da debido a que la estructura constriñe el accionar de las unidades. Las estructuras únicamente varían por medio de un cambio en su principio organizador. Las decisiones de los Estados están ‘moldeadas’ por la presencia de otros Estados y la interacción con los mismos.

La estructura dentro de la cual interactúan Ecuador y Colombia está determinada tanto por el hecho de que son países vecinos, como por el poder hegemónico de los Estados Unidos sobre el hemisferio. Esto último determina que mientras la visión sobre la región que mantiene Norteamérica no varíe el accionar de los gobiernos ecuatoriano y colombiano estarán determinados por la misma dando por sentado que si bien sus posturas variarán éstas no se alejarán demasiado del rango de acción de una estructura que determina la imposibilidad de estabilidad fronteriza en términos de seguridad.

La siguiente conclusión a la que se llega con esta disertación es que la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se tradujo en el quiebre de un equilibrio regional y provocó que el balance de poder en la región se reconfigure. Esto sucedió debido a que, mientras el Ecuador aprovechaba la coyuntura para posicionar su visión sobre la soberanía Colombia descubrió el nivel de aislamiento en la región que habían provocado tantos años de priorizar los temas de seguridad.

Es pertinente que para esta argumentación revisemos un poco la teoría que ha permitido la formulación de este trabajo. En la teoría de la interdependencia se establece que, en una interrelación un actor menos dependiente será el que acumule más poder puesto que un cambio en las relaciones le implicará menos costos. Para poder comprender de mejor manera el rol del poder en la interdependencia se deben considerar dos dimensiones: la vulnerabilidad y la sensibilidad. Esta última hace referencia al grado de respuesta que recibe el cambio o la formulación de alguna política. En otras palabras, se trata de qué tan rápido los cambios de ciertos elementos de un Estado provocan cambios que implican costos en otros países y que tan grandes son estos costos en la realidad. La sensibilidad parte del hecho de que el marco de políticas no puede ser cambiado. El hecho de que este marco se mantenga inamovible hace referencia a la dificultad que se tiene para formular nuevas políticas en un determinado período de tiempo o también puede referirse al apego a un determinado modelo de políticas. Por otro lado la dimensión de vulnerabilidad se refiere a la posibilidad de formular nuevas políticas y los costos que estas acciones implican. Finalmente, podríamos afirmar que: la dimensión de sensibilidad hace estricta referencia a la respuesta en términos de costos provocados, desde fuera de los actores, antes de que las políticas de los mismos puedan ser

cambiadas para evitar esta situación. La dimensión de vulnerabilidad hace referencia a los costos provocados por un cambio de políticas externas aún después de haber reformado o alterado las propias políticas. La primera dimensión normalmente se puede apreciar en periodos cortos de tiempo puesto que, inevitablemente es bastante complejo alterar políticas en poco tiempo. La segunda dimensión se mide en períodos de tiempo más extensos pues se deben considerar los resultados obtenidos después de alterar las políticas.

La vulnerabilidad, según nos dicen Keohane y Nye es la dimensión más importante a considerar en el estudio de la interdependencia puesto que define quiénes son los países que pueden determinar las reglas de juego y controlar el orden las relaciones. Esto se da en tanto un actor es capaz de alterar sus políticas para poder adaptarse a cambios dentro de las relaciones y evitar así un sin número de costos. Estos países serán aquellos que tendrán mayores recursos de poder. Aquel país que logra paliar sus costos y mantener su estabilidad, inevitablemente será el que cuente con un mayor poder dentro de las relaciones internacionales. En este sentido, mientras el Ecuador no se encontraba a si mismo aislado en la región y la ruptura con Colombia no implicaba más que la defensa de su posición en política exterior, Colombia miraba con nuevos ojos a la región y reconocía cuan necesaria la misma resultaba para su vida como nación. El poder entonces recayó en el Ecuador al no verse tan afectado por la coyuntura como Colombia; de hecho, podemos ver que al final del día, a la hora del restablecimiento de relaciones fue éste último y no el Ecuador el Estado que se vio obligado a revisar su política exterior. Es preciso reconocer también la capacidad que tuvo Colombia para replantear su política, lo que según la teoría le otorgaría una buena cantidad de poder en la relación internacional. En este sentido, tanto el Ecuador como Colombia, al haber roto las relaciones diplomáticas abrieron un espacio para la reconfiguración de poderes en la región, en el momento actual donde las políticas exteriores de ambos países han encontrado puntos de convergencia la única forma de mantener el equilibrio será que la agenda se diversifique y se plantee desde nuevos términos.

La conclusión final a la que podemos llegar es que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas respondió, tanto a la necesidad del Ecuador de mantener relaciones con Colombia como a la necesidad de este último de contar con relaciones fluidas con toda la

región. En vista de que el Ecuador contó con una mejor posición en esta coyuntura, es decir, resultó el país menos dependiente puesto que no tuvo necesidad de alterar su política exterior, la posibilidad de que sea él quien estructure una nueva agenda salta a la vista. Esto debido a que, mientras Colombia reformó su política exterior y se encuentra en proceso de implementarla, el Ecuador atravesó un proceso en el cual se reafirmó en su discurso y definió con mayor claridad sus prioridades. De la mano de esto también se encuentra el poder que logra el Ecuador al convertirse en el país que recepta la más grande cantidad de refugiados colombianos en el mundo.

Ambos países trabajaron en el establecimiento de una agenda donde la interdependencia sea la tónica de las relaciones bilaterales. Esta teoría afirma que si bien la seguridad sigue siendo un tema determinante a la hora de la definición de agendas internacionales, su importancia está al mismo nivel que la de las relaciones económicas, los intercambios culturales y los Derechos Humanos. En este sentido, Ecuador y Colombia han logrado dar mayor atención a espacios de intercambio comercial en busca del incremento de los intercambios comerciales y en relación al Estado ecuatoriano al intento por equilibrar la balanza comercial o al menos salir de los números negativos. A esto se suma también la reactivación de la COVIEC que busca permitir acrecentamiento de la participación ciudadana en las relaciones bilaterales y el establecimiento de proyectos que no se enmarquen en temas de defensa como son la formación de la CEBAF y los proyectos de cuencas hidroeléctricas y tratamiento de residuos. Finalmente, es evidente que la posición ecuatoriana sobre la atención a los refugiados colombianos, así como la propuesta de un plan de acción conjunto establecen una nueva prioridad bilateral, la atención a la ciudadanía y el respeto a los derechos humanos. Es en base a estos hechos que podemos afirmar que las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia pueden ir, en efecto, más allá de la seguridad.

Con lo expuesto, podemos concluir que, al menos desde el Ecuador, no ha existido una Política Exterior definida en relación a Colombia. Si bien en cierto que, a pesar de las ligeras variaciones en función de la cabeza gubernamental del país, la política de no intervención en el conflicto interno colombiano ha sido una premisa primordial en cuanto a las relaciones con Colombia, ésta no puede ser leída como una Política Exterior real. Así, vemos que conforme

han pasado los años el Ecuador únicamente ha estado centrado en encontrar respuestas ágiles a cualquier evento coyuntural y nunca se ha planteado la formulación de una agenda efectiva. No obstante, en la actualidad, se ha creado la posibilidad de que el país finalmente logre establecer una agenda donde una Política Exterior real sea plasmada. Y que ésta incluya, necesariamente, una visión que supere los temas de la seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, Adrián. Orfeo en el Infierno. Quito, FLACSO, 2002.

Bonilla, Adrián. POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR: 25 años de vulnerabilidad.  
Internet: <http://www.afese.com/img/revistas/revista44/25años.pdf>

Cardona Cardona, Diego. La política Exterior de la Administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar en Colombia. Colombia Internacional fascículo .53 p.53 - 74 ,2001.

Carvajal, Leonardo. Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. Revista OASIS No. 11 A. Colombia en el Mundo. Internet :  
<http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/oasis/article/viewFile/2397/2037> . Visitado en 2011-03-20

Cepeda Castro, Iván. Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. 2006.  
Internet : <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>.

Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. Lucio Gutiérrez Borbúa.  
Internet :  
[http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/ecuador/lucio\\_gutierrez\\_borbua#5](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua#5)

Constitución de la República del Ecuador. Internet :  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

Diario El Espectador: Comunicado conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia. New York, septiembre 24, 2009. Internet:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo163274-colombia-y-ecuador-anuncian-hoja-de-ruta-restablecer-sus-relaciones>

Hans J. Morgenthau. Política entre las naciones. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, tercera edición.

Hey, Jeanne A. K.. “Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy”. En Third World Quarterly, Vol. 18, No 4, 1997.

Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad de Angostura. Internet:

[http://acoaudes.org/wp-content/uploads/2009/12/COMISION\\_DE\\_LA\\_VERDAD\\_SOBRE\\_BOMBARDEO\\_DE\\_ANGOSTURA\\_Informe\\_Final.pdf](http://acoaudes.org/wp-content/uploads/2009/12/COMISION_DE_LA_VERDAD_SOBRE_BOMBARDEO_DE_ANGOSTURA_Informe_Final.pdf)

Jaramillo, Grace. Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo.

Internet:[http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo\\_escenarios\\_divergentes.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo_escenarios_divergentes.pdf)

Keohane, Henry Jonathan ; Nye, Joseph. Power and Interdependence. Estados Unidos, Harper Collins, 1989.

Locke, John. Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Buenos Aires, Ed. Losada S. A., ed. 2<sup>o</sup>, 2004

Luhmann, Niklas. Sociedad y sistema: la ambición de la teoría. Barcelona, Ed. Paidós, 1997

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Misión de política exterior de Colombia. Abril 2010.

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, Planex 2020. Quito 2006.

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Plan de Desarrollo 2007 – 2010 Política Exterior. Quito, 2007

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Informe de Labores 100 días de gestión de María Fernando Espinosa. Año 2007.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. Senplades 2009. Internet: [http://www.senplades.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607](http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607)

Ponce Leiva, Javier. Las relaciones internacionales del Ecuador. El último período democrático 1979- 2006. En Revista AFESE 44. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista44/aspectospolitica.pdf>

Ramirez, Andrés Mauricio. Diplomacia por la paz : la implementación de la política exterior en Colombia desde el Proceso de Paz. Revista Contexto. Internet: <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/viewFile/1800/1607>

Revista Semana. Ecuador expulsa a embajadora de Estados Unidos. 5 de marzo 2011. Internet: <http://www.semana.com/mundo/ecuador-expulsa-embajadora-estados-unidos/154598-3.aspx>

Rousseau, Jean-Jacques. El contrato social. Madrid, Ed. Aguilar, 1970.

Rodríguez Herrera, Carolina. El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europea. Monografía para optar por el título de Internacionalista de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Internet:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2110/1/1020720605.pdf>

Sánchez Barrueco, María Luisa. La Unión Europea y Ecuador: Prioridades de la Política Exterior en ausencia de progreso en la integración Regional. Artículo de la Revista AMÉRICA Volumen 2 Número 3. Junio 5 de 2009. Internet:

<http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename/252/767/MAR%CDA%20LUISA%20%20%28VOLUMEN%20%20NUMERO%203%29.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&clobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1244563220889&blobheadervalue3=abinary%3B+charset%3DUTF-8>

Shifter, Michael. Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque. Política Exterior N°136 - julio-agosto 2010. Internet: <http://www.politicaexterior.com/2010/07/una-decada-del-plan-colombia-por->

Tickner, Arlene B. Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. En Foreign Affairs Latinoamérica. Internet:

[http://fal.itam.mx/descargas/fal\\_octubre\\_2008/12\\_Arlene\\_Tickner.pdf](http://fal.itam.mx/descargas/fal_octubre_2008/12_Arlene_Tickner.pdf)

Tomassini, Luciano. Teoría de la Política Internacional. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1989.

Unda, Mario. Quito en abril : los forajidos derrotan al coronel. En: OSAL : Observatorio Internet: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/CRA16Unda.pdf>

Viera, Henry Jonathan Análisis de la política exterior entre Ecuador y Colombia. Internet:  
<http://www.afese.com/img/revistas/revista46/analisisecuadorcol.pdf>.

Weber, Max. Economía y Sociedad, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006,  
decimosexta reimpresión.

Zizek, Slavoj. Sobre la violencia. Buenos Aires, Ed. Paidós, 2010.

Zizek, Slavoj. El sublime objeto de la ideología. Buenos Aires, Ed. Siglo Veintiuno, 2005