

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2016-2018

**Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales
con mención en Seguridad y Derechos Humanos**

**La paz de Colombia, una oportunidad y una urgencia para el Ecuador:
Ecuador como garante en la mesa de diálogos entre el ELN y el gobierno de Colombia**

Pryanka Priscila Peñafiel Cevallos

Asesora: Cécile Mouly

Lectoras: Tatiana Álvarez Meregildo y Mariana S. Leone

Quito, noviembre 2018

Dedicatoria

Dedico todos mis triunfos al motor de mi vida, mi familia, ustedes han hecho de mí la persona que soy. Para ustedes todos mis esfuerzos, con ustedes todos mis sueños.

Dedico también a todas las víctimas de los conflictos armados, sobrevivientes que nos enseñan a seguir soñando y creyendo en la paz. No bajemos los brazos, sigamos construyendo un mejor futuro para todas y todos.

Epígrafe

*Si no tenemos paz en el mundo, es porque hemos
olvidado que nos pertenecemos el uno al otro*

Teresa de Calcuta

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	IX
Introducción.....	1
Pregunta y objetivo central de investigación	3
Síntesis del argumento central	4
Presentación de la perspectiva teórica	5
Metodología.....	6
Estructura	10
Capítulo 1.....	12
Marco teórico.....	12
1. Política exterior constructivista.....	12
1.1 Política exterior constructivista vs política exterior (neo) realista o (neo) liberal	13
1.2 Relación constitutiva mutua entre agencia y estructura.....	14
1.3 La construcción de identidades estatales	16
1.4 La formación de intereses	18
2. Estados pequeños	20
2.1 El significado de pequeño	22
2.2 Influencia de Estados pequeños por medio o fuera de una organización internacional	23
2.3 Influencia de los niveles individual, estatal y sistémico en el comportamiento de los Estados pequeños	24
3. Teoría del rol en Estados pequeños.....	27
3.1 Concepción de roles nacionales	28
3.2 Figura del líder nacional en la concepción y adopción de roles	32
3.3 Facilitación de paz como rol de Estados pequeños.....	33
Conclusiones.....	35
Capítulo 2.....	37
Motivaciones del Ecuador para asumir el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN	37

1. Reconocimiento internacional e influencia regional	38
2. Seguridad en la frontera	45
3. Refugiados colombianos en el Ecuador	53
Conclusiones.....	59
Capítulo 3.....	62
Percepciones de otros actores respecto al rol de garante asumido por el Ecuador en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN	62
1. Percepciones del gobierno colombiano.....	63
2. Percepciones del Ejército de Liberación Nacional.....	70
3. Percepciones de la sociedad ecuatoriana.....	77
Conclusiones.....	82
Conclusiones	85
Anexos	97
Lista de referencias	100

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Pryanka Priscila Peñafiel Cevallos, autora de la tesis titulada “La paz de Colombia, una oportunidad y una urgencia para el Ecuador: Ecuador como garante en la mesa de diálogos entre el ELN y el gobierno de Colombia” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2018



Pryanka Priscila Peñafiel Cevallos

Resumen

En esta investigación analizamos la política exterior de un Estado pequeño como el Ecuador a través del rol de facilitador de paz en el conflicto armado de Colombia. La pregunta central de investigación que guía el estudio es: ¿cómo las motivaciones del Ecuador y las percepciones de otros actores hicieron que el Ecuador asumiera el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional? Para responder la pregunta de investigación aplicamos una metodología cualitativa y utilizamos como herramientas de obtención de datos las entrevistas a personas clave vinculadas a la toma de decisión y el análisis documental. Los datos fueron procesados a través de un análisis de discurso, de manera que comprendimos cómo el lenguaje configura la política exterior de un Estado y, a su vez, cómo prescribe ciertos roles a los países.

Teóricamentepartimos desde un enfoque de política exterior constructivista y usamos la literatura de los Estados pequeños y la teoría del rol para explicar las razones por las que el Ecuador se volvió facilitador de paz en este proceso. Consideramos que la condición de pequeño no es sinónimo de vulnerabilidad, sino que puede ser una cualidad para asumir roles, como el de facilitador de paz, y puede otorgarmayor influencia a un Estado pequeño. Según la teoría del rol, la concepción del rol se da en una doble vía: desde las motivaciones del Estado y desde la prescripción de roles por parte de otros actores clave. En ese sentido, analizamos las razones por las que el Ecuador asumió el rol, desde las motivaciones del Ecuador para participar y apoyar el proceso de paz y desde las percepciones del gobierno colombiano, el ELN y la sociedad ecuatoriana sobre qué tan adecuado resultaba ese rol para el Ecuador.

Nuestros hallazgos indican primero que el gobierno ecuatoriano tuvo tres motivaciones principales para apoyar la paz de Colombia y participar como garante y sede del proceso de paz: un interés político de reconocimiento internacional y regional, reducir las amenazas de seguridad en su frontera y controlar el número de refugiados colombianos que ingresan al Ecuador debido al alto costo económico que implica su protección. Segundo, tanto el ELN como el gobierno colombiano consideraron que Ecuador era un país adecuado para asumir el rol debido a las buenas relaciones entre los dos gobiernos, la afinidad ideológica entre la guerrilla y el gobierno ecuatoriano, la cercanía territorial y las condiciones logísticas, y las motivaciones propias del Ecuador para apoyar la paz. Finalmente, la opinión pública ecuatoriana consideró que el rol favorecía los intereses nacionales del Ecuador porque el

conflicto colombiano era un problema para el Ecuador, por lo que no existió un rechazo a la adopción y desarrollo del rol.

Agradecimientos

A Dios, por la vida y sus bendiciones.

A Hernán y Pilar, mis padres, gracias por su amor y apoyo infinito, por estar junto a mí incondicionalmente, los amo.

A Rafael, mi hermano, gracias por apoyarme en cada paso de mi vida, por tu aliento y por tus abrazos. Siempre estaremos juntos.

A toda mi familia, por estar pendiente de mi crecimiento personal y profesional.

A mis amigos de toda la vida, gracias por siempre estar conmigo compartiendo mis sueños y mi felicidad.

A los amigos que pude conocer en la FLACSO, aprendí mucho de cada uno de ustedes, admiro sus esfuerzos diarios.

A Cécile Mouly, maestra y amiga desde el primer momento en que ingresé a la FLACSO, gracias por tu confianza en mí y por el tiempo que dedicaste a guiarme en todo este camino.

A mis profesores de la FLACSO, gracias por la oportunidad, por confiar en mi capacidad y por su entrega.

A las personas que pude conocer durante mi investigación, gracias por compartir sus experiencias conmigo y por permitirme conocer otras realidades.

Introducción

Colombia es un país sudamericano marcado por un conflicto armado interno desde la década de los años 1960. El conflicto armado entre fuerzas estatales y guerrillas de izquierda se acrecentó con el surgimiento de nuevos actores armados al margen del Estado, como los grupos paramilitares y las bandas criminales. Este conflicto ha pasado por varias etapas de recrudecimiento, especialmente en la década de los 80 cuando la guerra se intensificó desde varios frentes. Reiteradamente, el Estado colombiano ha tratado de poner fin al conflicto, que ha dejado millones de víctimas tanto directas como indirectas, mediante procesos de diálogo y negociaciones de paz. Sin embargo, múltiples intentos de búsqueda de paz fracasaron.

La historia del conflicto armado colombiano tomó un giro importante con las negociaciones de paz propuestas por el presidente Juan Manuel Santos. En medio de críticas y apoyo al proceso, en 2012 se dio la apertura de los diálogos de paz en La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), concluyendo en 2016 con la firma de un acuerdo de paz, el cese al fuego bilateral y la desmovilización de los ex combatientes. Esta negociación marcó el inicio de una fase de negociación con otros grupos armados. El objetivo de la política de diálogo y paz liderada por Santos fue llegar a una paz integral y duradera que involucrara a todos los actores armados del conflicto. Es así que en 2012 el presidente invitó a la segunda guerrilla más grande de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) a sumarse a los esfuerzos de paz. En tal sentido, en 2014 empezaron los diálogos exploratorios en su fase secreta.

Durante el período de estudio los diálogos entre el gobierno y el ELN estuvieron acompañados por un grupo de países amigos que incluía Cuba, Brasil, Chile, Noruega, Venezuela y Ecuador, quienes se convirtieron oficialmente en garantes del proceso de paz y sedes rotativas a partir del “Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional – ELN” del 30 de marzo de 2016. El Ecuador es un país limítrofe de Colombia, que ha sufrido varias de las consecuencias colaterales del conflicto, tanto en materia de seguridad como económica. Por lo tanto, el interés del Ecuador en el proceso de paz colombiano es evidente, tanto así que ofreció sus buenos oficios en las negociaciones de paz con las dos guerrillas principales de Colombia. En el caso de los diálogos de paz con las FARC, al no asumir un rol, el Ecuador apoyó públicamente los esfuerzos de paz, reiterando su disposición para colaborar en lo que el presidente Santos

necesitara. Mientras tanto, en los diálogos con el ELN, el Ecuador pudo concretar un rol importante como garante y como sede principal del proceso hasta abril de 2018. Teniendo en cuenta este contexto, la presente investigación busca comprender las razones por las cuales el Ecuador asumió el rol de garante dentro del proceso de negociación entre el ELN y el gobierno de Colombia en el marco de los diálogos de paz.

Esta tesis nos permite entender por qué un país pequeño asume tal rol y el mismo es aceptado por las partes dentro de un proceso histórico que pretende poner fin al conflicto armado en Colombia. Asimismo, los resultados de la investigación ayudan a entender la política exterior del Ecuador respecto al proceso de paz del país vecino y discernir sus motivaciones para participar como garante y sede del mismo. También permite conocer las percepciones de las partes involucradas en la negociación y de la opinión pública ecuatoriana respecto a qué tan adecuado resultaba el desempeño de este rol para un Estado pequeño como el Ecuador.

Al igual que algunos autores como Moolakkattu (2015), Leone (2017) o Salgado (2018), complementamos la literatura de los Estados pequeños, la cual explica la política exterior de Estados como el Ecuador, con la teoría del rol, de manera a exponer la facilitación de paz como un rol adecuado en la política exterior de un país pequeño. Pocos estudios de caso combinan estas dos teorías y ninguno trata el presente caso, por lo que esta tesis ofrece un importante aporte teórico. Además, existe un valor añadido al analizar el rol de un Estado frente a negociaciones de paz entre un gobierno y un actor no estatal, el mismo que se constituyó como un actor con capacidad de agencia que pudo alterar la estructura y el orden del Estado colombiano a través de la lucha armada.

Para entender las razones por las cuales el Ecuador participó en este proceso de negociación, es necesario entender la política exterior del Ecuador tanto hacia el ELN como hacia el Estado colombiano, así como las percepciones de ambas partes en conflicto sobre la idoneidad del Ecuador para asumir el rol de garante y anfitrión de las negociaciones de paz. Pocos estudios de política exterior analizan la política exterior de un Estado frente a un actor no estatal y menos aún desde la literatura de los Estados pequeños, por lo que esta investigación presenta un carácter novedoso. Además, según la revisión de la literatura realizada, en la región existen escasos estudios de roles en política exterior. Por consiguiente, al analizar el comportamiento del Ecuador frente a actores no estatales y cómo este país llegó a ejercer el rol de garante en el proceso de paz entre el ELN y el gobierno colombiano, esta tesis hará un aporte valioso a la teoría. Al mismo tiempo, al analizar las percepciones de la sociedad ecuatoriana, la cual puede

legitimar o deslegitimar dicho rol, esta tesis toma en cuenta la audiencia nacional como un actor clave, a diferencia de muchos otros estudios que se centran sobre todo en las percepciones de otros Estados.

Pregunta y objetivo central de investigación

El objetivo central de la investigación es comprender las razones por las cuales el Ecuador asumió el rol de garante y sede del proceso de negociación entre el gobierno colombiano y el ELN. Este trabajo de investigación entiende y explica las razones desde dos perspectivas: (i) en primer lugar a través de las motivaciones nacionales que tuvo el Ecuador para asumir el rol y (ii) en segundo lugar mediante el análisis de las percepciones de los actores involucrados en el proceso de paz y de la sociedad respecto al rol asumido por el Ecuador. De este objetivo se deriva la pregunta central de investigación, la cual guía el curso del trabajo: ¿cómo las motivaciones del Ecuador y las percepciones de otros actores hicieron que el Ecuador asumiera el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional?

Con el objetivo de responder integralmente a la pregunta central, nos planteamos entonces dos preguntas subsidiarias: 1) ¿cómo las motivaciones del Ecuador hicieron que el Ecuador asumiera el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional?, y 2) ¿cómo las percepciones del gobierno de Colombia, el ELN y la opinión pública ecuatoriana hicieron que el Ecuador asumiera el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional? Para contestar estas preguntas procedimos de forma retroductiva. Por un lado, usamos categorías encontradas en la revisión de la literatura y por otro lado, nos basamos en el caso empírico. Con respecto a la primera pregunta, encontramos las motivaciones respecto al reconocimiento internacional encontramos en la literatura de Estados pequeños, donde se afirma que los mismos buscan la facilitación de paz como herramienta de política exterior para acrecentar su influencia (do Céu Pinto 2014; Moolakkattu 2005; Stokke 2012; Leone 2017). Asimismo, la influencia regional es parte de la tipología de Holsti(1970) de acuerdo a los roles que un Estado puede asumir. De acuerdo a nuestro análisis de los datos empíricos, incluyendo discursos oficiales de representantes del gobierno ecuatoriano y entrevistas a personas clave, encontramos que para Ecuador la firma de la paz del gobierno colombiano con los grupos armados no estatales era conveniente en la medida que ayudaba a reducir las amenazas a su seguridad interna, debido a los problemas en la frontera como la presencia de

cultivos ilegales y campamentos guerrilleros en territorio ecuatoriano. Además, permitiría reducir la problemática del refugio colombiano, que ha tenido altos costos económicos para el Ecuador, debido a que la paz en Colombia supondría un menor éxodo de colombianos a territorio ecuatoriano.

La segunda pregunta se basa en la teoría del rol, la cual plantea que, además de las concepciones nacionales del rol, es necesario tomar en cuenta las percepciones de otros actores respecto al rol asumido. Esto se debe a que en el caso de los Estados pequeños los roles no dependen únicamente de las preferencias o intereses nacionales, sino también de la prescripción de rol que otros actores consideran adecuado para el país. En este sentido, es importante conocer las percepciones de las dos partes en conflicto, es decir el gobierno colombiano y el ELN, las cuales deben aceptar el rol de facilitador de paz por parte de un actor para que este pueda asumir el rol. También consideramos importante la percepción de la audiencia nacional, en este caso de la sociedad ecuatoriana, en cuanto puede legitimar o deslegitimar un rol de acuerdo a la teoría.

Síntesis del argumento central

Este estudio respalda el argumento avanzado por muchos autores de que los Estados pequeños, al no tener capacidades materiales prominentes, utilizan la facilitación de paz como herramienta de política exterior para acrecentar su influencia y reconocimiento a nivel regional e internacional. En este caso se encuentra además que la seguridad interna fue otra motivación que tuvo el Ecuador para participar como garante en el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN, debido a que se esperaba que la firma de la paz del gobierno colombiano con los actores armados del país vecino disminuyera las amenazas a su seguridad en la frontera norte. Asimismo, el refugio colombiano en el Ecuador fue otro motivo para que el país estuviese interesado en facilitar una salida pacífica al conflicto armado en Colombia, pues la protección a refugiados implica costos económicos importantes para el Ecuador.

El rol de garante, además de partir de una concepción nacional de acuerdo a los intereses del Estado ecuatoriano, fue aceptado y prescrito por otros actores. El gobierno colombiano y el ELN consideraron que el Ecuador era un país idóneo para asumir el rol debido a las condiciones logísticas y cercanía territorial, las coincidencias ideológicas, las buenas relaciones diplomáticas entre los Estados y el interés del Ecuador por la paz de Colombia. Del mismo modo, la sociedad ecuatoriana percibió que el rol de garante y sede del proceso era

adecuado para el Ecuador pues ayudaría a perseguir sus intereses nacionales y reduciría los problemas de seguridad y movilidad humana. De esta manera se puede evidenciar cómo el rol se configuró en una doble vía: desde los intereses nacionales del Ecuador y la percepción favorable de los actores preponderantes para el estudio de caso.

Presentación de la perspectiva teórica

Con el objetivo de responder a la pregunta central de la tesis, utilizamos un marco teórico basado en dos teorías principales. En primer lugar partimos del concepto de Estados pequeños (*small states* en inglés) para explicar su conducta en el sistema internacional y cómo sus intereses y motivaciones se expresan en roles asumidos, los mismos que posteriormente fueron analizados a través de la teoría del rol en la política exterior. Estos dos enfoques teóricos fueron tratados desde una perspectiva constructivista, entendiendo que los intereses de los Estados están en una constante construcción social e histórica, la misma que responde a distintas identidades y normas.

Como veremos en el próximo capítulo, para las teorías positivistas los Estados pequeños son definidos por sus capacidades materiales y por medidas cuantificables como la población o superficie. Mientras tanto, perspectivas constructivistas proponen analizarlos a través de las percepciones, es decir, cuando un Estado se considera a sí mismo como pequeño o cuando las instituciones o poblaciones de otros Estados lo perciben como pequeño. En este trabajo se analizará a los Estados pequeños a partir del segundo enfoque, coincidiendo con algunos autores en la afirmación de que el tamaño pequeño no se traduce automáticamente en vulnerabilidad en el ámbito internacional (ej. Gignoux 2016; Browning 2006; Hey 2003a; Moolakkattu 2005). Así, en el caso de Ecuador las percepciones propias y de las partes sobre su condición de pequeño pueden explicar por qué fue aceptado para ser garante del proceso. Por lo tanto, los Estados pequeños pueden usar su pequeñez de manera positiva en la construcción de identidades estatales que les permita generar influencia y reconocimiento en diferentes campos de acción.

Por otro lado, la cambiante política exterior de los Estados pequeños, la redefinición de sus intereses, ideas y la formación de identidades hacen necesario estudiar su comportamiento a través de la teoría del rol, la cual permite entender variaciones en el comportamiento de política exterior de los Estados pequeños. Según Gignoux (2016), aunque los Estados pequeños comparten características estructurales, como el tamaño de su superficie y población, no

necesariamente se asemejan en su política exterior. Por esolos roles nacionales deben ser analizados a través de la intersubjetividad, como la combinación de la auto-concepción con el reconocimiento social. En este sentido, se produce un debate entre agencia y estructura, es decir, la capacidad de acción del Estado para concebir sus roles y la influencia de la estructura internacional que prescribe cuáles son los roles más adecuados para cada país. Al igual que autores como Leone (2017) en este trabajo aplicaremos este enfoque para entender el rol de garante o facilitador de paz de un Estado pequeño, el Ecuador.

Metodología

El trabajo de investigación se desarrolló con base en una ontología constructivista y una epistemología interpretativista. Acorde a los objetivos y la teoría seleccionada, para responder a la pregunta central de investigación, usamos un estudio de caso que analizamos a través de una metodología cualitativa. La selección del caso de estudio fue relevante para el problema que se pretendía analizar pues el acompañamiento del Ecuador al proceso de negociación entre el gobierno colombiano y el ELN no correspondía a la primera vez que el país ofrecía sus servicios de mediación o facilitación de paz. Anteriormente lo había hecho para el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC el 30 de agosto de 2012, para los diálogos entre Washington y Caracas el 20 de marzo de 2015 y los diálogos entre Madrid y Caracas el 24 de abril de 2015, y para la mediación bajo la presidencia pro t mpore de la CELAC en el conflicto Venezuela – Colombia en 2015 (Leone 2017, 7). Además, la selección del caso era relevante al no haber sido estudiado anteriormente.

Este caso también evidencia la concepción del rol nacional y la prescripción y aceptación del rol por parte de las partes en disputa, reforzando la idoneidad de un marco teórico basado en las dos teorías expuestas arriba. Efectivamente, en el caso de los diálogos entre el gobierno colombiano y el ELN, el Ecuador ofreció sus servicios, pero también fue un pedido del gobierno de Juan Manuel Santos, por lo que su rol de garante fue aceptado rápidamente. Por otra parte, teóricamente este caso es adecuado porque pone a prueba la premisa de que un Estado pequeño puede ejercer tales roles fuera de una organización internacional y puede elaborar una política exterior exitosa que le permita ejercer influencia en diferentes ámbitos a partir de su condición de pequeño.

Nuestro marco temporal de análisis va desde enero de 2014 hasta abril de 2018, lo que nos permite comprender a profundidad las motivaciones del Ecuador y las percepciones de los

actores relevantes. Aunque la instalación de la fase pública de la mesa de diálogos en Quito en la hacienda Cashapamba fue el 7 de febrero de 2017, nuestro análisis empieza desde enero de 2014 debido a que fue el mes en que iniciaron la fase secreta y las reuniones exploratorias entre las partes, algunas de ellas en territorio ecuatoriano. Así desde ese momento el Ecuador comenzó a jugar un rol importante en el proceso y a partir de ahí tenemos datos que explican por qué el Ecuador asumió como garante de las negociaciones de paz. Nuestro límite temporal es abril de 2018, pues en esta fecha el Ecuador, a través de la orden del presidente Lenin Moreno, decidió suspender su participación como país sede del proceso y condicionó su rol de garante al cese de actividades violentas por parte del ELN.

Las herramientas de obtención de datos e información cualitativa seleccionadas fueron las entrevistas y el análisis documental, así como la observación de eventos públicos. Las entrevistas fueron de tipo semiestructuradas, de manera que elaboramos una guía de objetivos, con algunas preguntas centrales del tema. Sin embargo, abrimos la posibilidad de que surgieran otras interrogantes en el transcurso de la conversación que respondieran a la pregunta central de investigación. Las entrevistas se realizaron a cuatro sectores específicos: (i) representantes del gobierno ecuatoriano, (ii) delegados del gobierno colombiano en las negociaciones en Quito, (iii) delegados del ELN en las negociaciones en Quito y (iv) académicos expertos en política exterior ecuatoriana y colombiana, y analistas de opinión pública ecuatoriana. Debido a que era un tema de actualidad en el que no se podía revelar mucha información al público, varias de estas entrevistas tuvieron carácter confidencial. Por eso usamos códigos para nuestros entrevistados y sólo incluimos los nombres de las personas que consintieron a ser identificadas en la tabla de entrevistados en el Anexo 1. Los datos obtenidos de las entrevistas fueron analizados a través de un análisis de discurso constructivista.

En primera instancia y correspondiendo a la fuente principal de recolección de datos para entender las motivaciones del Ecuador, se realizaron entrevistas a funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. De esta manera, entrevistamos a dos ex cancilleres del Ecuador entre los períodos 2010 y 2017. Además, entrevistamos a personas clave de la Cancillería, quienes participaron de forma permanente en la mesa de negociación representando al Ecuador en su rol de garante. El objetivo central de estas entrevistas fue conocer los argumentos de los tomadores de decisiones respecto a las motivaciones del Ecuador para participar en el proceso, tomando en

cuenta los problemas de seguridad, refugio y la política internacional de reconocimiento, así como conocer otras posibles motivaciones.

La perspectiva constructivista de la teoría del rol que se utiliza en esta tesis sugiere que el rol no solo se constituye mediante las concepciones e intereses nacionales sino también a través de las percepciones de otros Estados o grupos políticos y sociales. En este sentido, realizamos una entrevista a un miembro del equipo negociador del gobierno colombiano en la mesa de Quito. Debido al escaso tiempo de los delegados del gobierno colombiano cuando estaban negociando con el ELN en el Ecuador y su posterior salida del país a raíz del cambio de sede de los diálogos de paz se dificultó el acceso a otras entrevistas. Asimismo, a pesar de múltiples intentos para entrevistar a representantes del gobierno de Colombia desde marzo hasta septiembre de 2018, tanto de la Cancillería como de la Presidencia y del Senado, estas entrevistas no pudieron concretarse por diversos motivos, como problemas de agenda o cambios en el gobierno. Sin embargo, utilizamos como fuentes secundarias entrevistas a dos académicos colombianos expertos en política exterior y análisis de conflicto. De esta manera pudimos conocer cuál era la percepción del gobierno nacional de Colombia respecto de las razones por las cuales el rol de garante y sede del proceso era adecuado para el Ecuador.

Por otro lado, resultó primordial recabar datos de la otra parte involucrada en la negociación de la paz, es decir el ELN. Por medio de entrevistas a cuatro delegados del grupo armado no estatal para las negociaciones en Quito conocimos cuáles eran sus percepciones respecto a la participación del Ecuador en los diálogos y cuán idóneo resultaba ese rol. Las entrevistas a estos actores tuvieron carácter confidencial debido a que los procesos de paz merecen un tratamiento discreto y delicado por parte de los negociadores. El hecho de que el Ecuador fuera país anfitrión del proceso facilitó la comunicación con ambas delegaciones. Sin embargo, las agendas apretadas de ambas delegaciones y el hecho de que la delegación gubernamental iba y venía constantemente de Bogotá dificultaron la realización de entrevistas.

También realizamos entrevistas a académicos especialistas en política exterior ecuatoriana con el objetivo de conocer tanto las motivaciones por las que el Ecuador debía asumir un rol importante en el proceso de paz colombiano, como por qué ese rol resultaba adecuado desde el punto de vista de los ciudadanos ecuatorianos. Señalamos un limitante metodológico importante de esta tesis. Lamentablemente no existe un estudio sistemático que analice la opinión pública ecuatoriana respecto a los temas de política exterior y no existe ninguna

encuesta específica para conocer la opinión pública sobre el rol del Ecuador en el proceso de paz colombiano. Así también recalamos que la realización de una encuesta excede las posibilidades de este trabajo. Para remediar en parte esa deficiencia, entrevistamos a directores de grandes encuestadoras que realizan estudios de opinión pública del país. De esta manera y a través de estudios similares, pudimos acercarnos a las percepciones de la sociedad ecuatoriana respecto al rol de garante.

La siguiente herramienta de obtención de datos fue el análisis documental. Este dio mayor relevancia a documentos del Ecuador, ya que el rol asumido por este Estado era el objeto de análisis principal. Los documentos seleccionados fueron: Plan de Política Exterior del Ecuador 2006-2020, Constitución de Ecuador de 2008, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Agenda de Política Exterior 2017-2021, comunicados oficiales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Presidencia de la República del Ecuador sobre su gestión como garante en el proceso. Además, tomamos en cuenta discursos del ex presidente Rafael Correa, los ex cancilleres Ricardo Patiño y Guillaume Long, la entonces canciller María Fernanda Espinosa y el entonces Embajador Itinerante para temas estratégicos Juan Meriguet, quien fungió como representante del gobierno del Ecuador en el rol de garante para las fases exploratoria y pública de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN, donde estas personas clave se refirieron al rol del Ecuador y sus motivaciones.

Como fuente adicional usamos discursos del presidente Juan Manuel Santos en los gabinetes binacionales de Colombia y Ecuador y comunicados oficiales de la Cancillería y Presidencia de Colombia referentes al rol del Ecuador como garante en el proceso. Asimismo, utilizamos discursos de Juan Camilo Restrepo, jefe negociador de octubre de 2016 a enero de 2018 y Gustavo Bell, jefe del equipo negociador del gobierno nacional de Colombia desde enero de 2018 hasta la fecha de escritura de esta investigación. Como fuente adicional, utilizamos publicaciones en Twitter de las cuentas oficiales de Juan Manuel Santos y Juan Camilo Restrepo en los que mencionaron el rol del Ecuador. Por otra parte, recurrimos a los comunicados oficiales del ELN en los que se reflejaba la percepción del grupo armado respecto al rol desempeñado por el Ecuador en este proceso.

El acceso a estos documentos se realizó electrónicamente mediante búsqueda por internet en las páginas web oficiales de los actores antes mencionados, así como a través de medios de comunicación oral y escritos. Realizamos el análisis de todos los datos recabados mediante un

análisis de discurso constructivista para entender cómo los discursos y el lenguaje construyen identidades estatales, las mismas que se manifiestan en una decisión de política exterior. El análisis de discurso nos permitió analizar “de qué manera los sistemas de significado «discursos» configuran la comprensión que las personas tienen de sus propios roles sociales y cómo influyen en sus actividades políticas” (Howarth 1995, 125). La triangulación de datos se realizó entre las dos técnicas seleccionadas para la recolección de datos con el objetivo de obtener un trabajo académico con mayor solidez.

Estructura

La tesis está dividida en cinco partes. La primera es el presente capítulo introductorio que incluyó el planteamiento del problema de investigación y su justificación, la pregunta central y preguntas subsidiarias de investigación. Así también, una síntesis del argumento central de la tesis, una breve aproximación teórica y la metodología usada en la investigación.

La segunda corresponde al marco teórico de la tesis. Ahí exponemos dos teorías fundamentales para entender el problema de investigación: la literatura de los Estados pequeños y la teoría del rol en política exterior. Lo hacemos desde la perspectiva constructivista de la política exterior. Por lo tanto, primero explicamos cómo el constructivismo ve a los Estados, al sistema internacional y a los actores nacionales, enfatizando la importancia de tomar en cuenta las ideas, los intereses, las identidades y normas. Posteriormente analizamos a los Estados pequeños y su comportamiento, especialmente poniendo en relevancia argumentos sobre su participación en procesos de facilitación de paz como herramienta de política exterior. La teoría del rol se aplicará para entender las variaciones del comportamiento de los Estados y cómo éstos van ajustando sus preferencias nacionales a las prescripciones del comportamiento que son adecuadas para el país. Específicamente analizamos el rol de garante dentro de un proceso de paz a partir de las motivaciones nacionales del Ecuador y las percepciones de los otros actores involucrados.

La tercera corresponde al primer capítulo empírico. En este contestamos la primera pregunta subsidiaria de investigación con el objetivo de comprender las motivaciones del Ecuador, como un Estado pequeño, para asumir el rol de garante y sede del proceso de negociaciones de paz. Analizamos las motivaciones en torno al reconocimiento internacional e influencia regional a través del proceso de facilitación de paz, los intereses de seguridad interna y el refugio colombiano en el país como un problema costoso. Nos basamos en los datos obtenidos a partir de las entrevistas y el análisis documental.

La cuarta busca responder la segunda pregunta subsidiaria de investigación. Una vez analizadas las motivaciones nacionales, examinamos las percepciones de tres actores clave respecto al rol de garante asumido por el Ecuador en el proceso de paz y que tan adecuado resultaba este papel para el país: el gobierno colombiano, el ELN y la sociedad ecuatoriana. Igualmente, este capítulo está desarrollado a partir de la información recogida en las entrevistas y en el análisis documental. Este capítulo nos permite comprender que los tres actores consideraron que el Ecuador era un país de la región adecuado para desempeñar el rol, por lo que contó con la aprobación de las partes y la opinión pública.

Una vez desarrollados el marco teórico y los capítulos empíricos, en la última parte recogemos las conclusiones principales del estudio y las implicaciones del mismo. Exponemos los hallazgos de la investigación encontrados de forma retroductiva y los discutimos en relación con la teoría. También realizamos recomendaciones sobre direcciones futuras de investigación para seguir ampliando el debate académico sobre roles de política exterior de los Estados pequeños como el Ecuador, en especial la facilitación de paz.

Capítulo 1

Marco teórico

El presente trabajo de investigación está enmarcado en las teorías de las Relaciones Internacionales, conjugando dos importantes líneas de investigación. Por un lado, se encuentra la política exterior, específicamente de Estados pequeños, puesto que la facilitación de paz es una herramienta de política exterior que puede usar un Estado pequeño para acrecentar su influencia y reconocimiento regional y mundial. Por otro lado, se encuentran los estudios de paz y conflicto debido a que esta tesis analiza el rol de un garante dentro de un proceso de paz, entendiendo al garante como parte de un grupo de países amigos que apoyan el proceso de negociación de un acuerdo de paz y sirven de testigos y garantes de lo acordado.

El marco teórico parte desde una perspectiva constructivista. Dentro de las Relaciones Internacionales, el constructivismo considera que el comportamiento de los Estados no está determinado, puesto que sus intereses no están dados ni vienen consigo independientemente del contexto que los rodea. Al contrario, explica el comportamiento de los Estados tomando en cuenta otros elementos como la identidad y los valores, los cuales juegan un rol importante en el desenvolvimiento del país en el sistema internacional. Este enfoque resulta apropiado ya que los Estados pequeños no necesariamente actúan bajo intereses racionales de poder, sino que buscan otros intereses conforme a las identidades que construyan.

De este modo, primero, este capítulo justifica el uso del constructivismo para luego desarrollar los elementos explicativos de la política exterior constructivista que ayuden a entender el papel de garante del Ecuador en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Segundo, analiza el comportamiento de los Estados pequeños desde esta perspectiva, el significado de su pequeñez y su relación con tres niveles de análisis (individual, estatal y sistémico). Tercero, aborda la teoría del rol para entender cómo se construyen los roles de los Estados pequeños en relación a un proceso intersubjetivo entre las motivaciones nacionales y la prescripción de roles por parte de otros actores.

1. Política exterior constructivista

Para entender el rol del Ecuador como garante en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN, es necesario entender la política exterior de un Estado considerado pequeño. A continuación, compararemos distintas perspectivas teóricas para analizar la política exterior de un Estado. Argumentamos que la perspectiva constructivista es la que

mejor nos permite analizar el rol del Ecuador como garante en el proceso por las razones que se expondrán a continuación.

1.1 Política exterior constructivista vs política exterior (neo) realista o (neo) liberal

Las Relaciones Internacionales proponen diferentes visiones para analizar los problemas contemporáneos. Los enfoques racionalistas como el (neo) realismo o (neo) liberalismo centran su explicación en el Estado como actor racional, entendiendo tal racionalidad como la persecución de intereses nacionales encaminados a maximizar los beneficios y reducir los riesgos, ya sea en un ambiente de conflictividad como lo plantea el realismo o en un sistema de cooperación en términos neoliberales. Estos enfoques positivistas, especialmente el realismo, descuidan la importancia de analizar otros factores del Estado como la variedad de actores, intereses e ideas para entender su comportamiento en el sistema internacional. Aunque tienen un poder explicativo fuerte en términos de poder e intereses de seguridad, tienen una limitación significativa al no poder explicar el comportamiento de países que no tienen capacidades materiales prominentes, como los Estados pequeños. “Así, el racionalismo ofrece una concepción fundamentalmente conductista tanto de los procesos como de las instituciones: cambian los comportamientos, pero no las identidades ni los intereses. Las identidades y los intereses son dados exógenamente” (Wendt 1992, 392).

Para el realismo la cualidad de pequeñez es definida en términos negativos, es decir, como una característica de vulnerabilidad dentro del sistema internacional. Los Estados pequeños son aquellos que no poseen medidas cuantificables preponderantes, ya sea en el tamaño del territorio, su población o el volumen de su economía. Dicho en otras palabras, el realismo clásico y el neorealismo ponen especial énfasis en estudiar el comportamiento de países grandes en el sistema, sus intereses y las relaciones que se establecen (ej. Morgenthau 1987; Waltz 2001; Mearsheimer 2001). Es por esto que relega de su estudio a los Estados pequeños, otorgándoles mínima importancia debido a que consideran que su vulnerabilidad en el sistema no les permite influir significativamente en el cambio de las relaciones de poder a nivel internacional.

El enfoque realista – racionalista entiende a los Estados pequeños como actores que necesariamente tienen que alinearse a una gran potencia para garantizar su supervivencia en un mundo conflictivo. Por lo tanto, su influencia y autonomía son casi nulas. Bajo estas

premisas esta teoría no puede explicar cómo algunos países sin necesidad de contar con grandes medidas en lo territorial, económico o militar influyen en ciertas temáticas de la política internacional. El neo realismo, en particular, no toma en cuenta el nivel individual y estatal, sino que trata de explicar el comportamiento del Estado pequeño desde su ubicación en el sistema mundial.

Ante este problema, se presenta una perspectiva alternativa, el constructivismo, como un enfoque o metateoría de las Relaciones Internacionales que parte de la noción de que el mundo no está dado, sino que ocurre una constante construcción de identidades, intereses e ideas. Dentro de la política exterior constructivista, los Estados pequeños son definidos a partir de percepciones, es decir, cuando el mismo Estado se considera como pequeño y cuando otros actores estatales y no estatales lo perciben de esta manera. Esta percepción está basada en la identidad y en los intereses que un Estado proyecta. En tal sentido, la condición de pequeñez puede ser utilizada como un beneficio para influir en campos de acción relevantes, como por ejemplo la resolución de conflictos y facilitación de paz. Por esta razón, el enfoque constructivista es de mayor utilidad en esta tesis. A continuación, examinaremos las principales aristas del análisis de política exterior constructivista. Primero, abordaremos la relación constitutiva mutua entre agencia y estructura, luego la construcción de identidades estatales y después la formación de intereses. Una explicación más detallada de la definición constructivista de Estados pequeños será desarrollada en la segunda sección de este marco teórico.

1.2 Relación constitutiva mutua entre agencia y estructura

El estudio de la política exterior desde el constructivismo asume una relación constitutiva mutua entre agencia y estructura. “Lo importante desde la perspectiva constructivista es cómo una acción reproduce o no tanto al actor como a la estructura” (Hopf 1998, 172). A pesar de que la influencia de la estructura en los agentes ha tenido mayor estudio y relevancia, “para que el constructivismo sea realmente útil como un marco analítico de la política exterior, es necesaria la atención más sostenida sobre la agencia” (Flockhart 2012, 87). Según Hopf,

[l]os Estados tienen más agencia bajo el constructivismo, pero esa agencia no es en ningún sentido ilimitada. Por el contrario, las opciones están rigurosamente restringidas por las redes de comprensión de las prácticas, identidades e intereses de otros actores que prevalecen en contextos históricos particulares (Hopf 1998, 177).

La estructura tiene influencia sobre los agentes, pero los agentes también son capaces de influenciar una estructura a través de sus prácticas. El constructivismo rechaza la idea de que los agentes siempre calculan las consecuencias de sus acciones. Sin embargo, argumenta que los actores consideran cuál es la acción más apropiada para su identidad, inclusive si esa acción pudiera tener consecuencias costosas. Por otro lado, discute que la estructura no tiene razón de ser sin que se desarrolle en ella un conjunto intersubjetivo de normas y prácticas (Hopf 1998).

El constructivismo ve a la estructura como material e ideacional, donde las estructuras ideacionales están codificadas en reglas formales e informales, y los agentes socializan tales reglas para poder seguirlas (Wendt 1992). Por lo tanto, el enfoque constructivista pone especial atención en la importancia del conocimiento compartido sobre los factores materiales como las reglas, los símbolos y el lenguaje. Estos elementos permiten comprender cómo se ve al mundo y cómo se interpretan las acciones de los otros actores del sistema. En el plano de la política exterior, lo material puede concebirse como la percepción de los tomadores de decisiones sobre las capacidades del Estado, es decir, recursos de poder que pueden ser utilizados en relación con otros Estados y la percepción sobre la oportunidad adecuada para actuar, las posibilidades, las opciones y el tiempo.

Sin embargo, el contexto internacional no puede ser entendido únicamente a través de los factores materiales como lo suponen el realismo y liberalismo. “Los constructivistas, sin negar la existencia de la realidad material, creen que no se puede conocer fuera del lenguaje humano” (Adler 1997, 323). Los factores materiales no tienen razón de ser ni un significado concreto si no son entendidos dentro de un contexto social, del conocimiento compartido y de las prácticas que giran en torno a estos. Las reglas pueden ser formales, es decir, aquellas que están promulgadas de forma oral o escrita, pero también pueden ser informales, lo que los constructivistas denominan normas. En el sistema internacional se da por hecho la existencia de ciertas normas que son poco cuestionadas, ya que son entendimientos colectivos defendidos y practicados por los actores debido a que comparten una identidad común:

Una norma especificará el comportamiento adecuado para un agente con una identidad dada. En ese sentido, las normas son mapas cognitivos de los actores para determinar cuál es un comportamiento apropiado o inapropiado, son también una influencia constitutiva sobre los intereses e identidades de los actores (Flockhart 2012, 84).

En la política exterior, lo ideacional puede concebirse como la percepción de los tomadores de decisiones sobre la identidad del Estado, la herencia cultural e histórica, y la opinión de la audiencia doméstica. No se debe olvidar que para el constructivismo las relaciones internacionales son hechos sociales que no tuvieron existencia fuera de los significados y las prácticas asociados a ellas. En conclusión, si bien los constructivistas aceptan la existencia de un mundo real, creen que no está determinado únicamente por la realidad material, sino que también depende de un contexto social emergente: “lo que es más importante, creen que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos se construyen socialmente mediante significados, interpretaciones y suposiciones colectivas sobre el mundo” (Adler 1997, 324).

1.3 La construcción de identidades estatales

Para el constructivismo la identidad es clave tanto en la política doméstica como en la política internacional, pues permite en gran medida entender el comportamiento de un actor y consecuentemente el orden internacional. “Las identidades desempeñan tres funciones necesarias en una sociedad: te dicen a ti y a los demás quién eres y te dicen quiénes son los demás” (Hopf 1998, 175). Cuando un actor reconoce su identidad, asimila sus intereses y preferencias respecto a situaciones particulares y a otros actores.

El constructivismo analiza la formación de identidades a partir de las diferencias con otros actores: “[I]a identidad es el entendimiento del agente de sí mismo, su lugar en el mundo social y sus relaciones con los otros” (Flockhart 2012, 85). Se debe recalcar que la identidad no está dada y no necesariamente es estable. Siempre existe un proceso de reconstrucción de identidades, las cuales a través de las prácticas y el lenguaje se normalizan, socializan y se asumen en la sociedad. La importancia de estudiar la identidad dentro de la perspectiva constructivista radica en que, a partir de esto, se puede analizar cómo los intereses y preferencias se construyen y cuáles son las acciones que se toman para reforzar o reafirmar tal identidad:

Los actores adquieren identidad —expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con su rol— mediante su participación en estos significados colectivos. Las identidades son inherentemente relacionales [...] un Estado tiene múltiples identidades como “soberano”, como “líder del mundo libre”, o como “potencia imperial”, entre otras. El grado de compromiso con cada una de las identidades particulares y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las

teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social (Wendt 1992, 398).

Los agentes están influidos por su identidad y actúan conforme a ella, por lo que se debe entender a la construcción de identidad estatal desde los aspectos sociales, políticos, históricos y culturales. Desde esta perspectiva, “un único enfoque en los factores materiales proporciona un base incompleta para el análisis” (Flockhart 2012, 85). Por ejemplo, la concepción propia del Ecuador como Estado pequeño tiene efectos sobre sus decisiones de política exterior, los ámbitos en los que quiere influir y los actores con los que desea relacionarse. Asumir o no un determinado rol en el sistema internacional también tiene que ver con la identidad estatal y las preferencias nacionales, en cuanto se considera adecuado o no de acuerdo a la identidad que se ha construido.

Un Estado puede entender a los demás de acuerdo a la identidad que presentan y que se les atribuye, al mismo tiempo que reproduce su propia identidad a través de prácticas sociales continuas. Para el constructivismo, la reproducción de cierta identidad produce un significado dentro de un grupo social. Tal significado puede otorgar poder, seguridad, legitimidad, entre otros. El análisis de política exterior constructivista debe tomar en cuenta cómo se construyen y reproducen las identidades y las normas. De esta manera se entiende cómo “el nacionalismo, la etnia, la raza, el género, la religión y la sexualidad, y otras comunidades intersubjetivamente comprendidas, están involucradas en la política global” (Hopf 1998, 192).

La política exterior constructivista parte de la idea de que cada Estado tiene su propia identidad, la cual los diferencia del resto. Según Hopf(1998, 193), “[l]as identidades le ofrecen a cada Estado una comprensión de otros Estados, su naturaleza, motivos, intereses, acciones probables, actitudes y rol en cualquier contexto político”. Además, se recalca que cada Estado se comporta de manera diferente ante similares situaciones, dependiendo de la identidad que ha construido. “Las identidades son potencialmente parte de las prácticas constitutivas del Estado y, por lo tanto, productivas de sus acciones en el hogar y en el exterior” (Hopf 1998, 193). Es importante mencionar que la identidad que proyecta un Estado es en parte producto de la identidad que se ha construido dentro del país, debido a que las prácticas domésticas pueden restringir o moldear la identidad, intereses y acciones del Estado en el sistema.

Como se explicó anteriormente, las normas también están estrechamente relacionadas con la identidad, pues se constituyen mutuamente. Por un lado, las normas influyen y moldean continuamente la identidad de los actores y consecuentemente sus intereses. Por otro lado, los actores siguen aquellas normas que están asociadas con su identidad y promueven acciones y prácticas que consideran más adecuadas que otras y que reflejen tal identidad construida. Así, “[e]l proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, y de adquisición de nuevas identidades” (Wendt 1992, 417). Es decir, las identidades son resultado del proceso intersubjetivo donde se expresan las concepciones que otros agentes tienen sobre el Estado y las concepciones propias sobre sus preferencias, las cuales también se pueden configurar a través de la diferenciación o similitud con el otro.

1.4 La formación de intereses

El constructivismo social otorga un rol especial a los procesos sociales de interacción y producción de conocimiento compartido acerca del mundo. Diferentes significados implican diferentes prácticas e intereses y consecuentemente diferentes elecciones de política exterior. La formación de intereses es un proceso que depende de una identidad construida, es decir, el auto reconocimiento de cada actor influye en sus intereses en ciertas coyunturas. Los constructivistas plantean que diferentes identidades producen distintos intereses, los que consiguientemente conducen a diferentes acciones de política exterior.

Contrario al pensamiento realista o liberal, los intereses no están basados únicamente en elecciones racionales que produzcan un beneficio para el Estado. Al contrario, los actores consideran reflexivamente cuáles son aquellas acciones apropiadas que tienen compatibilidad con su identidad. Por lo tanto, la formación de identidades y posteriormente de intereses depende de un proceso cognitivo e intersubjetivo, ya que se considera que la construcción de las identidades y los intereses son endógenos a la interacción social del Estado.

La política exterior constructivista estudia las particularidades de los actores para analizar cómo sus agendas se constituyen conforme a sus identidades, normas e intereses. El constructivismo social de Wendt(2004) plantea que la conducta del Estado es una construcción social. Las decisiones se toman con base en las ideas, las mismas que forman la base de los intereses de la sociedad y el Estado. Los Estados y los actores subnacionales no tienen una “agenda de intereses que transportan consigo independientemente del contexto

social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones” (Wendt 1992, 397).

El cambio en las identidades e intereses nacionales trae consigo un cambio en las prácticas de política exterior. A partir de la premisa de que los intereses no son fijos, la política exterior constructivista puede explicar cómo un país decide cambiar su política exterior respecto a otro, por ejemplo “la cuestión específica de cómo las viejas prácticas de rivalidad y de guerra pueden cambiar a través de la institucionalización, lo que podría con el tiempo cambiar las identidades, los intereses y las prácticas” (Flockhart 2012, 80). Esta premisa tiene implicación en el estudio debido a que en los gobiernos de Correa y Santos la relación binacional mejoró significativamente. Se establecieron planes conjuntos de acción en diferentes temáticas, incluyendo la seguridad, lo cual evidencia que hubo un cambio en las prácticas e intereses de los países, promovidos por los líderes de turno. En este sentido, las prácticas que llevan a cabo los líderes dependen de una “comprensión colectiva normativa y causal sobre lo que se necesita y acerca de qué necesidades se deben promover al nivel de los intereses” (Adler 1997, 341).

Parte importante de los intereses es su institucionalización a través de las prácticas sociales. Según Wendt(1992, 411), “mediante la práctica los agentes estén continuamente produciendo y reproduciendo identidades e intereses. Con el pasar del tiempo, a través de la interacción de los agentes, cada actor se forma expectativas relativamente estables sobre el comportamiento de los otros y sobre los intereses e identidades que se proyectan. A través de este reconocimiento se producen prácticas de cooperación o rechazo entre actores, debido a que sus intereses han sido institucionalizados y conocidos. Sin embargo, es importante recalcar que este proceso de institucionalización puede repetirse constantemente, en cuanto las identidades y los intereses se transforman dependiendo de varios factores individuales, estatales o sistémicos.

Por último, el constructivismo no sólo explica cómo se construyen los intereses de los Estados, sino también por qué otras preferencias no se constituyen como intereses, dicho de otro modo, analiza los “intereses ausentes”, es decir, “los intereses perdidos como ausencias producidas, omisiones que son el producto comprensible de las prácticas y la estructura social” (Hopf 1998, 176). Como se ha explicado, las identidades son construidas por prácticas sociales intersubjetivas. Por lo tanto, una identidad no puede desarrollar intereses que no

coincidan con las prácticas que constituyeron tal identidad. Ahora bien, tomando en cuenta los factores de identidad, valores, normas e intereses que nos plantea el constructivismo, conceptualizamos el comportamiento de los Estados pequeños a través de procesos intersubjetivos.

2. Estados pequeños

Para el estudio de los Estados pequeños no es fácil hallar una sola definición. Hey argumenta inclusive que “una definición precisa no es necesaria, apelando a lo contingente” (Hey 2003a). Sin embargo, como se explicó anteriormente, las definiciones de teorías positivistas son limitadas en su explicación. Por esta razón, en este trabajo se analiza a los Estados pequeños desde una perspectiva constructivista, argumentando que su pequeñez no es una vulnerabilidad, ni un limitante al momento de garantizar su autonomía e influencia en el sistema internacional, sino que estos pueden usar una política exterior exitosa basada en su identidad e intereses para proyectarse en la política internacional.

El desacuerdo sobre cómo explicar mejor la política exterior de un Estado pequeño se debe a dos problemas fundamentales. Primero, la literatura tradicional sugiere que los Estados pequeños están controlados por las estructuras internacionales, aunque resulta evidente que también hay una influencia desde la estructura nacional y el líder de turno. Segundo, la prominencia de la teoría realista y su concepto de seguridad no reflejan las prioridades de los Estados pequeños (Hey 2003a). Con esta segunda premisa coincide Wilcox (1967) al señalar que la política mundial contemporánea demuestra que no existe una clara correlación entre la riqueza y fuerza militar y la capacidad de influir. Así, “la mayoría de las relaciones internacionales existen en los niveles de negociación y de búsqueda de influencia, y aquí los pequeños Estados tienen gran fuerza” (Wilcox 1967). El poder no necesariamente genera liderazgo e influencia y no sólo las grandes potencias pueden ejercer tal influencia. Los Estados pequeños, por ejemplo, pueden hacerlo a través de herramientas efectivas y exitosas de política exterior. Según Wilcox (1967), las políticas exitosas son aquellas que descansan en un interés mutuo que se logra mediante la negociación, la comunicación abierta y los objetivos compartidos.

Como se puede notar, la definición de Estados pequeños desde la perspectiva constructivista relega la primacía de las medidas cuantificables para explicar el comportamiento de estos en

la política exterior. Toma en cuenta factores tanto materiales como ideacionales. De esta manera los Estados pequeños pueden ser definidos como:

actores sociales en la política internacional impulsados por preocupaciones tales como identidad, valores, normas y significados que les permiten a los Estados pequeños relacionarse con otros actores internacionales, ayudarlos a esclarecer quiénes son, refinar su auto-imagen, y definir su rol. Los representantes del Estado pequeño en el ámbito internacional, incluidos presidentes, ministros, miembros de la élite militar, diplomáticos y otros enviados especiales del Estado y del gobierno, no son solo los portadores de una realidad colectiva, sino también los titulares de su realidad subjetiva. En consecuencia, las normas, las reglas, el lenguaje y el contexto son factores sociales importantes que pueden influir en el comportamiento de los Estados pequeños en la política internacional (Salgado 2017, 42).

Los elementos que dotan de agencia al Estado pequeño para proyectarse en el sistema internacional son las ideas, la cultura, las normas, los valores, entre otros. Estos elementos moldean y construyen la identidad del Estado, la misma que se ve reflejada mediante las acciones y comportamientos desarrollados en la política internacional. Especialmente las ideas son el elemento fundamental para configurar la realidad social de cada Estado. Pueden explicar y comprender la realidad construida, de manera que haya un entendimiento profundo de la realidad y que el Estado pequeño lo pueda utilizar a su favor. En esta realidad se constituyen también nuevos intereses, identidades y normas.

La definición de un Estado pequeño en esta investigación parte del supuesto de que el Estado es una entidad política soberana, plenamente constituida. Por lo tanto, este es un concepto que no está en disputa, pues su significado está suficiente debatido y existe un acuerdo en las características mínimas que debe tener para ser definido como tal. Por otro lado, el término “pequeño” ha sido discutido desde varias perspectivas, por lo que no existe un consenso sobre su definición. Para este trabajo de investigación la condición de pequeño se considera como una característica propia de la identidad de un Estado, la misma que al ser entendida construye ciertos intereses y comportamientos. Por lo tanto, lo pequeño es concebido desde el mismo Estado, así como también desde la comunidad internacional en un proceso intersubjetivo que será explicado a continuación.

2.1 El significado de pequeño

El significado de pequeño dentro del constructivismo no está medido por extensiones territoriales, poblacionales ni por capacidades militares o económicas. No se pretende llamar pequeño a un Estado en comparación con los grandes Estados, pues son medidas relacionadas a las variables positivistas del poder y la capacidad material. Al contrario, la condición de pequeñez tiene un significado más amplio que involucra una identidad nacional y la percepción de otros actores. No refleja debilidad. En este trabajo y de acuerdo a autores constructivistas (ej. Wendt 1992; Goetschel 1998) el poder no es entendido desde la fuerza militar sino desde la influencia y la autonomía.

El poder en sentido positivo es la influencia, “la capacidad de un individuo, o grupo de individuos, para modificar la conducta de otros individuos o grupos de la manera que él desea” (Goetschel 1998, 15). Por otro lado, el poder en sentido negativo es la autonomía, “la capacidad de evitar que otros afecten su propio comportamiento” (Goetschel 1998, 15). Lo que se argumenta entonces es que los Estados pequeños a partir de su condición pueden obtener poder generando influencia y a su vez mantener su autonomía y no alinearse a una gran potencia inevitablemente.

La definición de lo pequeño ha sido cuestionada desde el positivismo, argumentando incluso que no debería ser una herramienta analítica. Desde el constructivismo, el concepto de Estado pequeño se basa en las percepciones; “es decir, si las personas e instituciones de un Estado generalmente se perciben a sí mismos para ser pequeño, o si los pueblos y las instituciones de otros Estados perciben ese Estado como pequeño” (Hey 2003a, 3). Este significado de pequeño toma en cuenta el factor psicológico, el reconocimiento propio del Estado, la definición o percepciones de otros actores y sobre todo la interacción que se produce entre los Estados pequeños y otros agentes. Por lo tanto, en este estudio la definición de pequeñez se entenderá desde la comprensión intersubjetiva del Estado con los otros. Así, “el Estado pequeño se considera como la construcción social de una entidad política soberana basada en la comprensión compartida y el reconocimiento colectivo del Estado como pequeño dentro de la comunidad nacional e internacional (Salgado 2017, 45).

Según Goetschel (1998), “hay situaciones en las que los atributos de poder cuantitativos no son esenciales. Los Estados pequeños pueden intentar compensar su debilidad cuantitativa tradicional enfatizando las virtudes cualitativas, como la mediación, la construcción de

puentes u otros medios no coercitivos” (Goetschel 1998, 16). Tales virtudes cualitativas son usadas por los Estados pequeños una vez que han asimilado su condición. Cuando se han reconocido como pequeños, pueden emprender políticas encaminadas a aumentar su autonomía e influencia, ya sea con base en sus propios recursos estatales o a través del apoyo de una organización internacional u otros Estados con los cuales compartan similares intereses e identidades.

En resumen, en el constructivismo la pequeñez se entiende como la percepción del Estado sobre sí mismo y la percepción de otros actores. Una vez que el Estado asimila tal condición, puede tener una política exterior y de seguridad que le permita adquirir poder en los términos señalados y compensar su déficit de capacidades materiales, además definir el comportamiento de política exterior más adecuado. Según Hey(2003a), no hay un comportamiento único ni generalizado de los Estados pequeños. Al contrario, existen numerosos comportamientos y hasta a veces contradictorios, pues depende de las condiciones nacionales e internacionales bajo las cuales operen. Es decir, pueden responder de manera diferente a situaciones similares. Por ejemplo, pueden centrar su estrategia en instrumentos económicos o diplomáticos, elegir posiciones neutrales, gastar recursos en la garantía de su seguridad, o actuar dentro o fuera de una organización internacional como se explicará a continuación.

2.2 Influencia de Estados pequeños por medio o fuera de una organización internacional

Una discusión teórica en torno a la manera en que los Estados pequeños ejercen influencia gira en torno a que si es necesario que su rol se desarrolle dentro de instituciones internacionales o no. Una primera visión argumenta que los Estados pequeños pueden desarrollarse mejor dentro de instituciones internacionales porque buscarán aliados comunes para cumplir con sus objetivos de política exterior (do Céu Pinto 2014). Leone (2017) coincide en la importancia de las instituciones internacionales para explicar el rol de mediador de Ecuador y Uruguay en el caso de la tensión diplomática entre Venezuela y Colombia debido a la deportación de residentes colombianos de Venezuela en agosto de 2015. El primero ejercía la presidencia pro t mpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños(CELAC) y el segundo de la Unión de Naciones Suramericanas(UNASUR) en ese momento. Además, Leone (2017)argumenta que estas posiciones de presidente pro t mpore de un organismo internacional persuaden a los países de ejecutar nuevos roles. Este aspecto es

relevante en el caso de Ecuador como lo muestra el estudio de Leone(2017). Sin embargo, en el caso del papel ejercido por Ecuador en el proceso de paz con el ELN, tiene menos relevancia puesto que Ecuador actuó como garante de manera independiente y sin acompañamiento de una organización internacional.

La segunda visión no define a las organizaciones internacionales como ambientes necesarios para el cumplimiento de metas de los Estados pequeños. Argumenta que la pequeñez puede ser usada de manera positiva en la construcción de identidades estatales. “Los Estados pueden, de hecho, 'elegir' definirse a sí mismos como pequeños, precisamente como una estrategia de ganar más influencia sobre su entorno” (Browning 2006, 673). Es decir, depende del mismo Estado la formulación de una política exterior innovadora que cree oportunidades para la acción en diferentes ámbitos. Por ejemplo, en la mediación de conflictos armados interestatales o intraestatales, los Estados pequeños pueden utilizar su condición para presentarse como pacíficos y altruistas sin representar una amenaza(Stokke 2012; Moolakkattu 2005). Esta visión tiene particular relevancia en el caso de estudio debido a que Ecuador definió sus intereses e identidad de acuerdo a una posición que por sí mismo le permita ganar relevancia a nivel regional y mundial. Sus ofrecimientos de facilitación de paz o su apoyo constante a la integración sudamericana son acciones que prueban tal afirmación.

La política exterior que elija el Estado pequeño para influir en el sistema internacional, ya sea mediante organizaciones internacionales o fuera de ellas, depende de factores en tres niveles de análisis: el individual, el nacional y el sistémico. Los niveles de análisis han sido usados por varios teóricos racionalistas y constructivistas para explicar el comportamiento de los actores del sistema internacional. A continuación, discutiremos la influencia de estos tres niveles en la política exterior de Estado pequeños.

2.3 Influencia de los niveles individual, estatal y sistémico en el comportamiento de los Estados pequeños

A partir de una revisión extensa de la literatura, Hey(2003b)explica que la mayoría de autores colocaron al nivel sistémico como el segundo nivel con mayor grado de influencia en el comportamiento de los Estados pequeños, a pesar que desde su perspectiva este nivel es el de mayor impacto en la política exterior de Estados pequeños: “el hecho de que muchos autores ubicaran el nivel del sistema como secundario en importancia refleja el grado en que las restricciones sistémicas se han integrado en las ambiciones de política exterior de los Estados

pequeños” (Hey 2003b, 187). Sin embargo, a pesar de las dinámicas y restricciones del sistema, algunos líderes individuales o Estados se pueden destacar por su política exterior dinámica. Una de las características de los Estados pequeños en su comportamiento dentro del sistema es que la mayoría de ellos participan en organizaciones internacionales, se adhieren o ratifican tratados y normas que les permite mejorar su influencia en la política y su situación económica. Por lo tanto, Hey(2003b) concluye que la inactividad de algunos países en instituciones internacionales no está relacionada con su pequeñez sino con una participación poco activa dentro del sistema.

ParaHey(2003b) el nivel estatal o nacional es el nivel de análisis menos apropiado para estudiar el comportamiento de política exterior de Estados pequeños, aunque reconoce que “la variable doméstica juega un papel contextual a veces abrumador, de la misma manera que lo hace el sistema”(Hey 2003b, 189). Más que el Estado como unidad, son las variables domésticas como el tipo de régimen, su nivel de desarrollo y su ideología las que pueden explicar la configuración de la política exterior de los países pequeños como el Ecuador (Hey 2003b).

La diferenciación entre el tipo de régimen de los Estados pequeños es de vital importancia, pues algunos autores señalan que los Estados que cuentan con democracias fuertes y consolidadas tienen menos interés en generar una política exterior que les permita ganar apoyo, pues ya gozan de una legitimidad internacional. Mientras tanto, países con democracias nuevas o menos desarrolladas tienen más interés por construir una política exterior legitimadora, pero para estos regímenes generalmente la legitimidad tiene que caer sobre el gobierno de turno y no tanto sobre la imagen nacional del Estado (Hey 2003b).

Desde otro ángulo, la diferenciación sobre el nivel de desarrollo de los países se debate en torno a la burocracia de política exterior. En primer lugar, gran parte de los autores plantean que los países con mayor desarrollo económico establecen burocracias más sólidas y preparadas, por lo que los servidores de política exterior se mantienen en el tiempo, aunque haya un cambio de gobierno. Mientras tanto,

en Estados pequeños no solo sus burocracias de política exterior son pequeñas y carecen de fondos suficientes, sino que su inexperiencia significa que la mayoría de las políticas bien concebidas diseñadas por los líderes electos se pierden, diluyen o distorsionan en la etapa de implementación (Hey 2003b, 190).

En conclusión, el nivel estatal no es determinante en la explicación de la política exterior de Estados pequeños. No obstante, algunos de los factores nacionales como la opinión pública, la burocracia o la cultura pueden tener una incidencia notable en la política exterior de un Estado pequeño. Así, en nuestro caso de estudio sostenemos que la opinión pública fue un factor importante para que el Estado ecuatoriano asumiera el rol de garante y sede de las negociaciones de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia y posteriormente suspendiera su participación, como veremos en los próximos capítulos.

Por último, el nivel individual es considerado por la mayoría de autores como el más apropiado y con mayor poder explicativo en la conducta de los Estados pequeños. “Esto es consistente con la noción de larga data en la investigación de la política exterior de los Estados pequeños: que la política exterior de la mayoría de los Estados pequeños es el dominio de un líder poderoso, y a menudo caprichoso” (Hey 2003b, 192). Dicho en otras palabras, la conducción de la política exterior depende en gran parte de las preferencias del líder del gobierno y de su equipo de asesores ministeriales en el ámbito de las relaciones exteriores, en el caso ecuatoriano del presidente y de los encargados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

La primacía del nivel individual en la política exterior demuestra la debilidad del servicio diplomático, los pocos controles institucionales sobre el ejecutivo o el fuerte presidencialismo. En muchos países, como el Ecuador, el gobierno nacional tiene la competencia exclusiva sobre los asuntos de relaciones internacionales.¹ Aunque sea evidente la influencia de los líderes nacionales, no se debe descuidar que las decisiones muchas veces también responden a las presiones ejercidas por los actores domésticos y las condiciones sistémicas.

A partir de esta discusión es posible concluir que existe una interrelación de varios elementos de análisis, por lo que los tres niveles de análisis no deberían ser analizados por separado. Si bien el nivel individual tiene mayor poder explicativo sobre todo en contextos donde los regímenes tienen liderazgos fuertemente personalizados, esto no excluye que factores del

¹ En el artículo 261 de la Constitución del Ecuador se establece que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. [...] 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales”.(Constitución del Ecuador 2008)

nivel estatal y sistémico tengan influencia. El Estado pequeño tiene que construir una política exterior exitosa dentro de un sistema de poder internacional, la misma que le permita no solo generar influencia, sino también alentar el respeto de su autonomía.

Además, la política exterior debe tomar en cuenta las necesidades y reclamos de grupos internos del Estado, que representan los diferentes intereses de distintos sectores de la sociedad. A partir de esta interrelación de factores se construye una agenda de política exterior donde se ven reflejados los valores, ideas e identidades del Estado en su conjunto. Existe entonces un debate constante entre la capacidad de maniobra del Estado pequeño como agencia y el sistema internacional como estructura.

3. Teoría del rol en Estados pequeños

Teóricamente es adecuado estudiar el comportamiento de los Estados pequeños a través de la teoría del rol. Ésta permite comprender las variaciones en la conducta de política exterior de los Estados pequeños. Las variaciones se dan debido a la redefinición de intereses, ideas y la formación de identidades estatales, además por la influencia de los niveles individual y sistémico en la prescripción de comportamientos adecuados. Varios autores analizan el comportamiento de los Estados pequeños en función de roles desde el constructivismo social (ej. Gingleux 2016; Harnisch 2011; Breuning 2011). Gingleux (2016) discute que el comportamiento de Estados pequeños no puede ser generalizado a partir de su semejanza en características estructurales, como el tamaño de su superficie y población, sino que debemos estudiar las variaciones en la conducción su política exterior. Analiza los roles nacionales como la combinación de la auto-concepción con el reconocimiento social prescrito por otros (Gingleux 2016).

Los roles son definidos como “posiciones sociales (así como una categoría de actores socialmente reconocida) que están constituidas por expectativas del ego y alter con respecto al propósito de un actor en un grupo organizado” (Harnisch 2011, 7). En este sentido, se produce un debate entre agencia y estructura, es decir, la capacidad de acción del Estado para concebir sus roles y la influencia de la estructura internacional que prescribe cuáles son los roles más adecuados para cada país. Otros autores como Breuning (2011) también reconocen la importancia de la teoría del rol en la discusión constante entre agencia y estructura en la definición de la política exterior de un Estado. Así Gaskarth argumenta que:

uno de los principales beneficios de un enfoque basado en roles para el análisis de política exterior es que da una explicación más dinámica de la formación de identidad y el comportamiento de las políticas que los relatos puramente individualistas o estructuralistas (Gaskarth 2014, 44).

Al darle al Estado capacidad de agencia, se reconoce “el margen de maniobra que los Estados pequeños tienen en su política exterior a partir de la influencia de las instituciones internacionales y los líderes nacionales” (Gigleux 2016, 35). Breuning (2011) y Gigleux (2016) coinciden en el uso del constructivismo para explicar los roles asumidos por los Estados pequeños, en contraste con el neorrealismo y el neoliberalismo que sólo profundizan en la estructura como determinante del rol, descuidando al agente en la relación agencia-estructura. El constructivismo, especialmente de Wendt (1992), es el enfoque que más pone atención a los recursos domésticos en la definición del rol, sin negar la influencia externa. Su énfasis sobre la construcción de la identidad, autoimagen, cultura y normas comparte un estrecho vínculo con la literatura sobre concepciones de roles nacionales.

3.1 Concepción de roles nacionales

La concepción del rol nacional se configura mediante la combinación de lo ideacional y lo material. Reúne tanto la agencia, es decir, las percepciones nacionales, como la estructura, es decir las condiciones materiales del sistema internacional. “Las concepciones de roles se refieren a la percepción de un actor de su posición vis-à-vis (la parte ego de un rol) y la percepción de las expectativas de rol de los demás (la parte alter de un rol)” (Harnisch 2011, 8). Asimismo, Holsti (1970) insiste en la concepción de los roles nacionales a partir del ego y alter. Esto es el resultado de las concepciones de rol de las autoridades, de las necesidades y demandas domésticas y de los acontecimientos o tendencias críticas en el ambiente externo. La concepción del rol está relacionada con el constructivismo social de Wendt (1992) quien explica la identidad social de un actor a partir de las acciones y percepciones de los demás.

El marco constructivista de la concepción nacional de roles pone énfasis en la comprensión de la relación agencia – estructura. Es decir, busca entender cómo un actor como el Estado configura un rol en el sistema internacional tanto abordando la identidad doméstica y la herencia cultural nacional, como aprovechando los recursos materiales a su disposición de forma en que pueda superar los obstáculos derivados de su posición en la estructura internacional como Estado pequeño. Es por lo tanto una “perspectiva cognitiva” (Breuning 2011, 26) que se adapta a las fuentes nacionales e internacionales disponibles, provocando la

confluencia de los aspectos ideacionales y materiales de las relaciones internacionales. Los tomadores de decisiones forman la concepción del rol de su Estado sobre la base de su comprensión de la identidad nacional y el patrimonio cultural, así como de su percepción del lugar que ocupa el Estado dentro del sistema internacional y las posibilidades que puede desarrollar dentro de este.

La concepción de roles está en constante construcción y puede ser modificada a partir de la redefinición de intereses e identidades estatales, así como también mediante el análisis de la presentación de roles de otros actores. Los roles desempeñados por otros Estados pueden moldear la concepción de rol de un Estado, pues su definición e identidad en parte se constituye a través de la diferenciación o la similitud con el “otro”. La concepción del rol nacional responde a los intereses e identidades del nivel nacional. Sin embargo, también responde a “los imperativos de la estructura internacional si esto va a ser útil como instrumento para definir las prescripciones del rol y servir de base para el desempeño del rol” (Breuning 2011, 24).

En otras palabras, las concepciones de roles nacionales deben tener impacto en la audiencia dentro del Estado y al mismo tiempo deben ser creíbles en las relaciones del Estado con otros Estados. Por lo tanto, los tomadores de decisiones deben encontrar mecanismos para hacer frente a las presiones nacionales e internacionales. En el caso de Ecuador esto significa que el rol de garante en el proceso de paz entre el gobierno nacional de Colombia y el ELN debió responder tanto a la opinión pública nacional, como a sus relaciones con Colombia y otros actores externos, incluyendo el ELN.

El rol y la identidad son dos categorías estrechamente relacionadas. Harnisch (2011, 9) sostiene que “los primeros teóricos del rol modelaron la relación al equiparar la parte del ego de un rol con el rol social en sí mismo”. Por lo tanto, los roles se definieron como autoconcepciones o auto referencias que los agentes se aplican a sí mismos como consecuencia de los roles sociales que ocupan. La identidad se reduce a una identidad social, es decir, un actor como un Estado se define a través de los ojos de los otros Estados y de la sociedad:

La identidad le proporciona a un actor un ángulo a través del cual puede interpretar su situación social y las expectativas de un comportamiento apropiado que la acompaña. En esta

perspectiva, una identidad es un conjunto de significados que caracteriza a un actor en un rol (Nabers 2011, 74).

El constructivismo social de Wendt (1992) también reconoce la existencia de un vínculo de co-constitución y reciprocidad entre el rol y la identidad. Por un lado, los actores nacionales deben formular planes y realizar las actividades que encuadren dentro de los límites de sus roles, los mismos que refuerzan y confirman su identidad estatal. Por otro lado, la identidad le permite al Estado conocer un marco de referencia para la interpretación de la posición social que el rol le proporciona al actor. Dicho de otro modo, su identidad, al estar formada por la diferenciación y similitud con los otros, le permite conocer cómo debe desarrollar su rol en el sistema internacional tomando en cuenta su posición y lo que los demás actores esperan de él.

Una etapa previa a la concepción nacional del rol es la orientación del rol, la cual es construida a partir de las expectativas del público doméstico, las expectativas de los grupos de presión nacionales, las expectativas de los actores externos, los requisitos de las membresías en organizaciones internacionales, ente otras variables. Las orientaciones de roles agrupan un conjunto de roles nacionales e identidades que permiten que se cumpla el rol. Sin embargo, las orientaciones no abarcan todas las concepciones nacionales de rol; “eso significa que siempre hay margen para la reorientación si el patrón de concepciones cambia” (Gaskarth 2014, 46).

Las concepciones de rol nacional tienen una relación con las diferentes identidades del Estado, lo cual plantea la posibilidad de que exista un conflicto de roles. El conflicto de roles puede ser utilizado favorablemente para definir los roles más adecuados para el país y desarrollar actividades que puedan explotar aquellas capacidades del Estado en escenarios donde su influencia sea mayor. No obstante, estos conflictos también pueden producir efectos negativos en la reputación del Estado, tanto a nivel interno debido a la elección de un rol por encima de otro, como a nivel internacional debido a la volatilidad y, hasta cierto punto, inestabilidad en su comportamiento. Harnisch(2011, 9) sugiere que “cuanto menor es el número de roles que desempeña un actor, es más probable que estos roles formen la identidad de ese actor”.

En definitiva, según Breuning(2011, 24), “las concepciones de roles nacionales delimitan el alcance de los comportamientos de política exterior que los responsables de la toma de decisiones pueden imaginar y percibir como apropiados para que el Estado los emprenda”. Por

otro lado, la definición de concepción nacional de rol de Holsti (1970) se centra principalmente en la influencia de los tomadores de decisiones individuales. La formulación de un rol adecuado de política exterior puede ser producto de un acuerdo o desacuerdo ente los distintos dirigentes del Estado. A pesar de que Holsti (1970) toma en cuenta la influencia del nivel individual, también reconoce otras variables que entran en el nivel de análisis estatal:

Para explicar las diferentes concepciones de roles nacionales en diferentes Estados, podemos ver fuentes tan variadas como: la ubicación y las principales características topográficas del Estado; recursos naturales, económicos y técnicos; capacidades disponibles; políticas tradicionales; demandas y necesidades socioeconómicas expresadas a través de partidos políticos, movimientos de masas o grupos de interés; valores nacionales, doctrinas o ideologías; “ánimo” de la opinión pública; y la personalidad o las necesidades políticas de los principales responsables de la formulación de políticas (Holsti 1970, 245).

La concepción del rol nacional también está relacionada e influenciada por las prescripciones de roles que provienen del contexto internacional, ya sean Estados, organizaciones intergubernamentales, grandes organizaciones no gubernamentales internacionales, entre otras:

Las fuentes de estas prescripciones de roles incluirían la estructura del sistema internacional; valores de todo el sistema; principios legales generales que ostensiblemente ordenan el apoyo universal (como la doctrina de la igualdad soberana de los Estados); y las reglas, tradiciones y expectativas de los Estados tal como se expresan en los estatutos de organizaciones internacionales y regionales, "opinión mundial", tratados multilaterales y bilaterales; y compromisos menos formales o implícitos y "comprensiones" (Holsti 1970, 246).

El grado de influencia de estas prescripciones en la configuración de la concepción nacional del rol varía significativamente de un Estado a otro y depende de las situaciones o contextos en los que se desarrolle el rol. La concepción del rol se constituye también a partir de las expectativas del yo, es decir lo doméstico e individual, los roles que se consideran apropiados, así como de las expectativas del alter, es decir las demandas implícitas y explícitas de otros actores o la audiencia. Las expectativas moldean las acciones que un Estado debe tomar de acuerdo a un rol. Esta prescripción de roles se deriva de la pertenencia a instituciones, la interacción con otros actores externos y la audiencia nacional. “En consecuencia, la teoría de roles proporciona la agencia en la política exterior, incluso cuando reconoce que está limitada

por las expectativas sociales” (Gaskarth 2014, 45). Es importante tener en cuenta que el desempeño o la representación del rol (*role enactment o role performance*) regularmente difiere de las expectativas del rol del yo y el alter.

3.2 Figura del líder nacional en la concepción y adopción de roles

La teoría del rol aplicada al análisis de política exterior emplea diferentes categorías para su estudio, como expectativas de rol, concepciones de rol, promulgación de rol, formación de identidad, adaptación de rol, aprendizaje. Harnisch(2011, 10) examina además un concepto adecuado al análisis de Estados pequeños, el aprendizaje complejo, que consiste en “cambios en las preferencias de los actores o en una transformación de la naturaleza del sistema político dentro del cual actúa el actor”. Es decir, los cambios de roles pueden producirse según las preferencias del líder de turno, de los grupos de poder y de la sociedad en sí misma. Asimismo, se debe entender que el “aprendizaje complejo implica una redefinición de identidades o de intereses” (Wendt 1992, 392).

Desde el constructivismo social, el aprendizaje es un proceso constitutivo en el que un actor adquiere un nuevo rol producto de una nueva identidad dentro de una estructura determinada o en evolución. El aprendizaje no es un proceso dado o fijo, sino que tiene un carácter cambiante y transformativo. Un actor pasa por un proceso de aprendizaje en el que los roles adoptados pueden ser roles contrarios o complementarios, es decir, un rol que le brinda la oportunidad de diferenciarse de los otros actores o un rol que complementa los roles que se han asumido con anterioridad y que fortalece su identidad. En política exterior existe la posibilidad de que el aprendizaje de roles no esté en concordancia con un rol socialmente aceptado o prescrito por otros. Al contrario, los Estados pueden aprender nuevos roles que podrían ser inaceptables para los otros actores del sistema internacional o para la sociedad nacional.

La discusión sobre la figura del líder nacional en la concepción y adopción de roles en política exterior tiene vital importancia en el contexto sudamericano, por las variaciones significativas en su política doméstica(Thies 2014). Esta discusión es fundamental en la tesis debido a que la figura del ex presidente Rafael Correa (2007 – 2017) marcó un cambio en el curso de la política exterior. Por esta razón, es importante tomar en cuenta las acciones individuales de los líderes nacionales para analizar la política exterior del Estado. Para Thies(2014) la falencia de la teoría de roles convencional es que no sugiere algunos roles personales o estatales como

misionero, mártir y salvador, los cuales pueden ser particularmente apropiados para la realidad de los países del sur global, como el Ecuador.

3.3 Facilitación de paz como rol de Estados pequeños

Según Goetschel (1998), los roles que pueden asumir los Estados pequeños pueden variar en función de las dinámicas de la sociedad internacional. Sin embargo, el desempeño de tal rol siempre está encaminado a la satisfacción de sus propios intereses. Uno de los roles asumidos puede ser la facilitación de paz. Según el autor, “los Estados pequeños desempeñan el papel de promoción de valores ya mencionado” (Goetschel 1998, 26). Estos roles son adecuados para los Estados pequeños debido a sus limitadas capacidades físicas, pues es más eficiente optar por la formación de un sistema internacional que resuelva los conflictos de manera pacífica. Este entorno internacional, al mismo tiempo que los presenta como impulsores de valores de paz y solidaridad, mantiene su autonomía intacta en tanto no genera conflicto con otros países. Al contrario, muestra una actitud facilitadora y negociadora que atrae (Weiss 1998; Moolakkattu 2005; do Céu Pinto 2014).

Holsti (1970), uno de los autores más reconocidos en el desarrollo de la teoría, formuló una tipología que ha sido usada en diferentes estudios. Para esta tesis especialmente interesa el rol de los Estados pequeños al ofrecer sus servicios de mediación, facilitación o mantenimiento de la paz en situaciones de conflicto aprovechando su percibida imparcialidad debido a su falta de participación directa en las zonas en crisis. Además, su menor nivel de participación conviene en cuanto pueden realizar tareas que las partes en disputa no otorgarían a grandes potencias (Leone 2017; Stokke 2012; Moolakkattu 2005).

Según Joshua Weiss(1998), un país puede asumir el rol de facilitador o garante de un proceso de paz por tres razones: reputación, otras nociones interesadas egoístas o una preocupación genuinamente humana. El rol del garante en un proceso de paz es importante en cuanto se convierte en un vínculo entre los actores que por décadas han estado en conflicto y por lo tanto han perdido la confianza entre ellos. En este sentido, los garantes se convierten en puente para facilitar la comunicación entre las partes, renovar las relaciones de confianza y crear un ambiente propicio para negociar.

Un país puede asumir este rol en primer lugar por reputación, ya que tiene un peso significativo en el contexto internacional. Por ejemplo, un país pequeño como Noruega tiene una buena reputación como una nación que lidera y presta su contingente para iniciativas de

mantenimiento y establecimiento de paz (Moolakkattu 2005; Stokke 2012). Además, los Estados constantemente quieren mejorar su imagen en el sistema presentándose como defensores de estándares morales como los derechos humanos o el respeto al principio de no intervención y no como violadores de ellos (Weiss 1998). Por lo tanto, ser garante de un proceso de paz le permite un Estado mejorar su reputación a nivel global, si este rol es jugado con éxito.

Otra razón para asumir este papel son los intereses propios de los Estados, que están relacionados con el interés nacional, las oportunidades económicas y la seguridad del Estado. Por ejemplo, en el caso de Ecuador este rol puede ser interpretado a través de motivaciones de seguridad para defender el territorio de posibles agresiones o amenazas a sus fronteras. Por otro lado, existe el interés de disminuir el número de solicitantes de asilo que entran al Ecuador escapando del conflicto armado colombiano, en gran parte puesto que esto representa un costo económico significativo para el país.

Una tercera y la última razón para asumir el rol de garante de paz es el altruismo de un Estado, es decir, una preocupación humana y sin intereses implícitos para crear un ambiente de paz y cesar con los conflictos armados. Según Weiss(1998) tradicionalmente esta ha sido la razón por la cual la ONU ha asumido un papel tan activo como garante. Puede que no sea el único factor de motivación para participar en un proceso de paz. Sin embargo, se convierte en un factor explicativo importante, sobre todo para organizaciones internacionales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la paz mundial. Un Estado y una organización internacional pueden participar por una de estas razones o por la combinación de algunas de ellas. Sin embargo, los casos estudiados por el autor señalan que los países principalmente se ofrecen a cumplir estos roles para afianzar su reputación y reconocimiento en el sistema internacional (Weiss 1998). En el siguiente capítulo de la tesis, veremos que nuestro estudio de caso respalda este argumento.

En el caso del Ecuador se puede observar que el rol de facilitación de paz y de colaboración con el proceso de negociación entre el ELN y el gobierno colombiano constituye un nuevo rol frente a la situación de conflicto armado en su vecino del norte, que dista del rol de país receptor de refugiados colombianos que huían de su país escapando de la violencia. Durante gran parte del conflicto armado colombiano, el Ecuador había desarrollado roles pasivos. Uno de ellos era el rol de país ejemplo de acogida a refugiados colombianos, el cual le otorgó un

prestigio regional e internacional. Otro de los roles asumidos fue el de agente de seguridad dentro de sus fronteras para evitar o limitar la incidencia de problemas como el narcotráfico, las fumigaciones y los cultivos ilegales en territorio ecuatoriano. El rol más activo de garante frente al conflicto armado en el país vecino y sus consecuencias en el Ecuador representa entonces un giro en la política exterior del país.

El rol de facilitación de paz parte de una concepción nacional que se forja desde las identidades e intereses estatales, y de la expectativa del rol por parte de otros actores como el ELN, el gobierno colombiano y la sociedad ecuatoriana. Así pues, el rol que juega el Ecuador como garante de las negociaciones de paz es un rol que permite demostrar su capacidad para reconciliar las diferencias y los conflictos entre actores opuestos. Específicamente su rol de garante es un nexo entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero, en el que Ecuador manifiesta su capacidad para comunicar mensajes entre los grupos y brindar un ambiente de confianza para que el proceso de paz se desarrolle con efectividad.

Este rol de garante también tiene repercusiones en el sistema internacional, pues presenta al Ecuador como un colaborador regional comprometido con la construcción de una comunidad de paz. Por lo tanto, la formación y adopción del rol del Ecuador puede responder a distintas motivaciones, como las de seguridad y de reconocimiento internacional que se analizarán en los siguientes capítulos. Al mismo tiempo, tal rol debe haber sido aceptado como adecuado por las partes involucradas, es decir que los actores en conflicto plantearon una expectativa de rol que debía ser asumida por el Ecuador y, en el caso particular, cobra relevancia la opinión pública debido sobre todo a que este rol se desarrolló en gran parte en el territorio nacional e implicó la presencia de un actor armado no estatal.

Conclusiones

Este capítulo desarrolló argumentos teóricos que ayudan a explicar el problema de investigación. Empezamos con la elección del constructivismo como perspectiva apropiada para entender las razones por las cuales Ecuador asumió el rol de garante en las negociaciones de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia, descartando las teorías positivistas por su limitación al momento de explicar el comportamiento de Estados pequeños. Así, decidimos usar la política exterior constructivista como herramienta teórica para comprender la formación de intereses e identidades de un Estado pequeño, los cuales inciden en su comportamiento y en los roles asumidos.

Más adelante, expusimos la literatura de los Estados pequeños desde el constructivismo, tomando en cuenta las identidades estatales. En primer lugar, explicamos el significado de pequeño a través de percepciones propias y de otros actores. Posteriormente, abordamos el debate de la influencia de los Estados pequeños por medio de una organización internacional o fuera de ella, argumentando que un país pequeño como el Ecuador puede asumir roles apropiados sin la necesidad de encontrarse dentro de una institución, sino mediante la construcción de una política exterior adecuada. Además, coincidiendo con varios autores, planteamos que los niveles individual y sistémico tienen un grado de influencia importante al momento de explicar el comportamiento de un Estado pequeño, debido a que puede actuar bajo su capacidad de agencia, pero siempre tomando en cuenta las restricciones sistémicas.

Finalmente, explicamos cómo la teoría del rol es un complemento útil para la comprensión del comportamiento de los Estados pequeños. Mediante el entendimiento de los roles se puede analizar las variaciones en el comportamiento de un Estado, la relación con la identidad y los intereses, las preferencias nacionales y las prescripciones de comportamiento por parte de otros actores. Igualmente, a partir del análisis de la influencia del nivel individual, investigamos sobre la importancia de la figura del líder nacional en la adopción y concepción de roles. Para concluir, analizamos la facilitación de paz como rol apropiado para Estados pequeños como Ecuador, el cual podría responder a motivaciones de seguridad, económicas (reducción de la asistencia a refugiados) y reconocimiento internacional y regional. En los dos capítulos siguientes analizaremos las razones por las cuales el Ecuador asumió el rol de garante en las negociaciones de paz entre el gobierno nacional de Colombia y el ELN a partir de los datos recogidos, tomando en cuenta los argumentos teóricos antes expuestos. Empezaremos por las motivaciones nacionales.

Capítulo 2

Motivaciones del Ecuador para asumir el rol de garante en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN

En el presente capítulo se analizan las razones que motivaron al Ecuador para participar como garante y sede principal del proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Como se expuso en el capítulo anterior, los Estados pequeños pueden asumir ciertos roles a partir de la autoconcepción nacional del rol y de las prescripciones de roles que otros actores consideran adecuados. En este capítulo examinaremos una parte de la concepción nacional del rol, es decir, el rol de garante y facilitador de paz asumido por Ecuador en el proceso de paz. La autoconcepción nacional de un rol se construye a partir de la definición de una identidad estatal, la misma que se refleja en los intereses del Estado y en sus acciones a nivel internacional. Este capítulo se enfoca en las motivaciones del Ecuador para asumir este rol con base en su identidad e intereses.

El trabajo del gobierno ecuatoriano en el proceso de paz empezó en el año 2014, durante la fase secreta de diálogos entre el gobierno colombiano y el ELN. Nueve de las 20 reuniones secretas se realizaron en territorio ecuatoriano con la colaboración y planificación de la Cancillería, la Secretaría de Inteligencia y la Policía Nacional. Sin embargo, fue desde marzo de 2016 cuando se oficializó al Ecuador como sede principal de la fase pública de diálogos y al mismo tiempo país garante junto con Chile, Cuba, Venezuela, Noruega y Brasil. En mayo de 2016, a través de la Cancillería, el Ecuador realizó una visita oficial a Colombia con el objetivo de estrechar las relaciones. Esta visita fue aprovechada por la Cancillería del Ecuador para reafirmar su compromiso con la paz del país vecino, ofrecer su territorio como sede y sus buenos oficios para lograr una solución pacífica al conflicto armado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016a). Respecto a la preparación del país para recibir a las delegaciones, el 11 de mayo de 2016 en una entrevista realizada por la radio colombiana WRadio, el ex Canciller ecuatoriano Guillaume Long mencionaba “nosotros estamos listos, en Ecuador tenemos las instalaciones, cuenta con protocolos de seguridad y condiciones que ayudan y coadyuvan al diálogo, en temas técnicos estamos listos para recibir a las delegaciones” (Long 2016).

Este capítulo argumenta que el Ecuador decidió asumir el rol de garante en el proceso de negociación entre el ELN y el gobierno colombiano debido a que era un rol adecuado a sus

intereses e identidad. Durante la última década, el Ecuador ha proyectado una identidad pacífica y pro región, de manera que ha estado interesado en apoyar la solución pacífica de los conflictos de la región. Esta identidad coincide con sus intereses políticos de reconocimiento internacional y posicionamiento regional, los cuales son una de las razones por las que el país buscó el rol de facilitador de paz. Además, argumentamos que existen otras razones más allá de lo político, como intereses de seguridad debido a los problemas de inseguridad que el conflicto armado en el país vecino ha producido en el Ecuador. Ecuador tuvo interés en asumir este rol y apoyar el proceso de paz colombiano puesto que reduciría los problemas en su frontera, por ejemplo, respecto a la presencia de actores armados y cultivos ilegales en territorio ecuatoriano. Finalmente, otra de las motivaciones para el Ecuador fue solucionar el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador, sobre todo por el costo económico que representan.

Este capítulo está estructurado en tres secciones. En un primer momento, analizamos las motivaciones políticas del Ecuador respecto a su interés de reconocimiento internacional e influencia regional. En segundo lugar, investigamos sobre las motivaciones de seguridad, es decir, cultivos ilegales, presencia de actores armados, narcotráfico, problemas ambientales, entre otros. En tercer lugar, exploramos el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador como una motivación que se explica desde el costo económico que representa para el Estado. Por último, detallamos algunas de las conclusiones de este capítulo que nos ayudan a comprender los intereses del Ecuador respecto a su participación en el proceso de paz colombiano y, al mismo tiempo, nos introducen al análisis del siguiente capítulo de esta tesis.

1. Reconocimiento internacional e influencia regional

Para entender la política exterior ecuatoriana y sus principios, los cuales reflejan su comportamiento en el sistema internacional, es necesario hacer una revisión de la normativa. La política pública y las leyes del Ecuador son elementos que nos ayudan a comprender cómo se construyen los intereses y la identidad del país. Así, en relación al rol de facilitador de paz, la Constitución del Ecuador, adoptada durante el gobierno del ex presidente Correa señala entre sus principios que el Ecuador:

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.
2. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.
3. Condena la injerencia de los Estados en los

asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar. 4. Promueve la paz (Constitución del Ecuador 2008, 416).

Estos principios configuran la identidad del Estado, lo que a su vez se manifiesta en sus intereses y en los roles que asume. El comportamiento del Ecuador coincide con la literatura sobre Estados pequeños. Como vimos en el capítulo anterior, ésta argumenta que los Estados pequeños tienen una conducta pacífica, amistosa y apegada al derecho internacional. Asimismo, defienden el principio de autodeterminación e igualdad de los Estados en el sistema internacional.

El rol de garante asumido por el Ecuador también tiene que ser interpretado desde sus intereses, en especial el de ejercer influencia en la región. Desde 2007, la agenda de política exterior del país ha estado marcada por su constante impulso a la integración sudamericana y latinoamericana. Inclusive el integracionismo se convirtió en uno de sus principios vitales. Esto conlleva pensar al Ecuador como país pro región, que busca tener un rol protagónico dentro de la construcción de la misma (Salgado 2017). Para cumplir con este objetivo, el país debe mantener buenas relaciones con los demás países y estrechar los lazos con sus principales socios. Al asumir roles de facilitación de paz, el Ecuador puede ser percibido como un país colaborador y comprometido con los problemas de la región y su solución pacífica. Debemos recordar que el Ecuador ha ofrecido en varias ocasiones sus servicios de mediación y garantía en conflictos entre Estados de la región como en el caso de Venezuela y Colombia en 2015, y en conflictos dentro de un mismo Estado, como en el caso colombiano con los grupos guerrilleros FARC y ELN, o en el de Venezuela por medio de la UNASUR (Leone 2017).

De igual forma, la estrategia de política exterior del Ecuador desde 2007 ha estado encaminada a generar prestigio internacional. Un alto dirigente de la Cancillería explicó que el Ecuador buscaba ser un jugador (*player*) de peso en distintas áreas. Muestra de esto fue su lucha para que en el país se construyera la sede de la secretaría general de UNASUR o el establecimiento de Quito como ciudad sede de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Además, trató de posicionar temas en la agenda internacional, como la problemática de los paraísos fiscales, empresas transnacionales y derechos humanos en la ONU, la iniciativa Yasuní ITT, entre otras. En este mismo sentido, la paz fue utilizada como parte de esta agenda emprendedora que buscó posicionar al Ecuador, darle relevancia y perfil

internacional. En palabras de un entrevistado, “[e]stas iniciativas muestran al Ecuador como un país desde donde se hace diplomacia y desde donde se deciden temas importantes para el futuro de la región y de la humanidad” (entrevista 01, enero 2018).

Cada cuatro años el Ecuador prepara un Plan Nacional de Desarrollo, el cual recoge los principales objetivos, lineamientos y metas a ser alcanzados durante los años de gobierno. En este sentido, es importante analizar el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 para conocer los intereses del país en política exterior. El objetivo que interesa en esta investigación es el número doce, donde se establece “garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017). Como lo señala este objetivo, Ecuador tiene interés en jugar un papel estratégico a nivel internacional y promover la integración regional. La Constitución del Ecuador de 2008, en su capítulo tercero sobre la integración latinoamericana, señala en el art. 423: “la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a impulsarla” (Constitución del Ecuador 2008). Según el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), este interés del Ecuador por apoyar procesos de integración entre los países latinoamericanos está relacionado con su interés por reducir la influencia de potencias externas en la región.

Según el plan de desarrollo, la integración es entendida por el Ecuador como una oportunidad para estrechar los lazos entre los países de la región y construir relaciones de paz y respaldo mutuo. Esta relación de solidaridad se inscribe en el ámbito político mediante el respeto a la soberanía de los Estados latinoamericanos, pero también en la esfera del intercambio comercial y económico. Sin embargo, en su planificación nacional el Ecuador afirma que el principal objetivo de la integración no debe ser lo comercial, sino la construcción de una identidad regional que proyecte a nuestros países en el contexto internacional y, al mismo tiempo, cree condiciones necesarias para desarrollar acciones solidarias entre los Estados (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 346).

El ex Canciller Ricardo Patiño, quien estuvo a cargo en primer momento de la decisión del Ecuador para asumir el rol, señaló que una de las motivaciones del Ecuador para apoyar la paz en Colombia tenía que ver con la situación en la región. En sus palabras, “la preservación de la paz en la región tiene que ver mucho con la preservación de la paz y la democracia. Para que haya paz en la región es importante que haya paz en cada uno de los países” (entrevista 02,

marzo 2018). Para el Ecuador, un conflicto armado interno puede derivar en problemas territoriales y fronterizos entre países de la región. Así, en la mayoría de discursos gubernamentales se ha mencionado que “la paz de Colombia es la paz del Ecuador y de toda nuestra América”.²Por tanto, superar el conflicto armado colombiano favorece la construcción de fronteras de paz, integración y el fortalecimiento del trabajo conjunto. En palabras del entrevistado, “la paz es un elemento fundamental, es la base para la integración” (entrevista 02, marzo 2018).

El objetivo doce del Plan Nacional del Buen Vivir especifica aún más el interés del Ecuador mediante lineamientos que guían su comportamiento, el cual debe desarrollarse con base en relaciones solidarias y pacíficas entre los Estados. Las políticas y lineamientos que enmarcaron la política exterior del Ecuador durante ese periodo plantearon entre otras cosas:

Promover acciones para consolidar al Ecuador como un territorio de paz, espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva. Impulsar actividades internacionales de promoción de paz y de resolución pacífica de los conflictos internos de los Estados, respetando la soberanía de los mismos. Participar soberanamente en operaciones de paz y en programas de ayuda humanitaria, con respecto a los derechos humanos y de forma selectiva y progresiva (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 346).

Estos lineamientos explican por qué el Ecuador ha asumido el rol de garante, pues esta actividad va acorde a la identidad y los intereses del Estado. Aunque algunos funcionarios de alta jerarquía de la Cancillería ecuatoriana señalaron que la participación del Ecuador como garante en las negociaciones de paz no tenía como fin principal mostrar un protagonismo (comunicación personal 01, julio 2017; entrevistas 01, enero 2018; 02, marzo 2018), la revisión documental de los principales textos que enmarcan la política exterior del Ecuador muestra el interés del país en participar en diferentes campos de acción con el fin de asegurar y fomentar su inserción estratégica así como su reconocimiento a nivel regional e internacional. Es decir, el reconocimiento puede ser considerado como una motivación implícita del Ecuador, pues los roles de promoción de paz aumentan el prestigio de un país. Así, el entonces representante del Ecuador en la mesa, Juan Meriguet, afirmó en un foro

² Frase utilizada en varios discursos de Rafael Correa, Lenin Moreno, Ricardo Patiño, Guillaume Long, María Fernanda Espinosa, Juan Meriguet, comunicados oficiales de la Presidencia del Ecuador, comunicados oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

académico que este rol había permitido al Ecuador obtener un reconocimiento internacional y que esto era beneficioso:

A la larga vamos a ver frutos del prestigio que va adquiriendo el Ecuador como un territorio de paz, porque en el Ecuador ha primado desde hace muchísimo tiempo una política humanista y humanitaria frente al conflicto colombiano a pesar de que hemos sufrido varias de las heridas colaterales que provoca esa guerra. Yo quiero contarles que hay un reconocimiento público y permanente del actual Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, sobre la situación de refugiados colombianos en el Ecuador [...] Entonces yo creo que la proyección no solo regional, sino mundial que tiene el Ecuador, el prestigio que tiene este país, es un prestigio que ha logrado dar la vuelta al mundo, es reconocido por los gobiernos y los Estados.³

Un texto clave que enmarcó la política exterior ecuatoriana es el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, el mismo que posteriormente fue sustituido por la Agenda de Política Exterior 2017-2021. Tanto el Plan de Política Exterior como la Agenda de Política Exterior se diseñaron a partir de los rasgos propios de la identidad ecuatoriana. Ambos textos coinciden en varios principios rectores de política exterior. Recalcan que el Ecuador es un defensor del respeto a la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la ciudadanía universal y la libre movilidad (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020; Agenda de Política Exterior 2017-2021). Sin embargo, esta última insiste sobre todo en la garantía para que América Latina y el Caribe se mantengan como una zona de paz.⁴

Así también, la reciente agenda de política exterior incorpora nuevos objetivos del Ecuador como: “1) defender las soberanías y la construcción de la paz [...], 3) impulsar la inserción estratégica del Ecuador” (Agenda de Política Exterior 2017-2021). Como se puede observar, la promoción de la paz, su construcción y el ejercicio de un papel estratégico a nivel internacional pasaron a ser pilares fundamentales de la política exterior del país. Así lo muestra un discurso del ex Canciller Long, en donde manifestó que “Ecuador cree en la paz,

³ Palabras de Juan Meriguet en evento “I Foro Académico de Mantenimiento y Construcción de la Paz” organizado por la Unidad Escuela Misiones de Paz “Ecuador” (UEMPE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador en Quito el 8 de noviembre de 2017.

⁴ Este último principio ha sido reafirmado a nivel regional durante la II Cumbre de la CELAC en La Habana en 2014, cuando los Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad declararon a Latinoamérica y el Caribe como zona de paz basada en el respeto de los principios y normas del derecho internacional (Comunidad de Estados y Latinoamericanos y Caribeños 2014).

primero porque se trata de un bien supremo de la humanidad. La paz para todos, para todos los pueblos y en cualquier lugar del planeta” (Long 2017).

Ecuador ratificó su compromiso con la construcción de la paz mediante la resolución pacífica de los conflictos a través del diálogo. Así la agenda menciona que, consciente de los costos de la guerra y sus consecuencias en el país, promueve la inversión de recursos en programas sociales de redistribución, en lugar de que estos sean utilizados en la financiación de las guerras. También indica que, a través de su apoyo al fortalecimiento de las instituciones multilaterales, el Ecuador pretende crear conciencia en los países sobre la importancia de la paz en la región y en el mundo (Agenda de Política Exterior 2017-2021). Como estos casos ilustran, Ecuador se ha abanderado de la promoción de la paz y ha impulsado varias iniciativas para incidir a nivel regional y global.

En la agenda se establece que el Ecuador seguirá apoyando la solución de conflictos internacionales junto con otros Estados y se hace referencia específica al compromiso del Ecuador en la construcción de un entendimiento entre el ELN y el gobierno nacional de Colombia (Agenda de Política Exterior 2017-2021). Según tres altos dirigentes del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, los procesos de facilitación de paz y específicamente de las negociaciones de paz con el ELN han sido una oportunidad para posicionar al país (comunicaciones personales 01, julio 2017; 02, marzo 2018; entrevista 01, enero 2018). Los mismos afirmaron que el proceso de paz colombiano se convirtió en un tema mediático, no solo en la región, sino en el mundo entero, pues trataba de poner fin al último gran conflicto armado en América Latina. Por lo tanto, muchos países querían ser anfitriones de los procesos de paz con las dos guerrillas más grandes de Colombia (comunicaciones personales 01, julio 2017; 02, marzo 2018; entrevistas 01, enero 2018; 08, junio 2018).

Uno de los entrevistados explicó que, para un gobierno con preocupaciones políticas, enfocar su agenda de política exterior en temas relacionados con la paz era beneficioso, pues no había ningún grupo de oposición que dijera que esto no era conveniente. Al contrario, era un plus político, a diferencia de otros temas de la política exterior ecuatoriana como el asilo a Julián Assange que eran criticados diariamente por la opinión pública nacional e internacional (entrevista 01, enero 2018). Es decir, apoyar la paz en Colombia era una iniciativa que políticamente aportaría cierto reconocimiento y beneficios para el gobierno ecuatoriano.

Sin embargo, un alto funcionario de la Cancillería explicó que el gobierno ecuatoriano fue cauteloso con el tema y trató de no maximizar el beneficio político que representaba para el Ecuador ser garante y anfitrión de un proceso de paz. De esta manera se trató de no indisponer a las partes, para que las negociaciones se desarrollasen en un ambiente de confianza, donde se generaran lazos de cordialidad entre los actores implicados, fuera de medios de comunicación insistentes y declaraciones desatinadas (entrevista 01, enero 2018). Así, si bien el rol de garante era un plus político para el país, el gobierno mantuvo una política cauta para no generar desconfianza en las delegaciones del gobierno colombiano y el ELN.

Los entrevistados se congratularon de los reconocimientos recibidos por el Ecuador por su rol de garante hasta el momento, pues este rol se enmarcaba en la lógica de lo apropiado. En términos constructivistas, el rol ejercido se enmarcaba dentro de una norma adecuada de conducta de un Estado. Por ejemplo, según uno de ellos el mandatario colombiano Juan Manuel Santos, en varias reuniones binacionales, insistió que “el manejo del Ecuador del proceso de paz con el ELN era ejemplar, en cuanto al manejo político, pero también en cuanto al manejo de seguridad y de inteligencia” (entrevista 01, enero 2018). De manera parecida otro entrevistado recalcó que el presidente Santos elogió el manejo de la fase secreta por parte del Ecuador, pues fue tan reservada que esta etapa solo fue conocida por la opinión pública cuando él lo anunció en la instalación de la mesa pública de diálogos en Quito (entrevista 02, marzo 2018).

De igual forma, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, en enero de 2018 destacó el papel del Ecuador en el proceso de paz de Colombia. En sus declaraciones mencionó que, tras la paralización de las negociaciones de paz a inicios de enero de 2018, debido a los ataques perpetrados por la guerrilla, el Ecuador a través de su servicio diplomático dialogó con las partes para que pudieran superarse las dificultades y retomaran la mesa de negociación en Quito. La participación del Ecuador también ha sido reconocida por otros países garantes, como Noruega, país reconocido por su gestión en procesos de paz, quien a través de su representante diplomático felicitó al Ecuador por su apoyo al proceso de paz del gobierno colombiano con el ELN y a la vez por ser la sede principal de la negociación (Agencia EFE 2017). Por su parte, uno de los académicos entrevistados mencionó que este rol respondía a un afán de notoriedad del ex presidente Correa (entrevista 10, abril 2018). Esta afirmación no se aleja de la literatura de los Estados pequeños y la teoría del rol, las cuales

explican que la política exterior de países como el Ecuador puede estar moldeada por las preferencias del líder de turno.

En definitiva, la participación del Ecuador como garante de un proceso de paz importante para Colombia y para la región le ha otorgado prestigio, reconocimiento y respetabilidad internacional y esto precisamente ha sido uno de los motivos por los cuales el país decidió asumir este rol. Así lo dijo la Canciller ecuatoriana, María Fernanda Espinosa, en una entrevista concedida a un medio ecuatoriano: “Ecuador es un país que está interesado en tener una buena posición en la agenda internacional. Hemos puesto la casa en orden y estamos trabajando en varios temas de interés” (Espinosa 2018). Con estas palabras podemos notar cómo las acciones de política exterior del Ecuador han procurado generar un posicionamiento y reconocimiento a nivel internacional.

Tomando en cuenta elementos constructivistas, entendemos cómo una identidad estatal específica, como territorio de paz y solidaridad, ha configurado unos intereses que se reflejan en la normativa y en la planificación nacional. El rol de garante del Ecuador en el proceso de paz formó parte esencial de la política exterior de los gobiernos de la Revolución Ciudadana, al contribuir a la recuperación de la soberanía, del orgullo nacional y la presencia seria en el ámbito internacional (entrevista 01, enero 2018). Así, el rol asumido por el Ecuador responde a una motivación implícita de reconocimiento y ejercicio de influencia a nivel internacional. Prueba de esto es que la facilitación de paz en el conflicto colombiano fue considerada como un respaldo al momento de presentar la candidatura de la Canciller María Fernanda Espinosa para presidir la Asamblea General 73° de la ONU y además proponer un equipo de mediación a la crisis política de Venezuela.

La construcción de una identidad estatal y su reposicionamiento también deben ser analizados a través de otros intereses como los de seguridad y los intereses económicos. A continuación, analizaremos los intereses de seguridad y económicos que motivaron al Ecuador a asumir el rol de garante en las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Estas motivaciones responden directamente a las preocupaciones del país por las consecuencias del conflicto armado colombiano en su territorio.

2. Seguridad en la frontera

El control de las fronteras con frecuencia ha sido un problema de seguridad de los Estados (Carrión 2016). Al ser territorios con menor densidad demográfica, se caracterizan por una

menor presencia del Estado a través de sus fuerzas armadas, policía e instituciones. Se debe tomar en cuenta además que son territorios donde se congregan dos países distintos, con un nivel de desarrollo muchas veces asimétrico. Si bien las fronteras pueden convertirse en zonas de integración y desarrollo bilateral, a través del intercambio comercial y hasta cultural, también son espacios para el desarrollo del mercado ilegal, la actividad criminal y la violencia. Según el académico Carrión (2016, 187) “en la actualidad las fronteras son *nodos* de alta conflictividad, no solo entre los países colindantes sino también de la totalidad de los Estados por donde las rutas de estos giros transitan”. Es decir, los problemas de frontera como el contrabando, el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, entre otros, se convierten en un problema de la región, pues son zonas de interconexión para la producción y el tránsito.

Los problemas en la frontera colombo ecuatoriana se agudizaron por el conflicto armado interno que Colombia ha vivido por más de 50 años. Al respecto Carrión (2016) señala que Ecuador pasó de ser una isla de paz a una plataforma internacional del delito. Según el ex Canciller Guillaume Long, Ecuador ha participado como garante en el proceso de paz con el ELN porque apoya una paz verdadera, pues ha sufrido consecuencias del conflicto armado (Long 2016). Asimismo lo afirmó Rafael Correa en 2015 al hablar sobre la paz en Colombia: “tenemos un problema muy grave en la frontera, una frontera llamada caliente donde se necesita 10 veces más vigilancia, cuerpo policial, militares, pero nos alegramos por Colombia, las buenas noticias para Colombia son buenas noticias para Ecuador” (Correa 2015).

En la planificación ecuatoriana se pueden encontrar objetivos y lineamientos que sustentan este interés de seguridad. En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se establece que el Ecuador se compromete a sostener relaciones bilaterales sólidas con sus vecinos, de manera que las poblaciones fronterizas puedan tener garantía de la protección de los derechos del Buen Vivir, el acceso a servicios básicos e instituciones del Estado (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017). Además, esta planificación se debe realizar “en un marco de corresponsabilidad binacional que suponga hacer de las fronteras espacios de complementariedad, de paz y no de conflicto” (Constitución de la República del Ecuador 2008 citada en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 334).

En este sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir también hace mención a políticas para sostener la seguridad en la frontera. El mecanismo que se plantea es mediante el fortalecimiento de relaciones con los países vecinos con un enfoque de derechos y seguridad integral. Las metas y lineamientos para mantener un control efectivo en las fronteras fueron

desarrollados bajo una lógica de corresponsabilidad binacional. Para el Ecuador la garantía de los derechos de la población fronteriza solo se puede asegurar con la presencia integral del Estado. De esta forma se pueden reducir las brechas de inequidad respecto al resto del territorio nacional. Además del enfoque de derechos, el Ecuador planifica su seguridad fronteriza con base en mecanismos de monitoreo e inteligencia para disminuir el crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017).

Es importante considerar que a partir de 2007 con la llegada al poder de Rafael Correa, la planificación del Estado ecuatoriano respecto a los efectos del conflicto armado colombiano tomó un giro. Según un entrevistado, se hizo un diagnóstico de la situación colombiana, que daba fe de que “1) el conflicto colombiano era un problema, 2) había una estrategia de Colombia para embarcarnos en el conflicto colombiano, 3) la recepción de refugiados tenía fundamentalmente que ir de la mano con una política frente a nuestros migrantes” (entrevista 01, enero 2018). Los objetivos y políticas se enmarcaron dentro del llamado Plan Ecuador, que nació en 2007 como respuesta al Plan Colombia ejecutado del otro lado de la frontera desde 2001.

Ecuador elaboró por lo tanto una planificación sobre la base del respeto a los derechos de las poblaciones fronterizas para mitigar y prevenir la violencia en las provincias cercanas a Colombia, en contraste con el Plan Colombia que se enfocaba netamente en aspectos de seguridad como la lucha contra las drogas y los insurgentes. El mismo entrevistado notó la importancia de abordar los problemas de violencia y seguridad desde una propuesta de paz y distinguió así la política ecuatoriana de la colombiana frente a los efectos de la guerra: “en el ámbito simbólico el Plan Colombia es dibujado como belicista y guerrillista, como una forma de ampliación de la frontera militar, y hay una respuesta desde Ecuador, que es el Plan Ecuador, que es, digamos una propuesta de paz” (entrevista 01, enero 2018). Así, asumir el rol de garante en un proceso de negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla respondía a la misma lógica (entrevista 01, enero 2018).

El Plan Colombia funcionó bajo la lógica del yunque y el martillo, es decir, como una estrategia política y militar con el objetivo de empujar el conflicto armado hacia la periferia y las fronteras de Colombia. Para los países vecinos como el Ecuador, el Plan Colombia significó la llegada de grupos irregulares con más fuerza (Pontón 2016, 38). “La premisa era conseguir la colaboración forzada de los Estados vecinos por medio de diversas iniciativas (políticas fronterizas, creación de infraestructura, bases militares y policiales, reforzamiento

migratorio y planes de desarrollo binacionales)” (Pontón 2016, 38). En la instalación de la mesa de diálogo entre el gobierno colombiano y el ELN, el 7 de febrero de 2017, el ex Canciller Long manifestó en su discurso que el Ecuador apoyaba la paz en Colombia porque significaba paz para el Ecuador debido a que el país había sido víctima del conflicto armado colombiano y con creces cuando tomó fuerza la regionalización del conflicto, es decir, el desplazamiento del conflicto armado hacia las fronteras (Long 2017). Igualmente, un funcionario de Cancillería entrevistado expresó que durante el conflicto armado el control de la frontera estuvo en manos del Ecuador y existió un descuido desde el Estado colombiano (comunicación personal 02, marzo 2018).

Uno de los académicos entrevistados manifestó que era “interés de la política exterior ecuatoriana e interés nacional que haya paz entre las organizaciones armadas de inspiración política y el gobierno colombiano. Esto le conviene al Ecuador y es una razón adicional por la cual prestó sus buenos oficios” (entrevista 09, abril 2018). Al Ecuador, como país fronterizo de Colombia, le interesaba encontrar una salida pacífica a los fenómenos de violencia armada organizada producto de la guerra en Colombia porque esto ofrecía mayores condiciones de seguridad su la frontera norte.

En el campo de la seguridad eran varios los problemas que enfrentaba el Ecuador como consecuencias del conflicto armado en el país vecino. A continuación, explicamos los principales problemas que motivaron al Ecuador para participar en la solución del mismo y como consecuencia reducir las amenazas en su frontera. Según los entrevistados dos problemas principales merecían mucha atención y respuesta desde el Estado ecuatoriano: los cultivos de coca y narcotráfico, y la presencia de actores armados. En relación al primero, el embajador ecuatoriano Juan Meriguet señaló que era uno de los grandes desafíos, pues cada vez se encontraban más plantaciones de hoja de coca en territorio ecuatoriano, lo que hacía necesaria la intensificación de los operativos de erradicación forzosa de los cultivos ilícitos.⁵ Si bien en suelo ecuatoriano el cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína no ocurrían a gran escala como en el suelo colombiano, el Ecuador era un país de tránsito para el tráfico de droga. Es decir, desde Ecuador se enviaban estupefacientes para Estados Unidos, Europa y Latinoamérica. Ecuador también era “considerado un mercado de contrabando de precursores

⁵ Palabras de Juan Meriguet en evento “I Foro Académico de Mantenimiento y Construcción de la Paz” organizado por la Unidad Escuela Misiones de Paz “Ecuador” (UEMPE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador en Quito el 8 de noviembre de 2017.

químicos necesarios para el procesamiento de cocaína y heroína, junto con la proliferación de actividades ilegales conexas a este negocio” (Pontón 2016, 49-50).

Dentro del tema de narcotráfico, una situación aún más preocupante era la participación directa de ciudadanos ecuatorianos. Trabajos de investigación señalan que población mayoritariamente campesina ha prestado su mano de obra en los cultivos de hoja de coca en el país vecino (Pontón 2016). Mientras tanto, pescadores ecuatorianos de Manabí y Esmeraldas han transportado cargamentos de droga proveniente de Colombia hacia Centroamérica (Cruz 2017). Según Carrión (2016, 192-93), “una reducción de la producción de narcóticos y del conflicto interno colombiano le beneficiará en mucho al Ecuador: disminución de los ingresos de productos psicotrópicos, de armas y municiones y de insumos para la producción de narcóticos”. Estos argumentos dan cuenta de que el narcotráfico ha significado una de las mayores amenazas para la seguridad del Ecuador en la última década, por lo que una de sus motivaciones para apoyar el proceso de paz fue reducir estos problemas.

En relación al segundo punto, uno de nuestros entrevistados explicó que la presencia de actores armados no era un problema de gran dimensión pero sí muy regular, debido a que las incursiones eran momentáneas pero habituales, lo cual generaba violencia en la frontera (entrevista 02, marzo 2018). Las tres provincias limítrofes con Colombia enfrentaban amenazas derivadas de esta presencia. Datos de la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía del Ecuador de 2015 (Pontón 2016, 69-70) revelaron la presencia de grupos armados en el territorio. En la provincia de Esmeraldas, varios grupos armados estaban involucrados en problemas de extorsión, tráfico ilegal de hidrocarburos y sustancias psicotrópicas, tenencia de armas, homicidios. Los grupos armados irregulares con influencia en la zona incluían FARC, Urabeños, ELN, Águilas negras y Rastrojos. En Carchi, grupos narco paramilitares estaban involucrados en el tráfico de hidrocarburos y el transporte y tenencia de sustancias psicotrópicas. Por último, en Sucumbíos las FARC estaban involucradas en el tráfico de sustancias psicotrópicas e hidrocarburos, homicidios y extorsión (Pontón 2016, 70).

La presencia de organizaciones armadas ilegales en la frontera ha estado relacionada con dinámicas de economía ilegal, como el tráfico de psicotrópicos ilegales, trata de personas o contrabando, las mismas que son actividades ilegales en cadenas y transnacionales que amenazan a la seguridad del Estado ecuatoriano. Las fronteras son zonas porosas en las que se producen actividades al margen de la ley. En palabras del académico Adrián Bonilla, “cuando no hay control de la sociedad y del Estado sobre el espacio la frontera se vuelve insegura”

(entrevista 09, abril 2018). El fin del conflicto armado en Colombia supondría una mayor presencia del Estado colombiano en la zona fronteriza y la coordinación de acciones de los dos gobiernos para hacer frente a las amenazas de seguridad, por lo que convenía al Ecuador apoyar dicho objetivo. En particular, algunos entrevistados mencionaron que la participación del Ecuador como sede de un proceso de paz colombiano creaba reciprocidad y compromiso del gobierno de Colombia, de manera que podría exigir su presencia en la frontera a cambio de los buenos oficios que el Ecuador prestaba a la negociación con el ELN (ej. entrevistas 01, enero 2018; 11, abril 2018).

Para el académico Francisco Carrión, el rol de garante del Ecuador en el proceso además era conveniente en cuanto el Ecuador podía estar informado de los procesos de paz con los grupos armados que tenían presencia cercana a la frontera ecuatoriana. El académico y diplomático mencionó que “al participar en estas negociaciones y ofrecerse como sede tiene acceso a información valiosa [...] lo importante es que saquemos provecho de esa información. Caso contrario sería un disparate prestar el territorio para que se produzcan las conversaciones” (entrevista 11, abril 2018). Esta información podía ser utilizada para reforzar la frontera y diseñar una agenda de seguridad que redujera las amenazas al Estado. Esta perspectiva coincidió con las palabras del embajador Ayala Lasso, quien indicó que “si se resuelve la paz en Colombia y esa paz es aceptada unánimemente por las partes, se resuelve el problema para el Ecuador también, no habría problema de seguridad en la frontera, aparte de la criminalidad común” (entrevista 10, abril 2018).

Otras motivaciones del Ecuador para buscar la terminación del conflicto, asociadas a la seguridad, eran los problemas ambientales y daños al ecosistema producto de las actividades ilegales. El tema que preocupaba era el relacionado a las fumigaciones realizadas por el gobierno colombiano para erradicar las plantaciones de hoja de coca. Esto era alarmante para el Ecuador, pues la mayoría de los cultivos se encontraban en zonas fronterizas. Así lo confirmó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al incluir Nariño y Putumayo entre los departamentos más afectados por cultivos de coca (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia 2017, 23). El Ecuador incluso ha demandado al Estado colombiano por las afectaciones que producen las fumigaciones aéreas tanto a su población como al ambiente y ha exigido que cumpla con ciertos compromisos para evitar daños al medio ambiente y a la salud (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014).

Según un entrevistado, las familias que habitan en la frontera han vivido situaciones de zozobra, por lo que el Estado ecuatoriano ha tenido que estar permanentemente preocupado de su protección (entrevista 02, marzo 2018). Esto se debe a que la presencia de plantaciones de hoja de coca ha acabado con el ecosistema propio del sector, lo que a su vez causó un deterioro ambiental importante (Pontón 2016, 72). No obstante, las mayores afectaciones al medioambiente y a la salud de los habitantes de la zona fronteriza fueron las fumigaciones aéreas con glifosato, que se realizaron en el marco de los objetivos del Plan Colombia.

Cuando hablamos de problemas de seguridad en el Ecuador producidos por el conflicto armado colombiano, ineludiblemente tenemos que mencionar el ataque en Angostura como un hito que cambió el rumbo de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y su vecino del norte. El ataque ocurrió debido a que las FARC “lograron construir una base estratégica campamentaria aproximadamente a 1,8 kilómetros de distancia de la frontera dentro del territorio ecuatoriano” (Delgado 2016, 143). Desde esta base se planificaban acciones armadas de la guerrilla, pues estaba bajo el control de altos líderes, como el segundo jefe de las FARC, Luis Edgar Devia Silva alias Raúl Reyes. Para uno de nuestros entrevistados, el ataque colombiano contra una base guerrillera en Angostura fue el peor atropello a la soberanía del Ecuador. Apoyar la paz en Colombia permitiría entonces evitar este tipo de incidentes a futuro (comunicación personal 02, marzo 2018).

Según uno de los entrevistados, los problemas de seguridad del Ecuador podrían reducirse si se concretaran dos escenarios. En primer lugar, si el proceso de paz tuviera éxito, se reducirían la violencia política, la persecución de los actores políticos de izquierda que están en la vida civil, los ataques por parte de grupos neoparamilitares y bandas criminales, y el asesinato de líderes sociales, comunitarios, sindicalistas y activistas de derechos humanos. En segundo lugar, el Estado colombiano podría entrar y tomar presencia en los lugares donde había presencia de grupos irregulares, lo que también beneficiaría a la seguridad del Ecuador en la zona fronteriza (entrevista 01, enero 2018).

El gobierno ecuatoriano reconoció la importancia de replantear su estrategia de seguridad, pues la firma de la paz con las FARC y la posible firma de paz con el ELN en la mesa de Quito eran paso hacia un largo proceso de posconflicto. Según un entrevistado (comunicación personal 01, julio 2017; entrevista 01, enero 2018), no sería lo mismo tener en la frontera un conflicto basado en diferencias políticas, a un conflicto entre grandes carteles de droga y bandas criminales. Por esa razón, el Ecuador abogó por la presencia institucional del Estado

colombiano en zonas abandonadas por la guerrilla que querían ser cooptadas por nuevos grupos dedicados al crimen organizado. Para el ex Canciller Patiño, “que Colombia controle adecuadamente sus fronteras para nosotros es fundamental. Mientras no, esas fronteras seguirán siendo un problema de seguridad para nosotros” (entrevista 02, marzo 2018).

Para hacer frente a los problemas de seguridad en la frontera, el Ecuador adoptó un discurso de complementariedad en temas de planificación frente a Colombia. Desde 1996, se creó la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia (COMBIFRON) con el objetivo de tratar específicamente temas de seguridad, defensa y control fronterizo. En 2017 la Comisión identificó varios temas de preocupación para Ecuador y Colombia, incluyendo “el crecimiento de delitos acuáticos en la frontera, actividades del crimen organizado transnacional, uso ilegal de los espacios aéreos y pistas no controladas para actividades de narcotráfico, problema migratorio irregular de colombianos ante las nuevas políticas y controles migratorios regionales” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas 2017).

La COMBIFRON ha permitido el fortalecimiento de las relaciones de los países en materia de seguridad. Uno de los mecanismos establecidos en el período del ex Canciller Long fueron los informes sobre el avance del proceso de paz con las FARC que las autoridades colombianas tenían que presentar al Ecuador. La delegación colombiana compuesta por ministros, comando conjunto, generales de todas las fuerzas presentaban el estado del proceso de paz, especialmente aquellos temas que interesaban al Ecuador, como por ejemplo el traslado de los guerrilleros a las zonas veredales, el mapa de las zonas veredales cercanas a la frontera con el Ecuador, la reducción de guerrilleros en la zona fronteriza con Ecuador o el número de disidentes de las FARC (entrevista 01, enero 2018). Debido a los problemas ocasionados por el conflicto armado colombiano en el Ecuador, éste ha buscado crear mecanismos conjuntos con Colombia para reducir las amenazas, así como apoyar los procesos de paz en el vecino país.

La firma del acuerdo de paz con las FARC y posiblemente con el ELN en la mesa de Quito plantearía entonces oportunidades importantes en materia de seguridad para el Ecuador. El desarme y la desmovilización de los combatientes podrían disminuir el tráfico de armas y municiones a través del territorio ecuatoriano, así como también la presencia de los actores armados en el mismo. Del mismo modo, debido a la relación de las guerrillas con los cultivos de coca, estos podrían reducirse como consecuencia de la paralización de sus actividades. En este sentido, se entiende por qué las preocupaciones de seguridad fueron una de las

motivaciones del Ecuador para participar en la búsqueda de un acuerdo de paz entre el ELN y el gobierno colombiano.

Finalmente, para el Ecuador la frontera norte ha sido un problema de tensión que se ha manifestado en un mayor gasto económico en seguridad y la presencia del 25% del personal de las Fuerzas Armadas en la zona (entrevista 02, marzo 2018). Por esta razón, la paz en Colombia era conveniente para el Ecuador. Así lo manifestó el ex Canciller Long: “en tiempos de paz una frontera como la nuestra costaría el 10% de lo que nos ha costado custodiarla en los últimos años [...] apoyamos la paz sabiendo que tendrá efectos virtuosos para el Ecuador” (Long 2017). El mismo señaló que según datos gubernamentales, en el año 2016 hubo un descenso de los indicadores de violencia en la frontera norte, lo cual implicó menor gasto en seguridad (Long 2017).

Así para varios tomadores de decisión de política exterior, la paz de Colombia con los grupos insurgentes ayudaría a que el Ecuador cumpliera sus objetivos en términos de seguridad, debido a que ya se reduciría el riesgo en la frontera norte. Además, cuando las fronteras son seguras, se pueden fortalecer otro tipo de relaciones. El ex Canciller José Ayala Lasso señaló que la paz en Colombia afectaría positivamente al Ecuador, aumentaría el comercio, los contactos y la tranquilidad fronteriza (entrevista 10, abril 2018). Así también se refirió el ex Canciller Francisco Carrión quien indicó que la relación entre los dos países podría ser más fructífera, en términos de lo que llama “agenda positiva”, es decir “un incremento en el comercio, el intercambio de bienes, de servicios, la cooperación y el relacionamiento público entre las poblaciones de frontera tradicionalmente marginadas” (entrevista 11, abril 2018). Otra de las grandes oportunidades de la terminación del conflicto colombiano para el Ecuador, en términos de costos económicos, sería la disminución del número de refugiados colombianos. El análisis de esta motivación se desarrollará a continuación.

3. Refugiados colombianos en el Ecuador

El tratamiento a los refugiados en el Ecuador durante los gobiernos de Rafael Correa y Lenin Moreno se desarrolló bajo una lógica humanista y no como un problema de seguridad. La Constitución del Ecuador, en su sección sobre movilidad humana, reconoce los derechos de los refugiados y se compromete a otorgarles protección especial para el respeto y goce de sus derechos.⁶ Asimismo, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, dentro de los

⁶ Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección

lineamientos para sostener relaciones pacíficas y solidarias con otros Estados, el Ecuador plantea “posicionar activamente el refugio y el asilo humanitario en las agendas bilaterales y multilaterales bajo el principio de responsabilidad compartida” (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 346). Por lo tanto, el discurso del Ecuador frente al refugio era un discurso de solidaridad pero que también ponía énfasis en la responsabilidad de los Estados desde donde huyen las personas por temores fundados de persecución.

Al momento de iniciar las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN, el Ecuador era el país latinoamericano que más refugiados acoge producto del conflicto armado colombiano y estaba dentro de los países que más refugiados atendía en el mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2017). Frente a esta problemática, había integrado los conceptos de libre movilidad y ciudadanía universal con el propósito de garantizar la igualdad de trato y oportunidades para nacionales y extranjeros, la libertad de movimiento y la no discriminación. Adicionalmente, para las personas refugiadas en territorio ecuatoriano, el Estado “ha definido políticas públicas, planes y programas que norman y regulan su ingreso, estadía y adaptación dentro del el país” (Agenda de Política Exterior 2017-2021, 58). Muestra de esto es que en febrero de 2017, el Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Plan Nacional de Movilidad Humana con el objetivo de regular el tratamiento a refugiados y personas migrantes que ingresan al territorio ecuatoriano. Según dicha ley, el trato a los refugiados debe ampararse bajo los ejes de corresponsabilidad, progresividad, universalidad, transversalización e intersectorialidad (Ley Orgánica de Movilidad Humana 2017). Una de las secciones más importantes de la ley es aquella que regulariza la situación de los refugiados al concederles la residencia ecuatoriana y otorgarles la cédula nacional de identidad. Estas acciones tienen como objetivo promover la migración fronteriza segura, reducir la discriminación hacia refugiados y migrantes, proveer servicios básicos, acceso a la educación y a oportunidades laborales y fomentar el desarrollo de proyectos sociales; es decir, integrar de manera exitosa a las personas refugiadas en la planificación gubernamental ecuatoriana (Agenda de Política Exterior 2017-2021).

El tema del refugio colombiano fue una de las motivaciones que incitó al Ecuador a apoyar un proceso de paz en el país vecino, pues lo ideal sería que con la firma de paz se reduzca el número de solicitantes de refugio. Según un comunicado de Cancillería, el Ecuador desde

especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (Constitución del Ecuador 2008).

2016 celebró los avances en los procesos de paz en Colombia, y en tal sentido “avizoró cómo esa nueva realidad cambiará la situación de los refugiados en la región” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016b). Por lo tanto, la paz era vista como una oportunidad para que la población colombiana encontrara bienestar en su territorio y consecuentemente no tuviera que salir de su país en busca de refugio.

Según los entrevistados, el Ecuador hizo mucho por los refugiados colombianos y ha dedicado una gran cantidad de recursos (comunicaciones personales 01, julio 2017; 02, marzo 2018; entrevista 01, enero 2018). La problemática de los refugiados colombianos en el Ecuador no era vista por los hacedores de política como un problema de seguridad (entrevista 01, enero 2018). La mayor preocupación y motivación en este tema venía desde el lado económico. Es decir, el tema de refugiados era visto como una motivación económica, pues la garantía de los derechos de las personas protegidas implicaba un gasto económico significativo para el Estado. Por esta razón el Estado ecuatoriano tenía intereses estratégicos en el proceso de paz colombiano, “no solo por sus implicaciones en la seguridad y defensa, sino, además, por el eco que podría tener en la dinámica del refugio hacia su territorio que ha puesto en jaque su capacidad de respuesta y de acogida” (Pérez 2017, 184).

Según uno de los académicos entrevistados, “el Ecuador ha asumido un costo generoso, quizás ni siquiera por generosidad, sino porque no puede evitarlo; es un costo obligado” (entrevista 10, abril 2018). En consecuencia, apoyar la paz en Colombia le convenía al Ecuador en tanto suponría una reducción del número de refugiados colombianos que cruzan la frontera a territorio ecuatoriano. Uno de los académicos incluso afirmó que se podría pensar en que la paz haría que los colombianos regresen a su país (entrevista 11, abril 2018). Los académicos también coincidieron en que las buenas relaciones entre los dos gobiernos podrían usarse como una oportunidad para que el Ecuador pidiera a Colombia que asumiera parte del gasto (ej. entrevistas 11, abril 2018; 07, junio 2018). Mientras tanto, un ex Canciller entrevistado señaló que “se ha pedido al gobierno colombiano que propicie el retorno de colombianos, especialmente después de que se iniciaron y avanzaron las negociaciones con las FARC y ahora con el ELN” (entrevista 02, marzo 2018).

La preocupación económica del Ecuador por el tema del refugio se vio reflejada en la insistencia del país en la aplicación del principio de responsabilidad compartida. La responsabilidad compartida se refiere al compromiso de otros Estados para apoyar y acoger a los refugiados, de manera que se repartan equitativamente las responsabilidades entre los

Estados. Es así que el Ecuador solicitó que Colombia se acogiera al principio de responsabilidad compartida ante el gran movimiento de refugiados que huyen de este país a territorio ecuatoriano. Según un ex funcionario de alta jerarquía de la Cancillería, desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas en 2010, en muchas ocasiones el Ecuador planteó que el gobierno de Colombia compartiera los costos de la atención de los refugiados (entrevista 02, marzo 2018). De la misma forma el ex Canciller Long en un discurso manifestó que los costos del conflicto armado habían sido elevados para el Ecuador, pues se regionalizaron los costos de la guerra (Long 2017).

El gobierno colombiano durante más de 50 años fijó su principal preocupación en los asuntos de seguridad. Desde la perspectiva estatal, la atención al conflicto se centró en hacer frente con sus fuerzas militares a los grupos armados no estatales, dejando en un segundo plano las preocupaciones y responsabilidades por las consecuencias humanitarias de este. El conflicto armado ha provocado el desplazamiento interno y refugio masivo de la población colombiana. Según datos del ACNUR hasta febrero de 2017 se encontraban 340,000 refugiados colombianos en el extranjero (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2017b). La mayoría de ellos se encontraban en Ecuador y Venezuela. Entre 1989 y 2017 el Ecuador recibió alrededor de 226,000 solicitudes de asilo, en su mayoría de ciudadanos colombianos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2017a). Según datos de la Cancillería del Ecuador, en abril de 2017 unos 60,000 refugiados se encontraban reconocidos en el país, de los cuales alrededor del 98% llegaron desde Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2017).

Ecuador ha solventado los gastos derivados de la protección a refugiados a través de su presupuesto y la colaboración de organizaciones internacionales. La Dirección de Refugio de la Cancillería del Ecuador señaló que se destinaba 60 millones de dólares en atención a los refugiados reconocidos y apenas el 25% de ese rubro era cubierto por la cooperación internacional. Cada refugiado reconocido en el país requiere un gasto anual de 580 dólares (El Comercio 2012). Por esta razón, el Estado ecuatoriano solicitó que Colombia asumiera su responsabilidad y la atención de los refugiados se realizara en forma compartida. Inclusive, para la reanudación de relaciones diplomáticas con Colombia tras los incidentes en Angostura, el Ecuador pidió como condición que se aplicara el principio de responsabilidad compartida (Pérez 2017, 187). En 2012, por primera vez Colombia aportó con 500 000 dólares para atender a los refugiados colombianos en Ecuador (El Comercio 2012). Sin embargo, estos

aportes todavía se quedaron cortos frente al gasto incurrido por el Ecuador. La responsabilidad compartida implicaría una reducción en los gastos del Estado ecuatoriano, pues Colombia tendría que prestar su contingente para garantizar las necesidades inmediatas y a largo plazo de los refugiados. Además, debería apoyar económicamente a las instituciones nacionales y locales que trabajan con refugiados, así como las comunidades que los reciben. El punto fundamental de la responsabilidad compartida es que tanto Ecuador como Colombia tendrían que trabajar coordinadamente en el desarrollo de soluciones duraderas que faciliten el retorno voluntario de los refugiados a Colombia.

Aunque las relaciones de cooperación entre Ecuador y Colombia se fortalecieron durante las presidencias de Santos, Correa y Moreno y se dieron muchos encuentros binacionales, en materia de refugio a la fecha de escribir todavía no existía un plan de responsabilidad compartida que comprometiera a Colombia con el aporte de recursos económicos. Según un entrevistado, el Ecuador también afrontaba costos que no eran visibles, por ejemplo, la generación de empleo. En sus palabras, “estos costos no son cuantificables, por ejemplo, las personas ecuatorianas que pueden acceder a empleo tienen que disputarse ese empleo con refugiados. Al estar en situación de vulnerabilidad, también se generan situaciones de afectación a los derechos laborales de los colombianos” (entrevista 02, marzo 2018). Por lo tanto, el Ecuador abogó por que la paz en Colombia redujera sus gastos cuantificables en materia de protección a refugiados.

Durante el tiempo en que se firmó el cese bilateral al fuego y se mantuvieron las negociaciones en La Habana entre las FARC y el gobierno colombiano entre 2012 y 2016, disminuyeron a casi la mitad los solicitantes de refugio provenientes de Colombia (HIAS Ecuador 2018). Al momento de asumir el rol de garante, el Ecuador por tanto podía encontrarse alentado por estas cifras, pues con la terminación del conflicto armado con las guerrillas más importantes de Colombia se esperaba que disminuyera la violencia en el país vecino y consecuentemente se redujeran las solicitudes de asilo de colombianos que huyen al Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016b) .

La disminución del número de refugiados supone un menor gasto para el gobierno ecuatoriano, pues como mencionamos el Ecuador ha financiado unos tres cuartos del presupuesto total. Para el Ecuador esta motivación económica se volvió aún más importante desde 2015, pues tuvo que ajustar su presupuesto debido a la caída del precio del petróleo. Según el ACNUR “la actual crisis económica está afectando la continuidad de la presencia del

Gobierno, así como de las políticas y programas sociales en la zona de la frontera norte y otras áreas con alta concentración de personas refugiadas de Colombia” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2017b, 2).

Más allá del alto costo económico que representa para el Ecuador la asignación presupuestaria para la protección y atención a los refugiados colombianos, se deben mencionar otros desafíos derivados de estas dinámicas, incluyendo temas jurídicos y sociales y una alta carga administrativa para atender a esta población. Mientras ningún entrevistado mencionó estas razones y no se encontraron datos que reflejaran que constituyeron una motivación por parte del Ecuador para ser garante en las negociaciones de paz en Quito, es probable que sean factores adicionales por los que el Ecuador se encontraba interesado en facilitar un diálogo entre las partes para poner fin al conflicto armado colombiano. En efecto, sus esfuerzos ayudarían a reducir los desafíos en esas materias.

Según un ex Canciller, en el periodo posacuerdo con las FARC se esperaba que se elaborara un plan de retorno que anime a los refugiados a volver a su país y se diera una solución en la mesa de Quito con el ELN (comunicación personal 01, julio 2017). Al ser garante del proceso, el Ecuador podría contribuir a la discusión del tema. A pesar de que el gobierno ecuatoriano ha declarado públicamente que los refugiados colombianos podían permanecer en el país aún después de que se haya terminado el conflicto armado en Colombia (El Telégrafo 2016b), un ex Canciller manifestó que “lo ideal sería que los refugiados retornen a su país, pues no sería un número inmanejable para Colombia” y a la vez reduciría el gasto del Ecuador en la protección de refugiados (entrevista 01, enero 2018). Al igual que él, otro ex Canciller señaló que el Ecuador debía insistir en un programa de repatriación o un plan de retorno por parte de Colombia, en su relación bilateral con el gobierno de ese país (comunicación personal 02, marzo 2018; entrevista 01, enero 2018).

Los entrevistados insistieron en la importancia de que Colombia diseñe un plan de retorno pues la mayoría de los refugiados no ha optado por el retorno como primera opción.

Asimismo lo muestran datos del ACNUR: “cerca del 90 por ciento de las personas refugiadas de Colombia ha expresado su deseo de quedarse en Ecuador” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2017b). Los refugiados colombianos tienen varias motivaciones para no querer regresar a su país. Por un lado, saben que la firma de la paz no necesariamente pone fin a la violencia, por lo que sus resultados se verán a largo plazo.

Encuestas realizadas por el ACNUR, muestran que en 2015 “sólo cuatro familias pidieron

formalmente retornar y sólo dos lo solicitaron en el 2016” (Zibell 2016). Otra prueba del interés del Ecuador en facilitar un retorno voluntario y seguro de los refugiados colombianos a su país es el apoyo a la Cancillería colombiana en la socialización del programa de reparación de víctimas, en virtud de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en las provincias fronterizas del territorio ecuatoriano desde 2016 (El Telégrafo 2016a).

En definitiva, aunque desde el gobierno ecuatoriano se manejó un discurso a favor de la protección de las personas en movilidad humana, pues se garantizaba su libertad de residencia, trabajo, acceso a servicios públicos como “cualquier ciudadano ecuatoriano”, los hacedores de política reconocieron que la protección de refugiados implicaba un gasto para el Ecuador que esperaban sea reducido con la firma de paz (ej. comunicación personal 01, julio 2017). Según el Embajador Juan Meriguet, “el costo de las guerras en Colombia hace que para Ecuador la búsqueda de la paz sea también nuestra urgencia” (Meriguet 2017). La paz en Colombia presupondría un nuevo escenario fronterizo, que comprometería tanto a Colombia como al Ecuador a generar políticas de desarrollo fronterizo y una respuesta integral a los problemas de movilidad humana con menores costos para los dos países.

Conclusiones

En este capítulo hemos analizado las motivaciones del Ecuador para asumir el rol de garante en el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Así, encontramos tres motivaciones principales. La primera es de tipo político y se expresa en el reconocimiento internacional e influencia regional. Una segunda motivación está relacionada a los problemas de seguridad fronterizos. La tercera motivación tiene que ver con los costos económicos que representa para el Ecuador la protección de refugiados colombianos. Estas motivaciones fueron expresadas en palabras de personas clave en la formulación de la política exterior del Ecuador y en la decisión del país de asumir el rol de garante, así como en textos clave que orientan la política exterior ecuatoriana, los cuales reflejan los intereses y la identidad del Estado ecuatoriano. El Ecuador como país pequeño, no necesariamente débil, ajusta su identidad a sus intereses. Por lo tanto, al momento de asumir el rol de garante, presentaba una identidad con base en la promoción de la paz, apoyo a los países de la región, libre movilidad humana, inserción estratégica en el mundo, los cuales hemos analizado en el lenguaje utilizado en la planificación de política exterior del país.

La política exterior de Estados pequeños como Ecuador tiene que ser explicada desde la interrelación de niveles de análisis. En nuestro caso de estudio observamos cómo las

motivaciones se configuraron desde un nivel individual, es decir, desde la preferencia personal de los tomadores de decisión, pero también a partir del contexto estructural que configuró el conflicto colombiano. Desde el nivel individual, analizamos cómo las preferencias de los líderes y tomadores de decisión marcaron el curso de la política exterior de un Estado pequeño. Este rol a su vez fue aprovechado por el Ecuador para posicionarse políticamente en el escenario regional y mundial. Así el Ecuador abanderó la facilitación de paz y la usó para su promoción a nivel internacional. Este rol a su vez respaldaba otras iniciativas de política exterior que pretendían incidir en espacios supranacionales.

Por otro lado, desde el nivel estructural encontramos varias motivaciones de seguridad y económicas. El Ecuador como país fronterizo sufrió impactos del conflicto armado colombiano, tanto en seguridad como en la acogida de refugiados. Aunque el Ecuador manejaba un discurso político de apoyo al proceso de paz, en temas de seguridad y defensa en la frontera norte predominaba un lenguaje discursivo militar que ponía en primer plano la seguridad del Estado y el control de las amenazas en la frontera. En tal sentido, con el apoyo a la terminación de conflicto armado, el Ecuador reduciría sus amenazas a la seguridad en temas de narcotráfico, campamentos guerrilleros, cultivos ilegales, contaminación ambiental, etc. En tema de refugio, el Ecuador gastaba en su protección, por lo que, si terminara el conflicto con las guerrillas, esperaba que disminuyera el número de solicitantes de asilo y posiblemente se hiciera efectivo el retorno de la población desarraigada a Colombia. También sería más factible que Colombia colaborara económicamente con los gastos incurridos en materia de asistencia a refugiados de ese país. Estas condiciones estructurales también nos explicarán en el siguiente capítulo por qué, por ejemplo, la participación del Ecuador en el proceso ha sido legitimada desde la sociedad ecuatoriana.

En conclusión, encontramos que el gobierno ecuatoriano asumió el papel de garante en gran parte porque pensaba que la paz en Colombia le beneficiaría como lo refleja la repetida afirmación de que la paz del país vecino es también la paz del Ecuador. Sus motivaciones eran políticas, de seguridad y económicas. En lo político, su rol como garante y sede del proceso buscó posicionar al Ecuador e impulsar su reconocimiento como país comprometido con la resolución pacífica de conflictos. En los temas de seguridad y refugio, el Ecuador encontró una oportunidad importante para reducir sus efectos en el país. La terminación del conflicto armado supondría un escenario fronterizo con menores amenazas a su seguridad, así como la reducción del presupuesto económico para la atención y protección de refugiados

colombianos en el Ecuador. En el siguiente capítulo analizaremos, la concepción del rol desde el alter, es decir, desde las percepciones de tres actores principales respecto a qué tan adecuado resultaba el rol para el Ecuador.

Capítulo 3

Percepciones de otros actores respecto al rol de garante asumido por el Ecuador en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN

En el presente capítulo analizamos las percepciones del gobierno colombiano, el ELN y la sociedad ecuatoriana respecto al rol asumido por el Ecuador en el proceso de negociación de paz. De acuerdo a la teoría que usamos en nuestra investigación, la formación de roles de un Estado se configura en doble sentido, como una dinámica que depende de la capacidad de agencia y estructura. Por un lado, se define a partir de la concepción nacional del rol, es decir, de acuerdo a la identidad y los intereses del Estado. La capacidad de agencia de los Estados para concebir sus roles de acuerdo a sus intereses nacionales fue analizada en el capítulo anterior, en el cual investigamos las motivaciones políticas, económicas y de seguridad del Ecuador para asumir el rol de garante en el proceso de paz entre el gobierno colombiano y el ELN.

Por otro lado, la teoría del rol nos dice que el rol también se configura a través de la prescripción de roles. Esto es la influencia de otros actores que prescriben cuáles son los roles más adecuados para un país. Los roles aceptados o prescritos socialmente por otros actores se construyen mediante los valores del sistema internacional, sus principios, reglas, tradiciones, expectativas de otros Estados, percepciones de actores estatales y no estatales y la opinión pública nacional e internacional. En ese sentido, en este capítulo analizamos las percepciones de las partes involucradas en la negociación, es decir del gobierno colombiano y del ELN, para conocer las razones por las cuales el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol de facilitador de paz. También analizamos la percepción de la sociedad ecuatoriana respecto a este rol y sus demandas implícitas y explícitas. Examinamos las percepciones de estos tres actores ya que son los más importantes en el proceso, debido a que su aprobación era clave para que el Ecuador asumiera el rol.

Este capítulo argumenta que tanto el gobierno colombiano como el ELN consideraron que el rol de garante y anfitrión de las negociaciones de paz era adecuado para el Ecuador. Esto se debe a que era un país fronterizo que tenía muchos intereses en el proceso de paz como, por ejemplo, resolver la situación de refugiados o los problemas de seguridad en la frontera. Al ser un país afectado directamente por el conflicto colombiano, era prioritario que participara en la búsqueda de una salida negociada del conflicto. Además, las partes mencionaron que el

Ecuador brindaba condiciones políticas, logísticas y de seguridad necesarias para recibir a las delegaciones. Finalmente, señalaron que el Ecuador era reconocido y aceptado por las dos partes de la negociación. Por otra parte, la sociedad ecuatoriana percibió que el rol era adecuado para el Ecuador pues su participación en la mesa de negociación podría ayudar a conseguir sus intereses inmediatos, pues el fin del conflicto armado en Colombia beneficiaría al Ecuador en varios aspectos. Aunque en un inicio la decisión política de asumir el rol no fue apoyada mayoritariamente, debido a distintas posiciones ideológicas a nivel interno, más allá de eso, la sociedad ecuatoriana coincidió en que el rol era adecuado para el Ecuador, por los intereses que tenía el país en que se lograra la paz en Colombia.

Este capítulo está estructurado en tres secciones. En primer lugar, investigamos sobre las principales razones por las cuales el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol de garante en el proceso de paz desde la perspectiva del gobierno colombiano. En segundo lugar, analizamos las percepciones del ELN sobre la política del Ecuador, sus intereses y sus razones para avalar la selección del Ecuador como garante y sede principal del proceso. En tercer lugar, examinamos la percepción de la sociedad ecuatoriana, respecto a la pertinencia del rol para el Ecuador. Finalmente, puntualizamos algunas de las conclusiones de este capítulo que nos ayudan a entender cómo el rol del Ecuador fue aceptado y prescrito socialmente por las partes involucradas en el proceso y la opinión pública nacional.

1. Percepciones del gobierno colombiano

Desde el 2010, el presidente colombiano Juan Manuel Santos ha sido reconocido por su constante determinación para encontrar una solución pacífica al conflicto armado colombiano, recibiendo incluso el Premio Nobel de Paz en 2016. En 2012 su gobierno inició el proceso de diálogo con las FARC, el cual culminó con un acuerdo de paz en 2016. Los acercamientos con la segunda guerrilla más importante de Colombia, el ELN, iniciaron también en 2012 cuando el presidente “invita públicamente al ELN a sumarse a los esfuerzos de paz”.⁷ Paralelamente a esto, el ex presidente Correa había manifestado reiteradamente a Juan Manuel Santos que el Ecuador estaba dispuesto a colaborar en todo lo que Colombia necesitara para encontrar la paz (entrevista 01, enero 2018). Así en 2013, en el II Gabinete Binacional, Juan Manuel Santos expresaba:

⁷ Sitio Web Presidencia de la República de Colombia. Especial Diálogos por la Paz: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20180125-dialogos-por-la-paz/dialogos-paz.html>. Última consulta 23 de mayo de 2018.

Quiero reiterarle mi agradecimiento por su permanente apoyo al proceso de paz. El presidente Correa desde el principio estuvo muy pendiente y ha manifestado su disposición y permanente apoyo a este proceso, que él mismo define como importante no sólo para Colombia sino para toda la región [...] siendo un país tan importante para la región y un país vecino, el apoyo del presidente Correa es para nosotros especialmente importante(Santos 2013).

En medio de las negociaciones con las FARC, el gobierno colombiano llevó a cabo los diálogos exploratorios con el ELN entre enero de 2014 y marzo de 2016. Alrededor de la mitad de reuniones secretas entre las partes se desarrollaron en territorio ecuatoriano (entrevistas 01, enero 2018; 02, marzo 2018). Por solicitud del presidente Santos, el Ecuador se convirtió en país garante y anfitrión del proceso de diálogos con el ELN en su fase pública desde el 7 de febrero de 2017 hasta el 18 de abril de 2018, fecha en la que el presidente ecuatoriano Lenin Moreno decidió suspender la participación del Ecuador en el proceso de paz como país sede y condicionar su rol de garante al cese de actividades violentas por parte del ELN (RCN Noticias 2018);(Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b). Según los entrevistados, el gobierno colombiano consideró que el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol de garante en la negociación con el ELN debido a cuatro razones principales: i) las buenas relaciones entre el gobierno colombiano y el gobierno ecuatoriano; ii) el Ecuador era un país que el ELN aceptaría por sus coincidencias ideológicas; iii) las condiciones logísticas y la cercanía territorial; iv) las motivaciones propias del Ecuador en relación a la paz en Colombia (entrevistas 06, mayo 2018; 07, 08, junio 2018).

Las buenas relaciones entre el gobierno colombiano y el gobierno ecuatoriano explican en gran parte por qué el Ecuador era un país adecuado para acompañar el proceso de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia. Históricamente los gobiernos de los dos países han tenido relaciones diplomáticas por su cercanía territorial. Sin embargo, en 2008 tras el bombardeo de Angostura éstas se rompieron, siendo este el peor momento que han vivido las relaciones binacionales en la historia reciente de los países. En 2010, la llegada al poder de Juan Manuel Santos significó un cambio en las relaciones de los países, tanto así que el ex presidente Correa asistió a su posesión y le invitó a coordinar los gabinetes ministeriales de ambos países en beneficio del desarrollo fronterizo. Este cambio de relaciones fue definido por Santos en el I Gabinete Binacional como “rápido, fructífero e intenso” (Santos 2012). De esta manera, las tensiones fueron superadas y se logró institucionalizar procesos y mecanismos de coordinación entre los dos gobiernos. Asimismo, académicos expertos en política exterior

afirmaron que Colombia vio al Ecuador como un país adecuado para asumir el rol debido a que tenía un gobierno que sostenía relaciones armónicas con el gobierno colombiano, aunque tuvieran diferencias ideológicas (entrevistas 09, 10, 11, abril 2018).

Los gabinetes binacionales anuales funcionaron como canales de diálogo para construir planes de desarrollo conjuntos en diferentes áreas, como seguridad, política social, infraestructura, comercio, desarrollo, conectividad y medio ambiente. Desde 2010 hasta mayo de 2018 se habían realizado seis encuentros en varias ciudades del Ecuador y de Colombia (La República 2018). Los gabinetes binacionales fueron la arena para que las relaciones entre los presidentes se fortalecieran (entrevista 07, junio de 2018). Este comportamiento reafirma el argumento que explica la política exterior desde el nivel individual, es decir, desde la preferencia de los líderes y sus relaciones de amistad o enemistad. Juan Manuel Santos así lo dijo, “cuando los mandatarios de dos países están en pelea o están en dificultades, los pueblos son los que sufren. Cuando hay armonía, cuando hay cooperación, cuando hay amistad, los pueblos se benefician” (Santos 2017a). Esto sirve para afirmar que la relación entre los presidentes y por ende entre los países era amistosa y cordial. Por lo tanto, la iniciativa del presidente Santos de solicitar al Ecuador que acompañara al proceso de paz con el ELN como país sede y garante era expresión de ese buen momento de la relación binacional.

En 2017, cuando Rafael Correa dejó el poder en el Ecuador, el presidente Santos manifestó que las relaciones sostenidas durante todo el periodo de gobierno contribuyeron a la cooperación de los países en diferentes temáticas, al tiempo que agradeció a Correa por su disposición y apoyo al proceso de paz desde el primer momento, manifestando que el ex presidente siempre “será un gran amigo de Colombia” (Santos 2017a). Asimismo, ante la elección de Lenin Moreno en 2017, el presidente colombiano señaló que “la relación Colombia-Ecuador es extraordinaria y está en su mejor momento. Estoy seguro de que la impulsaremos aún más con el presidente Lenin” (Santos 2017b). Juan Camilo Restrepo, ex jefe del equipo negociador del gobierno colombiano, también mencionó que la “visita del presidente electo del Ecuador a Colombia reitera magníficas relaciones entre los dos países” (Restrepo 2017). Un punto adicional que se debe tomar en cuenta es que el gobierno colombiano quería que las negociaciones se realizaran en el exterior y, en ese sentido, el presidente Santos tenía confianza en que la gestión del ex presidente Correa podría proteger la negociación de dinámicas nacionales de Colombia y darle estabilidad y apoyo a la mesa (entrevista 07, junio de 2018).

En su discurso de posesión como presidente, Lenin Moreno mencionó que el Ecuador seguiría acogiendo los diálogos con el ELN hasta que se lograra llegar a un acuerdo (Moreno 2017). Así, los cinco primeros ciclos de la mesa fueron desarrollados en territorio ecuatoriano. En el VI Gabinete Binacional, Santos dijo: “las relaciones entre Colombia y Ecuador son sólidas, armónicas y trabajamos en conjunto para que cada día sean mejores. Gracias al presidente Moreno por su apoyo a la construcción de paz de nuestro país” (Santos 2018). Estos discursos dan cuenta de que el gobierno colombiano consideró que el Ecuador era el país adecuado para asumir el rol de garante y anfitrión del proceso de paz con el ELN porque existía una buena relación entre los gobiernos, lo cual facilitaba la comunicación. La persistencia de estas buenas relaciones hizo también que el gobierno de Colombia solicitara que el Ecuador siguiera acogiendo los ciclos de diálogo de forma permanente. En un inicio había la intención de que todos los países garantes se convirtieran en sedes rotativas de la negociación, pero el presidente Santos pidió personalmente al ex presidente Correa que el Ecuador aceptara seguir como anfitrión de los diálogos durante todas las fases de la negociación (entrevista 01, enero 2018).

Una segunda razón por la que el gobierno colombiano consideró que el rol era pertinente para el Ecuador fue porque en ese momento el gobierno ecuatoriano, al mando del ex presidente Correa, tenía una política de izquierda, que se encontraba alineada a los sectores socialistas de Latinoamérica. Uno de los entrevistados mencionó que esta condición “le daba a la contraparte, al ELN, algún nivel de confianza y de expectativa de que un país que estaba en un proceso de esa naturaleza pudiera acompañar la mesa y servir de anfitrión y garante” (entrevista 06, mayo 2018). Para el gobierno colombiano esto significó un elemento importante al momento de pensar en las opciones de países garantes, pues el Ecuador sería una opción aceptada por las dos partes. Por un lado, el gobierno nacional sostenía buenas relaciones diplomáticas con el Ecuador y por otro lado el ELN sentía una afinidad y convergencia con la forma en que el gobierno ecuatoriano llevaba a cabo su mandato. De esta manera el Ecuador se convirtió en un país que comprometía la voluntad de ambas partes (entrevista 07, 08, junio 2018). Uno de los miembros del equipo negociador expresó que:

[d]entro de la negociación, para Colombia era muy importante contar con un vecino que representaba una dimensión de Sudamérica que estaba tomando iniciativas sociales y un gobierno dentro del campo bolivariano. Que (Ecuador) fuera sede y garante le daba a la mesa

una perspectiva importante que permitió durante mucho tiempo desarrollar, en el marco de confianza de las dos partes, la negociación (entrevista 06, mayo 2018).

En tercer lugar, las razones de logística y distancia fueron primordiales al momento de pensar en el Ecuador como sede y garante de las negociaciones de paz entre el gobierno nacional y el ELN. Para el gobierno colombiano el Ecuador ofrecía muchas ventajas de logística, especialmente aquellas derivadas de su cercanía territorial (entrevista 07, 08, junio 2018). Debido a que el centro de la agenda de negociaciones con el ELN era la participación de la sociedad civil, la proximidad entre los países permitiría que muchas organizaciones sociales pudieran venir al Ecuador y dialogar con las delegaciones. Como veremos más adelante, esta razón fue resaltada también por la delegación del ELN, de manera que fue considerada un beneficio para ambas partes. Por otra parte, el gobierno de Colombia consideró que el Ecuador dispuso todo su contingente para que las negociaciones se pudieran desarrollar en su territorio. En particular, ofreció un excelente lugar, la hacienda de Cashapamba, para las negociaciones. En palabras de uno de los entrevistados, “el lugar que hospedó la mesa era un lugar extraordinariamente adecuado porque permitía el funcionamiento simultáneo de subcomisiones, permitía muchas iniciativas, una metodología que en momentos de gran actividad facilitaba su desarrollo” (entrevista 06, mayo 2018). Además, otro de los entrevistados mencionó que los costos administrativos y logísticos para el gobierno colombiano eran menores al tener a la mesa cerca de Colombia (entrevista 08, junio 2018).

En un mismo orden de ideas, Ecuador tenía protocolos de seguridad satisfactorios para que la mesa pudiera desarrollarse en un ambiente de tranquilidad para las delegaciones, pues los lugares seleccionados para acoger a los equipos negociadores tenían las condiciones de seguridad adecuadas. Según un académico colombiano, el gobierno de Colombia también confiaba en la seguridad del Ecuador debido a la estabilidad política que vivió el país durante la presidencia de Rafael Correa (entrevista 08, junio 2018). Según ex funcionarios de alto nivel de la Cancillería ecuatoriana (comunicación personal 01, julio 2017; entrevista 01, enero 2018), el éxito del manejo de seguridad e inteligencia en las reuniones secretas y los primeros ciclos en territorio ecuatoriano motivó a las partes a escoger al Ecuador como sede permanente de los diálogos en lugar de que haya rotación de sedes conforme al Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional – ELN del 30 de marzo de 2016. De esta manera notamos que las cuestiones logísticas que brindaba el Ecuador fueron tomadas en cuenta por el gobierno de Colombia tanto antes del inicio del

proceso, como también durante su desarrollo, al pedir al Ecuador que apoyara las negociaciones de paz con el ELN como garante.

La cuarta razón por la que el gobierno de Colombia consideró que el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol fue porque el Ecuador tenía motivaciones e intereses propios en el fin del conflicto armado colombiano. Los intereses del Ecuador señalados por el gobierno colombiano coinciden en gran parte con las motivaciones nacionales que analizamos en el capítulo anterior a partir de las entrevistas a los tomadores de decisión de la Cancillería ecuatoriana y a expertos en política exterior ecuatoriana. Asimismo, más adelante veremos que el ELN y la sociedad ecuatoriana también consideraron que el Ecuador tenía intereses inmediatos en la paz de Colombia. A partir de las entrevistas realizadas a representantes del gobierno colombiano, como también de los discursos de altos representantes del gobierno, encontramos que según sus percepciones, el Ecuador tenía dos motivaciones principales respecto a la paz en Colombia: por un lado, mejorar las condiciones de seguridad en su frontera y, por otro lado, posicionar una política exterior dinámica e integracionista. Según uno de nuestros entrevistados, el papel del Ecuador en el proceso:

hace parte de un buen momento que estaba viviendo Ecuador con muchas iniciativas regionales y ese papel de ser anfitrión y ser garante ratificaba esas iniciativas que venía tomando en UNASUR en favor de Sudamérica como una región de paz. Esto tenía un lugar importante en su política exterior. También obviamente tenía un sentido en la situación de seguridad en la frontera compartida. Entonces me parece que tenía ese doble sentido, de consolidación de un papel de iniciativas regionales y de la relación con Colombia en los temas de seguridad que han centrado la relación en los últimos años (entrevista 06, mayo 2018).

Según el gobierno colombiano, el Ecuador venía desarrollando un fuerte liderazgo a nivel sudamericano en la perspectiva de constituir a la región como una zona de paz. Incluso el presidente Santos destacó varias veces el compromiso del Ecuador con la paz de la región (Presidencia de la República de Colombia, 2017). Uno de los entrevistados mencionó que el conflicto armado colombiano era el más significativo de la región, por lo que la participación del Ecuador en la facilitación del diálogo hacía parte de las iniciativas de liderazgo que había tratado de desarrollar (entrevistas 06, mayo 2018). Además, de que la paz de Colombia se convirtió en un problema regional donde unos países tomaron más protagonismo que otros (entrevista 08, junio 2018). En ese sentido, la política exterior del Ecuador tomó una posición activa de apoyo a un ejercicio de consecución de la paz (entrevista 07, junio 2018). Ya en el

desarrollo de la negociación, el gobierno colombiano consideró el rol del Ecuador como país garante y anfitrión destacado, pues coordinaba muchos de los procesos con el resto de los países garantes. Es decir, el Ecuador ejercía un liderazgo en la articulación de los distintos países que jugaban un papel en la mesa, inclusive contando con la presencia de los cancilleres del país (entrevista 08, junio 2018). Asimismo, el gobierno colombiano apreció que en momentos de dificultad de la mesa, como entre enero y febrero de 2018, el Ecuador hizo gestiones con la ONU y otros garantes para que las partes volvieran a reactivar la mesa (entrevista 06, mayo 2018).

Respecto a los intereses de seguridad, Juan Manuel Santos constantemente ha reconocido que el conflicto no solo ha afectado a Colombia sino a toda la región y especialmente a los países vecinos como el Ecuador. En sus palabras, “ustedes saben los efectos negativos que durante 50 años han tenido los propios ecuatorianos por el conflicto armado interno” (Santos citado en Presidencia de la República de Colombia 2013). Estas declaraciones las realizó en medio de la fase pública de las negociaciones con las FARC, de las cuales el Ecuador hacía un seguimiento. Santos agradecía la predisposición y apoyo del gobierno ecuatoriano en su afán por encontrar una salida pacífica al conflicto armado con las guerrillas en su país. Manifestó que el Ecuador tenía razones importantes para apoyar la paz, principalmente para reducir las amenazas en su frontera, que se deben a la incursión de grupos armados y el tránsito y cultivo de drogas (Santos citado en Presidencia de la República de Colombia 2013). Así también lo afirmó una académica colombiana quien manifestó que la guerra en Colombia ponía en peligro la seguridad de la frontera del Ecuador y, en ese sentido, el gobierno colombiano tenía claro que el Ecuador pondría todo su esfuerzo para apoyar la paz (entrevista 07, junio 2018).

Para el gobierno colombiano, el Ecuador ha sido uno de los países que más interesado ha estado en los procesos de paz. Desde el inicio de las conversaciones con las FARC, el Ecuador apoyó el proceso y ofreció sus buenos oficios. Lo mismo ocurrió en el proceso del ELN en el cual el rol del Ecuador fue concretado. Colombia entendió que este interés estaba relacionado con las consecuencias que el Ecuador había sufrido en su frontera a causa del conflicto armado. El gobierno colombiano ha reiterado que la paz no solo afectará positivamente a Colombia, sino otros países de la región, en particular al Ecuador. Así también, la Canciller colombiana María Ángela Holguín manifestó al ex Canciller Long: “queremos que ustedes también sientan el compromiso del gobierno colombiano de que vamos a tener una frontera segura, no van a ver repercusiones negativas para el Ecuador por el

proceso de paz sino todo lo contrario”(Cancillería de la República de Colombia 2017). Por lo tanto, en perspectiva del gobierno de Colombia la participación del Ecuador en los procesos de paz era interesante para ese en cuanto traería beneficios en la situación fronteriza.

2. Percepciones del Ejército de Liberación Nacional

El ELN es un grupo insurgente de izquierda que opera en Colombia desde 1964. Aunque es una guerrilla de menor magnitud que las FARC, los estudios sobre el ELN confirman que tiene una organización sólida repartida en 48 frentes y siete compañías, con presencia en 22 departamentos. Los territorios donde lograron tener mayor presencia y fuerza para realizar sus actividades son la zona de Antioquia, el Norte de Santander, Arauca, César, el sur de Bolívar, Cauca, Valle del Cauca y Nariño, departamento fronterizo del Ecuador (International Crisis Group 2017). Desde su creación, el ELN ha participado en varios acercamientos para solucionar el conflicto, en los gobiernos de Belisario Betancur, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Sin embargo ninguno de estos intentos pudo concretarse.

A finales de 2012 y principios de 2013, en medio de la coyuntura que paralelamente se desarrollaba en La Habana con la mesa de negociación con las FARC, el ELN inició los primeros acercamientos con el gobierno colombiano. Según el ELN, el gobierno nacional estableció tres condiciones para empezar el diálogo: 1) que la negociación fuera entre las partes, sin intermediarios; 2) que se debía negociar en medio del conflicto armado; 3) que la mesa debía estar en un país del exterior (entrevistas 03, 04, 05, febrero 2018). En este sentido, el ELN presentó varias opciones sobre países que podían convertirse en sede y garantes. En un inicio, planteó que las conversaciones se realizaran en Cuba, de manera que se coordinara la agenda de las negociaciones con la de las FARC. Sin embargo, el gobierno no aceptó y propuso México y Aruba, países que no fueron aceptados por el ELN debido a la falta de condiciones de seguridad y coincidencias ideológicas. En su lugar, el ELN propuso Venezuela por ser el país que hizo los primeros acercamientos entre las partes y el Ecuador por ser país fronterizo. Esto sucedió después de que se barajaran los nombres de otros países como Uruguay y Perú, los cuales según el ELN no eran convenientes porque no estaban apropiados del proceso y eran lejanos al conflicto (entrevista 04, febrero 2018).

Después de haberse presentado varias propuestas se llegó al acuerdo de que habrían tres países garantes y sedes para la fase exploratoria (Ecuador, Brasil y Venezuela) y tres países garantes

permanentes (Chile, Cuba y Noruega) (entrevista 04, febrero 2018). Según los delegados del ELN entrevistados, el ELN siempre manifestó su deseo de que Ecuador participara en los diálogos, debido a que era uno de los países fronterizos que más había sido afectado directamente por el conflicto colombiano, por lo que tenía gran interés en contribuir a la solución del mismo. En tal sentido, la primera ronda de negociaciones confidenciales entre enero y febrero de 2014 se realizó en Ecuador y posteriormente se desarrollaron ocho más en territorio ecuatoriano. Durante este tiempo se trabajó en la formulación del “Acuerdo de diálogos para la paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional – ELN” (entrevista 04, febrero 2018). El 30 de marzo de 2016 se oficializó al Ecuador y a los otros países como garantes y se estipuló instalar la mesa de conversaciones públicas en el Ecuador. Empezar las negociaciones en el Ecuador fue un acuerdo entre las partes. En palabras de uno de los delegados del ELN, “en primer momento quien hizo la propuesta del Ecuador fue el ELN, pero también coincidió con el interés del gobierno colombiano” (entrevista 04, febrero 2018). Así, la fase pública inició el 7 de febrero de 2017 en la hacienda Cashapamba y desde esa fecha hasta el 18 de abril de 2018 todas las rondas de negociación se realizaron en el Ecuador.

Según los entrevistados, el ELN encontró que el Ecuador era un país adecuado para acompañar el proceso de negociación con el gobierno colombiano debido a tres razones: i) las coincidencias ideológicas; ii) los intereses del Ecuador en la búsqueda de la paz en Colombia; iii) las condiciones logísticas y la cercanía territorial. En relación al primer punto, uno de los entrevistados señaló que “el ELN se fijó en el Ecuador porque hay unas condiciones desde el gobierno, condiciones políticas, apertura a cambios políticos y apuesta por la paz, no solamente para Colombia sino la paz de la región” (entrevista 03, febrero 2018). El componente político y la formación ideológica siempre han estado presentes en el grupo insurgente. Uno de sus miembros relató que su diferencia con las FARC era que no se concentraron en configurar un poder militar fuerte, sino construir una acción política de base enlazada al movimiento social (comunicación personal 03, febrero 2018). Por esta razón, para el ELN las coincidencias ideológicas fueron esenciales al momento de negociar cuáles serían los países garantes y el país anfitrión de las conversaciones de paz.

En los comunicados oficiales del ELN que se refieren a la política ecuatoriana, se puede entender cómo el grupo insurgente ve al Ecuador. En un comunicado de junio de 2015, el ELN resaltó la revolución ciudadana del ex presidente Correa, manifestando su apoyo en la

lucha contra las oligarquías, la redistribución de la riqueza, la organización territorial y la aprobación de las leyes de herencia y plusvalía (Kinta 2015). Así también lo confirmó uno de sus miembros, quien manifestó que el ELN nació como una organización que busca la justicia social y la reducción de desigualdad y por eso sintió afinidad con el gobierno del ex presidente Correa (comunicación personal 03, febrero 2018). Así, el ELN vio en el Ecuador una visión política semejante a la suya, por lo que percibió que podría ser un país adecuado para acompañar el proceso de negociación y generar confianza y seguridad en las partes. Así también lo afirmaron dos académicos expertos en política exterior ecuatoriana, quienes argumentaron que el gobierno del Ecuador tenía una propensión ideológica identificada del centro hacia la izquierda que hacía del país un actor apropiado para asumir el rol de garante en el proceso porque gozaría de la confianza del ELN (entrevistas 09, 10, abril 2018).

Para el ELN, las coincidencias no sólo se daban en política interna sino también en política exterior. Al igual que el Ecuador, el ELN había apoyado una política de integración latinoamericana y sudamericana que redujera la dependencia con potencias externas a la región. En palabras de uno de los delegados en la mesa de Quito, “como organización insurgente sentimos más confianza estando en un país sede con unas políticas y un gobierno latinoamericanista con apertura democrática, que estar en un país con un régimen de gobierno de tipo conservador o de corte mucho más imperialista” (entrevista 03, febrero 2018). Esta diferencia fue fundamental para decidir en qué país empezarían los diálogos. Según los entrevistados, la afinidad ideológica con el gobierno ecuatoriano permitió que la delegación se sintiera segura y respaldada en el proceso (entrevistas 03, 04, 05, febrero 2018). La delegación del ELN mencionó que el Ecuador no otorgaba un respaldo individual al ELN, sino a la mesa en su conjunto, debido a que también le brindó confianza y facilidades a la delegación del gobierno colombiano (entrevistas 03, 04, 05, febrero 2018). Además, un académico colombiano señaló que el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol debido a que era respetuoso de las partes y del proceso, pues facilitaba la negociación sin entrometerse en las decisiones (entrevista 08, junio 2018).

En relación al segundo punto, el ELN consideró que el Ecuador era un país adecuado para participar como garante en el proceso de negociación debido a los intereses del país en relación a la paz en Colombia. En primera instancia, sus intereses se explicaban a partir de su cercanía territorial, pues como país fronterizo había sufrido algunas de las consecuencias del conflicto armado como por ejemplo el éxodo de refugiados y los problemas de seguridad en la

frontera. Según uno de los entrevistados, “hay una interdependencia demasiado fuerte entre nuestros pueblos y, por lo tanto, cualquier cosa que afecta a un país afecta al otro y por eso los gobiernos tienen que buscar las soluciones conjuntas” (entrevista 04, febrero 2018). Así, la búsqueda de la paz traería ventajas mutuas en las fronteras de Colombia y Ecuador, revitalizando el desarrollo fronterizo y el intercambio comercial, social, cultural y económico.

Los entrevistados del ELN estimaron que el Ecuador demostró su compromiso fuerte por apoyar la paz en Colombia a través de su rol activo en el proceso desde la fase secreta. Coincidiendo con la percepción del gobierno colombiano, uno de los entrevistados de la delegación del ELN mencionó que “el Ecuador ha sido el que ha liderado el grupo de los países garantes. Inclusive ellos (los países garantes) tienen un coordinador y es uno de los garantes ecuatorianos, es el referente de los demás” (entrevista 05, febrero 2018). Los garantes ecuatorianos acompañaron a la delegación del ELN a zonas en Colombia para presenciar la liberación de Odín Sánchez y observar actividades de pedagogía de paz. También facilitaron reuniones con las FARC en Manta. Estos esfuerzos del Ecuador por apoyar el proceso de paz hicieron pensar a la delegación que las acciones del Ecuador se fundamentaban en su interés por la paz. Inclusive, en los momentos de crisis del proceso de negociación, entre enero, febrero y marzo de 2018, el presidente Lenin Moreno incidió en el gobierno colombiano para que se reanudaran las negociaciones (entrevista 04, febrero 2018). En palabras de uno de los entrevistados, “quizás los otros gobiernos que son garantes no han incidido de manera directa como lo ha hecho el Ecuador, de gobierno a gobierno, porque no tienen tanto interés en el proceso como lo tiene el Ecuador” (entrevista 03, febrero 2018). El interés del Ecuador en el proceso de diálogo se hizo evidente en uno de los comunicados oficiales de la Cancillería en marzo de 2018, donde se mencionaba que “Ecuador reitera su voluntad de poner a disposición del señor presidente Juan Manuel Santos todo lo que Colombia requiera para lograr la paz completa” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018a). Este comunicado tuvo el objetivo de que se reanudara el V ciclo de negociaciones entre el ELN y el gobierno colombiano.

Además, los entrevistados mencionaron un posible interés político del Ecuador para participar activamente en el proceso. Según la delegación del ELN, el conflicto armado colombiano era el único que quedaba en América Latina, por lo que los países latinoamericanos que decidieran acompañar el proceso iban a ser reconocidos como países que trabajaban para que la región fuera una región de paz. Por esta razón, el comportamiento del Ecuador como

garante y anfitrión del proceso de negociaciones de paz podría ser considerado como ejemplar por parte de otros países de la región y más allá. Uno de los miembros de la delegación mencionó que “acompañar estos procesos siempre dará réditos políticos a cualquiera que los pueda acompañar” (comunicación personal 03, febrero 2018).

El trabajo realizado por el Ecuador fue reconocido por el ELN. Los esfuerzos del Ecuador para que las negociaciones no se paralizaran fueron entendidos por el ELN como una muestra de la política de paz del Estado ecuatoriano, tanto como por sus intereses por la paz en Colombia. Así, el jefe de la delegación en la mesa de Quito reiteró en varias ocasiones su agradecimiento con el Ecuador:

Sería ingrato de nuestra parte no reconocer el aporte a este proceso de paz de los países garantes [...] en especial, reconocemos el apoyo que recibimos de Ecuador, del presidente Rafael Correa, del Canciller Guillaume Long, de los distintos partidos y sectores de la sociedad. A todos les decimos, que pueden contar con nosotros y que no los defraudaremos (Beltrán 2017).

En relación al tercer punto, sobre cuestiones logísticas y de seguridad, el ELN encontró más razones para considerar al Ecuador como un país adecuado para ejercer el rol de garante. Uno de los entrevistados de la delegación del grupo insurgente mencionó que, de los países garantes, el que brindaba mayores facilidades era el Ecuador. El entrevistado mencionó estas palabras: “hay que tomar en cuenta la parte logística. No es lo mismo ir a Chile o Brasil que venir aquí al Ecuador. Uno puede venir por tierra. Es más cerca, los pasajes son más económicos. Hay más facilidad” (entrevista 05, febrero 2018). El Ecuador como país fronterizo ofrecía la oportunidad de que las comunicaciones se realizaran con mayor prontitud. Es decir, la ubicación del Ecuador fue un factor decisivo al momento de elegir la sede en la que se desarrollarían los ciclos de la negociación.

Al igual que para el gobierno colombiano, para el ELN la cercanía territorial con el Ecuador fue un aspecto fundamental, pues el centro de la agenda de negociaciones del grupo insurgente era la participación de la sociedad civil. Los delegados mencionaron que permanentemente se realizaron intercambios con distintos sectores de la sociedad civil colombiana. Todas las semanas, tanto la delegación del gobierno de Colombia como la delegación del ELN se reunían con representantes de diferentes sectores en Cashapamba. Según uno de los entrevistados, “esa es la facilidad que brinda Ecuador para las partes y por

eso ha sido convenido entre las partes mantener los ciclos aquí” (entrevista 03, febrero 2018). Aunque Venezuela también es un país fronterizo de Colombia, para el entrevistado, había muchas restricciones en la frontera para que los colombianos entraran a Venezuela, lo que no ocurría en el Ecuador. La situación fronteriza entre Colombia y Ecuador fluía y los representantes de la sociedad civil podían viajar al Ecuador sin tener impedimentos para su entrada (entrevistas 03, febrero 2018; 08, junio 2018).

Según otro de los entrevistados, también había una razón relacionada a la identidad de los países. En sus palabras, “somos dos países con el clima muy parecido, la comida es parecida. Cuando hablamos, nos entendemos. Imagínese irnos para Brasil, primero toca cargar traductor. Chile queda más lejos. En cambio, aquí nos sentimos prácticamente como que estuviéramos en casa” (entrevista 05, febrero 2018). Por otro lado, los delegados del ELN en la mesa también mencionaron la seguridad como una razón que hizo que el Ecuador pudiera desempeñar el rol de garante y sede de los diálogos de paz. Los miembros del grupo insurgente consideraron que el Ecuador, como Estado, ofrecía garantías de seguridad satisfactorias. Afirmaron que el país había desplegado un fuerte componente de seguridad, el mismo que fue relevado constantemente para salvaguardar la integridad de las delegaciones. En este punto, reconocieron el trabajo de la policía, las fuerzas militares, la Cancillería y el servicio de inteligencia del Ecuador (comunicación personal 03; entrevistas 03, 04, 05, febrero 2018).

Según el ELN, otro aspecto fundamental que brindó el Ecuador en temas de seguridad es que en el país existían contradicciones de tipo político pero no armadas o militares (entrevista 05, febrero 2018). Por lo tanto, no existía una oposición violenta que pudiera poner en riesgo la seguridad de las delegaciones. Los delegados del ELN entrevistados calificaron al Ecuador como un “país de tolerancia”, donde se evidenciaba el respeto a las diferencias políticas, lo cual hizo que vieran en el Ecuador un país seguro con garantías para desarrollar un proceso de paz. Al igual que el gobierno colombiano, consideraron que la seguridad no sólo la brindó el gobierno, sino también la sociedad en su conjunto. En palabra de uno de ellos, “nosotros nos movemos, vamos a muchas partes y mucha gente nos reconoce, sabe quiénes somos. Mas, sin embargo, la gente tiene una aceptación [...] hay una aceptación y respeto por ambas delegaciones, por el proceso y por la mesa” (entrevista 03, febrero 2018). Por tanto, el ELN pensó que el Ecuador era un país adecuado para ser sede del proceso porque brindaba seguridad tanto desde el Estado, cuanto desde la ciudadanía.

Asimismo, se puede observar que en los comunicados oficiales del ELN constantemente se repite que: “[I]a delegación agradece a los países garantes Brasil, Chile, Cuba, Noruega y Venezuela, y agradece de manera especial al Ecuador, también garante de estos diálogos, por su hospitalidad y su acompañamiento a Colombia en la búsqueda de la paz”⁸. Inclusive el jefe de la delegación guerrillera manifestó que en el Ecuador recibieron un trato preferente al que no estaban acostumbrados en su país Colombia. Estos discursos muestran que el ELN consideraba el rol de garante y sede del proceso de negociación con el gobierno colombiano adecuado para el Ecuador.

Gustavo Martínez, uno de los delegados en la mesa de Quito, manifestó que la percepción de seguridad también se configuró a partir del apoyo al proceso de paz desde la academia y la prensa ecuatoriana. Mencionó que se realizaron encuentros binacionales entre las organizaciones sociales del Ecuador y de Colombia para abordar el tema de la paz. Calificó el rol de la prensa ecuatoriana como “prudente y de reconocimiento” al proceso que se llevaba a cabo en Cashapamba y reconoció el apoyo de los movimientos y partidos políticos de todas las tendencias en el Ecuador que fueron respetuosos con la negociación⁹. Dicho por él, “la sociedad ecuatoriana ha tenido esa voluntad de participar, apoyar e impulsar el proceso de paz en Colombia como una necesidad de ambos países”¹⁰. Estas palabras nuevamente dan cuenta de que el ELN sentía apoyo y respeto de la sociedad ecuatoriana, por lo cual consideró seguro y pertinente el desarrollo de la mesa en el Ecuador.

Las entrevistas realizadas a miembros del ELN también indican que el grupo insurgente consideró que el Ecuador era un país idóneo para asumir el rol de garante en un futuro período posacuerdo debido a su cercanía geográfica. Ésta junto con los intereses del país en la paz de Colombia y su experiencia en el desarrollo del proceso de paz podría servir para apoyar en la implementación de un posible acuerdo de paz (entrevistas 03, 04, 05, febrero 2018). Además, para el ELN, el Ecuador dejaría la puerta abierta para que se abran nuevos escenarios de encuentros, “ya no como grupo guerrillero, sino de pronto como movimiento o partido político” (entrevista 05, febrero 2018). Entonces, el Ecuador podría cumplir un rol en la

⁸Frase utilizada en los comunicados oficiales de la delegación de paz del ELN. Fuente: <http://www.eln-paz.org/index.php/comunicados/delegacion-del-eln>.

⁹Palabras de Gustavo Martínez en el conversatorio “El estado actual de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN” organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador en Quito el 22 de febrero de 2018.

¹⁰Ídem

implementación del acuerdo, como un país que respaldara y vigilara el cumplimiento de lo pactado. Estas razones también fueron analizadas por el ELN al momento de proponer que el Ecuador fuera parte de los países garantes y sedes de la negociación de paz.

En la fase exploratoria de los diálogos de paz, la delegación del ELN analizó los factores mencionados que daban cuenta de la idoneidad del Ecuador para asumir el rol de garante y anfitrión del proceso. Así también, en el desarrollo de los diálogos, el ELN consideró que el Ecuador asumió el rol acorde a sus expectativas. Muestra de esto fue la decisión de las dos partes para que Quito acogiera todos los ciclos de la negociación.

3. Percepciones de la sociedad ecuatoriana

Hemos analizado las percepciones de las dos partes del proceso de negociación, quienes consideraron que el rol de garante y anfitrión era adecuado para el Ecuador. Ahora es necesario también considerar las percepciones de la audiencia nacional, es decir, la sociedad ecuatoriana. Según las entrevistas realizadas a los funcionarios de Cancillería que fueron parte del proceso de toma de decisión para asumir el rol, el enfoque de la agenda de política exterior en temas de paz y solución de conflictos era beneficioso y era un plus político. Esto se debía a que en la opinión pública nacional casi no existía oposición a este rol y, más específicamente, a la participación del Ecuador en los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno colombiano (entrevistas 10, 11, 12, abril 2018). Sin embargo, en nuestro análisis apreciamos que, aunque el rol del Ecuador era considerado adecuado, existían diferentes percepciones en la opinión pública, las mismas que se encontraban desde un alto grado de favorabilidad hasta el mínimo grado de apoyo.

Uno de los primeros hallazgos que encontramos en cuanto a la percepción de la sociedad ecuatoriana es que, a pesar de que el rol del Ecuador como garante del proceso de paz era un tema importante de la política exterior, hasta la fecha no se había realizado ningún estudio profundo y sistemático que diese cuenta de la opinión pública al respecto. Santiago Pérez, director de la encuestadora Opinión Pública Ecuador, mencionó que esto podría ser relacionado con el desconocimiento de gran parte de la población sobre este tema específico: “me anticiparía a decir que si hiciéramos una encuesta estoy seguro que un porcentaje bajísimo conocería que hay un proceso de diálogos en el Ecuador” (entrevista 12, abril 2018). Esto se explicaría a partir de que la política exterior y las relaciones internacionales no forman parte de la cotidianidad ni de la preocupación normal de la vida diaria de la mayoría de los ecuatorianos (comunicación personal 04; entrevistas 11, 12, abril 2018). No obstante, algunos

de los entrevistados señalaron que una parte de la población había estado pendiente e interesada en seguir la negociación de paz que se realizaba en territorio ecuatoriano (comunicación personal 04; entrevista 12, abril 2018).

Quienes estudian la opinión pública ecuatoriana proponen dividir las percepciones en dos niveles: (i) los formadores de opinión, es decir, los líderes sociales, organizaciones políticas, medios de comunicación, instituciones, iglesia, académicos, etc. y (ii) el ciudadano común (comunicación personal 04; entrevista 12, abril 2018). Para uno de nuestros entrevistados, en el primer nivel había una mezcla entre una receptividad positiva y una mirada ciertamente no muy informada, hasta cierto punto indiferente. En sus palabras, “no veo de parte del nivel dirigencial del país un involucramiento abierto para apoyar, pero tampoco veo una militancia activa para rechazar” (entrevista 12, abril 2018). Esta afirmación coincide con la perspectiva de los académicos entrevistados, quienes consideraron que los interesados estimaban que el rol como garante y sede era adecuado en la medida en que respondía a los intereses del país. Sin embargo, algunos de ellos manifestaron que para ciertas personas el Ecuador no debía involucrarse tanto en el conflicto armado colombiano y solo debía participar de forma limitada en apoyo al proceso de paz (entrevistas 10, 11, abril 2018).

En el segundo nivel, varios de nuestros entrevistados manifestaron que existía un desconocimiento grande en los ciudadanos sobre el proceso de paz y el rol del Ecuador en apoyo a las negociaciones entre el gobierno colombiano y el ELN. Sin embargo, la percepción general era favorable. Uno de ellos así lo dijo, “creo que en los ciclos en donde se conoce la acción del Ecuador en el proceso de paz con el ELN hay una percepción favorable” (entrevista 09, abril 2018). Los entrevistados señalaron que las razones por las cuales los ciudadanos no habían tenido una opinión activa eran porque desde los líderes de opinión y los medios de comunicación no existió una amplia difusión. Uno de ellos mencionó que “la cobertura ha sido muy poco informada y sin una fuerte capacidad de incidencia en la opinión pública” (entrevista 12, abril 2018).

La percepción de la sociedad ecuatoriana respecto a la participación del Ecuador como garante y sede de los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno colombiano tiene que ver también con la forma en la que se entienden y se perciben los efectos del conflicto armado de Colombia para Ecuador y la importancia de una salida negociada al mismo. En la academia y en el personal del servicio exterior ecuatoriano existían dos posiciones al respecto. La primera sostenía que el conflicto armado colombiano era un problema de Colombia, por lo que el

Ecuador no tenía que involucrarse en el mismo. Quienes mantenían esta posición argumentaban que la responsabilidad era de Colombia y ante la débil presencia institucional del gobierno colombiano en zonas fronterizas el Ecuador no podía asumir un problema que no le correspondía (entrevistas 10, 11, abril 2018). Otra posición sostenía que “el conflicto colombiano es precisamente el caso de un proceso político doméstico que genera efectos internacionales e impacta sobre las relaciones interestatales” (Bonilla 2006, 178). En este sentido, el Ecuador como país fronterizo de Colombia debía responder para controlar sus fronteras, por lo que, aunque la guerra era de Colombia, era una situación que preocupaba a los ecuatorianos y ante la cual no podían mostrar indiferencia (entrevistas 1, enero 2018; 2, marzo 2018; 9, abril 2018).

Por su parte, desde la ciudadanía en general el conflicto colombiano ha sido visto como algo lejano, pero también como una potencial amenaza dependiendo de sus efectos en las zonas fronterizas. Por ejemplo, los problemas en la frontera norte en abril 2018 alarmaron a los ecuatorianos, quienes encontraron en ese momento que el conflicto colombiano era una amenaza para el Ecuador (comunicación personal 04; entrevistas 10, 12, abril 2018).

Encuestas de 2011 indicaron que el 68,3% de los ecuatorianos expresó desconfianza hacia Colombia, sobre todo después del incidente de Angostura, pero al mismo tiempo un 52,3% expresó indiferencia (El Universo 2011). Esto muestra una mezcla en las percepciones de los ecuatorianos, con una minoría del 21,3 % considerando a Colombia como una amenaza, la misma que en cierto punto estaba indiferente mientras el Ecuador no se viese involucrado en las dinámicas del conflicto armado.

Como podemos ver, existen diferentes visiones sobre los efectos del conflicto armado colombiano para el Ecuador. Sin embargo, en todos los sectores existía una misma percepción sobre los procesos de paz en Colombia. Esta percepción era favorable. Uno de nuestros entrevistados argumentó que inclusive por la carga semántica de las palabras “proceso de paz”, la mayoría de ecuatorianos estaban a favor de los diálogos de paz (entrevista 12, abril 2018). Particularmente respecto a la participación del Ecuador como garante y sede de los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno colombiano, existía una aprobación del rol. Se consideraba que era adecuado. Sin embargo, existía una escala en la que algunos sectores expresaban mayor favorabilidad que otros (comunicación personal 04; entrevista 12, abril 2018). Así también lo afirmó uno de los miembros del equipo negociador del gobierno de Colombia, quien manifestó que en la mesa de Quito pudieron sentir la solidaridad y apoyo al

proceso de paz en Colombia no solo del gobierno ecuatoriano sino también de la gran mayoría de la población (entrevista 06, mayo 2018).

Según los entrevistados, un grupo apoyaba el rol del Ecuador de acuerdo con la idea de que en la medida en que el conflicto colombiano tenía una repercusión directa sobre la seguridad y la economía ecuatoriana Ecuador debía estar involucrado en ese proceso de paz. Un segundo grupo miraba en el otro sentido, en la medida en que este era un tema que le atañía a Colombia y el Ecuador debía apoyar los esfuerzos de paz sin involucrarse en el conflicto en sí mismo. Esto se refleja en las palabras de uno de nuestros entrevistados que manifestó que “el Ecuador puede apoyar la paz, pero no tiene por qué involucrarse en el conflicto” (entrevista 11, abril 2018). Finalmente, un grupo se asentaba en el punto medio, con cierto grado de indiferencia, el mismo que estaba de acuerdo con que el Ecuador asumiera el rol pero de una manera parcial, solamente como un agente de buena voluntad pero no más allá de eso (entrevista 10, abril 2018). Por lo tanto, la sociedad ecuatoriana percibió como favorable el rol desempeñado por el Ecuador como garante y anfitrión del proceso. No obstante, hubo mayor apoyo desde unos sectores, mientras que otros mostraron cierta distancia.

Los sectores de la sociedad ecuatoriana tuvieron diferentes posiciones respecto a su nivel de apoyo al gobierno ecuatoriano para participar como garante y sede de los diálogos de paz, no así respecto a lo adecuado y conveniente que resultaba ejercer este rol para los intereses del Ecuador en apoyar la paz de Colombia. Es decir, algunos grupos apoyaron la decisión política de asumir el rol más que otros. Sin embargo, todos los sectores coincidieron en que el rol era beneficioso para el Ecuador. Según uno de los académicos entrevistados, “esto obedece a una consideración lógica, pues esa guerra nos interesa y, como nos interesa, mientras más podamos hacer para que termine mejor para el Ecuador” (entrevista 10, abril 2018).

Uno de los entrevistados señaló que durante la presidencia de Rafael Correa, momento en el que el Ecuador asumió el rol, la mayoría de la sociedad ecuatoriana se identificaba ideológicamente con la izquierda, por lo que la decisión de política exterior de apoyar un proceso de paz con un grupo insurgente de izquierda no fue cuestionada. Fue aceptada por los ecuatorianos dado que concordaba en los principios políticos que sostenían en el gobierno (entrevista 10, abril 2018). En tal sentido, desde la sociedad ecuatoriana este rol fue legitimado puesto que la mayoría de ecuatorianos estaban de acuerdo con la ideología del gobierno de Correa. Además, el aspecto ideológico le permitía al Ecuador “poder incidir en

que las negociaciones se terminen de la manera más pronta”, lo cual beneficiaba a los intereses del Ecuador (entrevista 11, abril 2018).

Para nuestros entrevistados, muchas personas consideraban que el apoyo del Ecuador al proceso de diálogo entre el ELN y el gobierno colombiano era adecuado y beneficioso para su: i) seguridad y ii) una reducción del costo económico de la protección a refugiados. El tema de los refugiados colombianos era considerado como una consecuencia costosa que había tenido que asumir el Ecuador debido a su cercanía territorial con Colombia (entrevistas 10, 11, abril 2018). Como podemos analizar, las percepciones de la opinión pública respecto a lo adecuado de apoyar el proceso de paz de Colombia también tenían como fundamentos los intereses nacionales del Ecuador que fueron analizados en el capítulo anterior. Según los entrevistados, además de los intereses inmediatos que tenía el Ecuador para que se firmara la paz en Colombia, el rol de garante resultaba adecuado pues estaba acorde a los intereses más generales de política exterior del país (entrevistas 09, 11, 12, abril 2018). En efecto, desde el gobierno de Rafael Correa, la búsqueda de la paz en Colombia se planteó como parte del interés ecuatoriano, lo cual se evidenció en su apoyo al proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC, en los reiterados ofrecimientos de mediación del gobierno ecuatoriano para el proceso con las FARC y en su apoyo y participación como sede y garante de los diálogos con el ELN. Es decir, el rol asumido por el Ecuador resultó adecuado por intereses de corte realista, así como por el valor simbólico que esto representaba:

la construcción de la imagen de país de paz que se hacen las autoridades ecuatorianas es central para su política exterior. Estamos hablando de un eje de valores, una dimensión axiológica [...] yo creo que las autoridades ecuatorianas actuales y del gobierno pasado construyen más su política exterior sobre percepciones valóricas que sobre racionalidades realistas (entrevista 09, abril 2018).

Según los directores de encuestadoras ecuatorianas, el rol del Ecuador era una oportunidad adecuada para que las autoridades nacionales se acercaran a realidades que afectaban a sus ciudadanos en su vida diaria. Además, resultaba favorable para ocasionar un mejoramiento del perfil del Ecuador en el contexto de las relaciones internacionales a nivel nacional, latinoamericano y mundial. Y todo esto era positivo para la opinión pública ecuatoriana (comunicación personal 04; entrevista 12, abril 2018). Asimismo, concordaron varios académicos entrevistados, pues el rol de facilitador de paz para un país pequeño como el Ecuador era adecuado en cuanto podía otorgar prestigio y reconocimiento (entrevistas 10, 11,

abril 2018). La paz es considerada como un bien común, por lo que tener notoriedad en el campo internacional es bueno si es que esa notoriedad consiste en que se le reconoce una voluntad de construir y propiciar la paz. Para José Ayala Lasso, “la participación del Ecuador como garante en las negociaciones, el hecho de haberse ofrecido como sede, le ubica de alguna manera en la mesa de las negociaciones propiamente dichas y le da una cierta notoriedad internacional” (entrevista 10, abril 2018). Es decir, para la opinión pública, al tiempo que le permitía al país cumplir con sus intereses, también provocaba que se hablara positivamente del país en el campo internacional por su apoyo a un proceso de paz en la región.

En resumen, tanto los formadores de opinión como la sociedad ecuatoriana en su conjunto percibieron que el rol de garante y anfitrión del proceso de paz entre el gobierno colombiano y el ELN era adecuado. Lo adecuado del rol se puede explicar a partir de dos dimensiones como sugiere el profesor Adrián Bonilla: (i) desde la propensión axiológica que tiene que ver con los valores, la solución de conflictos y el reconocimiento por apoyar un esfuerzo de paz y (ii) desde los intereses inmediatos del Ecuador, es decir, la conveniencia de apoyar la consecución de la paz en Colombia para reducir los problemas de seguridad en la frontera y los costos de la protección a refugiados colombianos (entrevista 09, abril 2018). Por lo tanto, más allá de las consideraciones políticas, en términos realistas el rol era adecuado para el Ecuador porque había sido afectado por las consecuencias del conflicto armado colombiano y podía cumplir sus intereses, de manera que la terminación de la guerra supondría menos problemas de seguridad y movilidad en las dinámicas fronterizas. Finalmente, el rol era adecuado porque existía la percepción desde la ciudadanía ecuatoriana de que el Ecuador era un país de paz, menos conflictivo que los países vecinos Colombia y Perú (comunicación personal 04; entrevista 12, abril 2018). Por lo tanto, que el Ecuador participara como un facilitador de paz estuvo acorde con el pensamiento colectivo de que el Ecuador era un país pacífico, una isla de paz en la región.

Conclusiones

En este capítulo analizamos las percepciones de tres actores fundamentales respecto al rol de garante y anfitrión asumido por el Ecuador en el proceso de negociación de paz entre el gobierno colombiano y el ELN. Por un lado, estudiamos las percepciones de las partes de la negociación, es decir, el gobierno colombiano y el ELN, quienes fueron actores clave para prescribir qué tan adecuado resultaba el rol para un país pequeño como el Ecuador. Por otro

lado, consideramos la percepción de la sociedad ecuatoriana, la misma que podía legitimar o deslegitimar este rol. Las percepciones fueron recogidas a través de discursos, comunicados oficiales y entrevistas a personas clave del gobierno colombiano y de la delegación de paz del ELN, así también como a analistas de opinión y académicos que analizaron las percepciones de las partes y/o de la opinión pública ecuatoriana. Además de las motivaciones nacionales, los roles desempeñados por los Estados pequeños deben contar con la prescripción de rol que otros actores consideran que es adecuado para un país. En este caso, concluimos que el rol asumido por el Ecuador fue percibido como adecuado por los tres actores analizados porque el rol respondía a los intereses del país y a su identidad como país de paz, pero también porque era una opción aceptada y legitimada por ambas partes del proceso.

En este capítulo nuevamente insistimos en el análisis de política exterior desde el nivel individual, pues la afinidad entre los presidentes Santos y Correa creó una relación estrecha de cooperación que permitió que el Ecuador desempeñara el rol. Asimismo, las afinidades ideológicas entre el ELN y el gobierno ecuatoriano sirvieron para que la delegación de la guerrilla aceptara que el Ecuador acompañara el proceso. Por lo tanto, el Ecuador se convirtió en el lugar en que pudieron concertar dos posiciones contrarias y en una suerte de compromiso con el desarrollo de la mesa, debido a que según ambas partes fue el país que mejores condiciones brindó para el desenvolvimiento de los primeros cinco ciclos. En cuanto a las percepciones de la sociedad ecuatoriana hicimos una diferencia entre el apoyo al rol y lo adecuado del rol. Mientras no todos apoyaron la decisión política de asumir el rol por las diferencias ideológicas que existían al interior del país, todos los sectores coincidieron con que el rol resultaba adecuado y beneficioso para el Ecuador dado que el conflicto colombiano había sido un problema estructural para el país y muy pocos discrepaban con este diagnóstico.

Además, tanto el gobierno colombiano como el ELN señalaron que el Ecuador era idóneo para asumir el rol de garante y sede de las negociaciones de paz por las condiciones logísticas que ofrecía. Siendo la participación de la sociedad civil el punto central de la agenda de los diálogos de paz, la cercanía territorial era un aspecto clave para desarrollar la mesa. Los tres actores también percibieron que el Ecuador estaba trabajando en una política exterior dinámica e integracionista, y que tener un rol importante en la mesa de negociaciones le podía generar reconocimiento y posicionamiento a nivel regional. Esto coincide con las motivaciones propias del Estado ecuatoriano que analizamos en el capítulo anterior.

En conclusión, las dos partes de la negociación manifestaron que el Ecuador era el país más adecuado para desempeñar el papel de garante y anfitrión del proceso. El Ecuador tenía unas motivaciones e intereses nacionales y también gozaba de la aceptación de ambas partes, por lo cual su participación en la etapa inicial de la mesa fue crucial para generar un escenario de confianza entre las delegaciones. Así también sus esfuerzos en temas logísticos conllevaron el pedido de ambas delegaciones para que siguiera como sede para el buen desarrollo de la mesa. Finalmente, desde la percepción de la sociedad ecuatoriana el rol asumido fue legitimado porque se convirtió en una oportunidad para apoyar y hacer un seguimiento de cerca al proceso de paz del país vecino. La opinión pública consideró que la paz de Colombia beneficiaba al Ecuador en tanto disminuía las amenazas a su seguridad y reducía los problemas derivados de las dinámicas de un conflicto armado en general.

Conclusiones

En este trabajo de investigación hemos analizado las razones por las cuales el Ecuador asumió el rol de garante y sede de las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN partiendo del argumento de que los roles de los Estados pequeños se construyen en una doble vía. Desde una perspectiva constructivista y mediante la literatura de los Estados pequeños y la teoría del rol hemos analizado los factores que explican el rol de facilitador de paz asumido por el Ecuador en el conflicto armado intraestatal colombiano. Esto nos permite comprender las razones por las cuales el Ecuador asumió el rol de garante y sede del proceso de negociación entre el gobierno colombiano y el ELN. En esta tesis entendimos y explicamos dichas razones desde las motivaciones nacionales del Ecuador y desde el análisis de las percepciones de los tres actores más relevantes involucrados con la presentación del rol, el gobierno colombiano, el ELN y la opinión pública ecuatoriana.

Este trabajo de investigación tuvo una ontología constructivista y una epistemología interpretativista. Para responder a nuestra pregunta central de investigación elegimos realizar un estudio de caso a través de una metodología cualitativa. La selección del caso de estudio fue relevante para entender cómo un Estado pequeño asume el rol de facilitador de paz a través del ego y el alter y puso a prueba algunos argumentos de la teoría de Estados pequeños. Las herramientas de obtención de datos fueron las entrevistas y el análisis documental. Realizamos entrevistas semiestructuradas a tomadores de decisión del gobierno ecuatoriano, a las delegaciones para la mesa de negociación del ELN y el gobierno colombiano, a académicos ecuatorianos y colombianos y a analistas de opinión pública ecuatoriana. De forma complementaria, analizamos comunicados oficiales y discursos de los principales actores antes mencionados. Los datos obtenidos mediante estas herramientas fueron analizados a través de un análisis de discurso constructivista, tomando en cuenta que los discursos configuran roles nacionales y el lenguaje de otros actores influye en la concepción del rol de un Estado. De esta manera, la teoría y metodología seleccionadas nos permitieron contestar de forma argumentada nuestra pregunta de investigación, así como encontrar los siguientes hallazgos.

La política exterior constructivista tiene mayor poder explicativo para analizar a los Estados pequeños pues no reduce el análisis a las capacidades materiales de los países, sino que toma en cuenta otros elementos como la identidad, los intereses y los valores. Además, plantea que

el comportamiento de los Estados pequeños no se explica únicamente a través de factores exógenos e invariables. Al contrario, nos permite analizar la conducta de los Estados pequeños a través de su identidad y de sus intereses, los cuales están en constante construcción. En esta perspectiva los Estados pequeños tienen capacidad de agencia dentro de la estructura internacional. La identidad del Estado ecuatoriano en el contexto estudiado era como pacífica y pro región. A partir de esta identidad se construyeron sus intereses, preferencias y prácticas de política exterior. El cambio de intereses y prácticas del Ecuador respecto a Colombia se reflejó en la mejora de relaciones binacionales en los gobiernos del ex presidente Santos y del ex presidente Correa.

Como vimos en nuestro marco teórico, desde el constructivismo los Estados pequeños son definidos a través de percepciones, es decir, cuando un Estado se considera a sí mismo como pequeño y cuando tiene el reconocimiento de otros actores como pequeño. Algunos autores de la literatura de los Estados pequeños sugieren que la pequeñez no se traduce en vulnerabilidad en el sistema internacional. Nuestro caso de estudio respalda esta posición al mostrar que un Estado como el Ecuador puede asumir roles activos que lo proyecten tanto regional como internacionalmente. La identidad pro región y pacifista del Ecuador fue reconocida por actores estatales y no estatales como el mismo ELN. Mediante el rol de facilitador de paz, el Ecuador pudo enfatizar “virtudes cualitativas” (Goetschel 1998) compensando sus debilidades cuantitativas tradicionales. Además, en el caso de la negociación entre el gobierno colombiano y el ELN lo hizo sin el acompañamiento de una organización internacional, lo cual reafirmó su intención de aumentar su reconocimiento regional y mundial por sí mismo.

Respecto a la influencia de los niveles de análisis para explicar el comportamiento de Estados pequeños, coincidimos con Hey (2003) quien afirma que los niveles individual y sistémico tienen mayor poder explicativo. En efecto, en nuestro caso de estudio el nivel individual explicó el rol del Ecuador como facilitador de paz por dos razones. Primero, constitucionalmente el gobierno nacional tiene la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales, es decir que los ministros y especialmente el presidente toman las decisiones de la política internacional. Segundo, en el Ecuador la política exterior se ha manejado a través de las preferencias de los líderes de turno. Prueba de esto es que la relación binacional entre Ecuador y Colombia mejoró a partir de que el presidente Santos asumió el poder y el ex presidente Correa ofreció su apoyo. La relación entre los mandatarios se fortaleció considerablemente e incluso fue llamada por ambos como el mejor período de relaciones entre

los países. Rafael Correa también definió que las prioridades del Ecuador en política exterior serían la integración y la construcción de una región de paz, por lo que el rol de garante y anfitrión de los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia fue la expresión de esas intenciones. Igualmente, aunque no se ahondó en el tema en esta tesis, a nivel sistémico no hubo oposición a la asignación del rol de garante y sede al Ecuador. Más bien, hubo un reconocimiento y el Ecuador inclusive llegó a ejercer liderazgo en el grupo de garantes.

Hey (1993) indica que el nivel estatal es el que menos influencia tiene en el comportamiento de países pequeños. Sin embargo, nuestro caso de estudio muestra que es necesario tomar en cuenta elementos de este nivel de análisis, como por ejemplo la opinión pública nacional. Esto se debe a que un rol debe atender las demandas implícitas y explícitas de la audiencia nacional para que pueda ser legitimado; caso contrario el rol no sería aceptado y apoyado. Si bien el nivel individual puede explicar el comportamiento de los Estados pequeños, este caso pone a prueba que también se deben tomar en cuenta otros niveles de análisis, como el nivel estatal, el cual analiza la opinión pública de la audiencia nacional. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta otros elementos del nivel de análisis estatal, por ejemplo, el grado de presidencialismo. Así, cuando existe un gobierno con un menor grado de presidencialismo, los roles asumidos y las decisiones de política exterior tomadas por el Estado deben dar cuenta de las preferencias de distintos actores además de la audiencia. No es así en un gobierno con un fuerte presidencialismo, donde se explican las decisiones únicamente a través del nivel de análisis individual, es decir, de las preferencias del líder.

La teoría del rol nos indica que los roles ponen en debate la relación constitutiva entre la agencia y la estructura. Es decir, los roles son definidos como posiciones sociales que se configuran a partir de la autoconcepción del rol (ego) y la prescripción de rol de otros actores (alter). De esta forma, no se explica el comportamiento de los Estados pequeños únicamente desde el nivel individual o estructural, sino a través de la discusión constante de ambos. En nuestro caso, la concepción del rol de garante y sede del Ecuador fue configurada a partir de sus motivaciones nacionales, sus demandas domésticas y sus intereses, y de la percepción de las expectativas de rol de otros actores.

Respecto a la autoconcepción nacional del rol, la teoría nos indica que se configura con base en la identidad y en los intereses del Estado. En tal sentido, en el capítulo dos analizamos las motivaciones del Ecuador para asumir el rol de garante en el proceso de negociación de paz

entre el gobierno colombiano y el ELN. Según las entrevistas realizadas, al menos desde 2007 el Ecuador diagnosticó el conflicto armado colombiano como un problema que afectaba a la seguridad y generaba un alto número de refugiados en su territorio. En consecuencia, el gobierno ecuatoriano manifestó abiertamente su apoyo a los intentos de paz que emprendía el presidente Santos con las FARC, así como también ofreció su ayuda para el proceso de paz con el ELN. Así, desde el año 2014 el Ecuador empezó su trabajo en la negociación sirviendo como facilitador y sede de algunas de las reuniones de la fase exploratoria de los diálogos entre el gobierno colombiano y el ELN. Y en febrero de 2017 inició su rol como garante y anfitrión de la fase pública de diálogos.

La investigación dejó ver que existían tres motivaciones principales del Ecuador para participar activamente en el proceso de resolución del conflicto armado colombiano: i) reconocimiento internacional e influencia regional, ii) problemas de seguridad y iii) situación de refugiados colombianos en el Ecuador. En relación al reconocimiento regional e internacional, en su normativa legal y su política pública el Ecuador estableció la promoción de la paz y la integración regional como principios de política exterior. Su identidad tiene base en la promoción de la paz y la resolución pacífica de los conflictos y, al mismo tiempo, el apoyo a los países de la región. La proyección de esta identidad estuvo relacionada con el interés de insertarse estratégicamente en el mundo. En palabras de algunos de los decisores de política exterior del gobierno, el Ecuador estaba interesado en posicionarse en la agenda internacional y su participación en el proceso de paz entre el ELN y el gobierno colombiano contribuía a alcanzar ese objetivo.

El Ecuador construyó una identidad como territorio de paz y país pequeño solidario con los países de la región y el mundo. Inclusive, la elección de la canciller María Fernanda Espinosa como presidente de la Asamblea General de la ONU en junio de 2018 dio cuenta de esta identidad, pues la promoción de valores como la paz, la prevención de conflictos, el desarrollo y el significado de país pequeño fueron clave en sus discursos. Además, el gobierno ecuatoriano quiso ser uno de los líderes de la región. Su participación activa en la UNASUR era un ejemplo de esto. Según el análisis, el Ecuador veía la paz como la base fundamental para la integración. Además, las buenas relaciones con los países sudamericanos le ayudarían a posicionarse. Esta motivación se confirmó con la congratulación de los tomadores de decisión de política exterior ecuatorianos entrevistados ante los reconocimientos recibidos por actores internacionales como el presidente colombiano y el Secretario General

de Naciones Unidas por el desempeño del Ecuador en el rol de garante y sede del proceso de paz.

Aunque el reconocimiento regional y mundial no fue un interés explícito del gobierno ecuatoriano, las entrevistas y el análisis documental nos muestran que existió una motivación implícita de que su rol fuese reconocido y fuese parte de la estrategia de política exterior dinámica que pretendía posicionar al Ecuador en la agenda internacional. Esta motivación coincide con dos argumentos que desarrollamos en nuestro marco teórico. Primero, los Estados pequeños pueden utilizar su condición de pequeño para presentarse como pacíficos y facilitar la resolución de conflictos. El rol de la facilitación de paz puede ser usado como una herramienta de política exterior que genera influencia a nivel internacional, no por la vía del poder, sino a través de virtudes cualitativas como la negociación, la mediación y la promoción de paz. Segundo, el rol de garante en un proceso de paz sirve al país para afianzar su reputación y reconocimiento en el sistema internacional. Debido a que el país que acepta este rol será reconocido como defensor de estándares morales y no como violador de los mismos.

A más de la motivación política, que está relacionada con la identidad, los principios y los valores de lo que se considera apropiado, encontramos que existían motivaciones de seguridad debido a los efectos del conflicto armado colombiano para la seguridad ecuatoriana y económicas debido a la situación de los refugiados colombianos en el Ecuador. Al respecto, coincidimos con Leone (2017) quien señala que los Estados pequeños mediarían más por necesidad, por ejemplo para evitar que la proximidad de un conflicto les afecte. Estos dos intereses del Ecuador fueron mencionados por varios de los entrevistados como las razones principales que explican la participación del país en las negociaciones de paz entre gobierno colombiano y el ELN. Esto se debe a que el Ecuador ha sufrido varias consecuencias negativas derivadas del conflicto armado colombiano. En el tema de seguridad, las amenazas a la frontera norte se intensificaron a raíz del escalamiento del conflicto armado en el país vecino. Según el análisis que realizamos, dos temas son los que más preocuparon al gobierno ecuatoriano: la presencia de actores armados en territorio ecuatoriano y los cultivos ilegales de coca.

Según el análisis del gobierno ecuatoriano y de algunos académicos, la terminación del conflicto armado de Colombia disminuiría el crimen organizado y las actividades criminales. Así también, se reducirían las incursiones de actores armados a territorio

ecuatoriano. Se pensaba que si se desmovilizaran las guerrillas de las FARC y del ELN sería más fácil luchar contra actividades ilegales como el narcotráfico, la trata de personas o el contrabando en el área fronteriza. Que se desarmen los grupos armados también supondría una menor amenaza a la seguridad ecuatoriana. Por otro lado, evitaría la participación de ecuatorianos en la cadena de narcotráfico, prestando su mano de obra o sirviendo de transporte como en el caso de los pescadores. También ayudaría a evitar problemas ambientales debido a las fumigaciones para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos. Este diagnóstico motivó al Ecuador a apoyar los esfuerzos de paz del gobierno colombiano y específicamente asumir un rol importante en los diálogos con el ELN. El apoyo del Ecuador en la búsqueda de paz de Colombia también comprometía al gobierno de Colombia para que tuviera presencia institucional en la frontera, de manera que los territorios abandonados por la guerrilla no fuesen ocupados por nuevos actores armados. Finalmente, se esperaba que la paz de Colombia reduciría el gasto del Estado ecuatoriano en seguridad puesto que los indicadores de violencia disminuirían, como ocurrió con el proceso de paz con las FARC, pues en 2016 hubo un descenso de la violencia en la frontera norte. En el tema económico encontramos la tercera motivación del Ecuador para asumir el rol de garante en la negociación entre el ELN y el gobierno colombiano, pues la protección a refugiados colombianos ha implicado un alto costo que el gobierno ecuatoriano esperaba que se redujera una vez que se lograra la paz en Colombia.

Al momento de asumir el rol de garante, el Ecuador era el país latinoamericano que más refugiados acogía. De estos, alrededor del 90% eran colombianos que huían del conflicto armado interno. La atención a estos requería una fuerte asignación presupuestaria para proteger sus derechos. El refugio de colombianos en el Ecuador no era visto por los hacedores de política como un problema de seguridad, pero sí como un costo económico que esperaban fuera reducido en dos frentes: primero porque la paz en Colombia podría reducir el número de solicitantes de refugio y segundo porque el Ecuador abogaba por el principio de responsabilidad compartida, de manera que Colombia asumiera una parte del gasto. Uno de los académicos entrevistados además mencionó que la participación del Ecuador en el proceso de paz con el ELN podía ser una oportunidad para crear reciprocidad con el gobierno colombiano, mejorar las relaciones y persuadir al país vecino de trabajar conjuntamente con los refugiados en su retorno voluntario. Además de lo económico, se podrían disminuir otros desafíos derivados de la afluencia de refugiados, por ejemplo los temas jurídicos, sociales y la carga administrativa asumida por el Estado receptor. Sin embargo, ninguno de nuestros

entrevistados los mencionó y tampoco se evidenciaron en nuestro análisis documental. La motivación política de reconocimiento, como las motivaciones más realistas para reducir las amenazas a su seguridad y el gasto en la protección de refugiados dan cuenta de que para el Ecuador la paz de Colombia era una urgencia y una oportunidad para apoyar una solución pacífica.

Como sugiere la teoría, nuestro análisis tomó en cuenta la prescripción de roles por parte de actores clave, quienes perciben cuáles son los roles más adecuados para un Estado.

Examinamos las percepciones de las dos partes en el proceso de diálogo, es decir el ELN y el gobierno nacional de Colombia. Por otro lado, consideramos las percepciones de la opinión pública ecuatoriana. De esta manera analizamos las percepciones de los tres actores más importantes para que el Ecuador asumiera el rol de garante en el proceso de negociaciones de paz, aunque recalcamos que no son los únicos que pueden prescribir este rol. Los tres actores estimaron que el Ecuador era un país adecuado para asumir el rol de garante y sede de los diálogos de paz. Tanto el gobierno colombiano como la delegación del ELN coincidieron en tres razones que hacían del Ecuador un país adecuado para facilitar y acompañar las negociaciones de paz: coincidencias ideológicas del ELN con el gobierno ecuatoriano, condiciones logísticas y cercanía territorial, e intereses del Ecuador en la paz de Colombia.

El gobierno colombiano mencionó una razón adicional que fue las buenas relaciones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia. Esta razón explicamos desde el nivel individual, es decir, desde las preferencias de los gobernantes de turno, Juan Manuel Santos y Rafael Correa, y posteriormente Lenin Moreno. El presidente Santos mencionó en reiteradas veces que agradecía el apoyo del Ecuador y específicamente de Rafael Correa a la paz de Colombia. También mencionó que para Colombia el apoyo de un país vecino y tan importante en la región como el Ecuador era de gran importancia. Mediante canales de diálogo constantes, como los gabinetes binacionales, se pudieron fortalecer las relaciones y el apoyo mutuo en diferentes áreas como seguridad, comercio, infraestructura y desarrollo. La fuerte relación del ex presidente Correa con Juan Manuel Santos, después de la ruptura de relaciones durante el mandato del ex presidente Uribe, reveló cómo desde el nivel individual se construye la política exterior de un país pequeño como el Ecuador. Por lo tanto, las relaciones de amistad o enemistad de los líderes influyen en el comportamiento de un Estado. En nuestro caso de estudio, analizamos que existía un buen momento en las relaciones, lo cual facilitó el diálogo, la confianza y la petición de Colombia al Ecuador para que asumiera el rol.

Acerca de la razón sobre las coincidencias ideológicas entre una de las partes y el gobierno ecuatoriano, el gobierno colombiano mencionó que el Ecuador le brindaba confianza al ELN por lo que sería una opción rápidamente aceptada por la delegación. Con esta percepción coincidió la delegación del ELN, cuyos cuatro entrevistados mencionaron que desde la llegada al poder de Rafael Correa el Ecuador desarrolló una política económica y social semejante a los objetivos del grupo insurgente. Esto hizo que sintieran mayor respaldo y confianza en este país que en otro con un régimen más hacia la derecha. La política exterior del Ecuador identificada como pro región y latinoamericanista también coincidió con la ideología del grupo insurgente, pues la delegación mencionó que se sentía más segura en un país sin vínculos con potencias extranjeras. Según nuestro análisis, el Ecuador se convirtió en una suerte de compromiso para que las partes continuaran con el desarrollo de la mesa. Esto se debió a que fue uno de los pocos países que fue aceptado ampliamente por las partes. De esta manera, había un acuerdo tácito de que los ciclos se siguieran desarrollando en el Ecuador por la favorabilidad de las dos partes.

En cuanto a la razón de la cercanía territorial y las condiciones logísticas, tanto el ELN como el gobierno de Colombia percibieron que el Ecuador era el país más adecuado para asumir el rol. Los dos equipos negociadores manifestaron que el punto principal de la agenda de diálogos era la participación de la sociedad civil, por lo que las delegaciones necesitaban un país cercano a Colombia para que las organizaciones sociales pudieran movilizarse fácilmente hacia la mesa. Además, la cercanía territorial también reducía los costos de la movilización. A diferencia del proceso de paz con las FARC en La Habana, el cual estuvo marcado por el aislamiento para evitar que saboteadores truncasen las negociaciones e hizo que los colombianos sintieran al proceso como lejano, la cercanía territorial en el proceso con el ELN implicaba una mayor participación de los colombianos en la mesa y por ende más apropiación del proceso. Esto era una ventaja para resarcir los errores que se cometieron en el proceso de paz con las FARC.

Las condiciones logísticas que brindó el Ecuador fueron tomadas en cuenta por ambas delegaciones tanto antes de iniciar la mesa como en el desarrollo de la misma. Principalmente, el gobierno colombiano y el ELN manifestaron que el Ecuador era un país seguro sin conflictos ni opositores que detuvieran el curso de las negociaciones. El Ecuador diseñó fuertes protocolos de seguridad para resguardar a los delegados y adicionalmente seleccionó un lugar adecuado para el desarrollo de la mesa y para el hospedaje de las delegaciones.

Según nuestros entrevistados, estas condiciones facilitaron el desarrollo de la agenda, por lo que las partes quisieron que el Ecuador se convirtiera en la sede permanente del proceso.

Finalmente, el interés del Ecuador en la paz de Colombia fue otra razón por la que las partes consideraron que era apropiado que el Ecuador jugara un rol en el proceso. Los entrevistados manifestaron que debido a los problemas de seguridad y de movilidad relacionados con la cantidad de refugiados colombianos que el Ecuador acogía, el Ecuador era un país que prestaría todo su contingente para lograr un acuerdo y se comprometería con el proceso.

Asimismo, el Ecuador era visto por las partes como un país que buscaba tener influencia en la región, por lo que su rol en el proceso de paz también iba a ser parte de esta política exterior de reconocimiento. Los tres intereses mencionados coinciden con las motivaciones del Ecuador para asumir el rol y también con la percepción de la opinión pública ecuatoriana, de acuerdo a la cual el rol era adecuado pues ayudaba a cumplir con los intereses nacionales.

Respecto a las percepciones de la sociedad ecuatoriana, aunque no existe un estudio sistemático que dé cuenta de la opinión pública ecuatoriana en relación a los temas de política exterior y especialmente sobre el rol del Ecuador en el proceso de paz entre el ELN y el gobierno de Colombia, encontramos tres aspectos importantes. Primero, la opinión pública debe ser analizada en dos niveles: los formadores de opinión y la ciudadanía en general. Dentro de los líderes de opinión como los académicos, organizaciones políticas y medios de comunicación existía una escala que iba desde la más alta favorabilidad hasta un grado de indiferencia por la desinformación. Sin embargo, no existió un rechazo al rol. Mientras tanto, en la ciudadanía en general se pudo notar un desconocimiento grande del tema, debido a que los temas de política exterior no forman parte del debate público, pues son vistos como temas ajenos a su realidad diaria. No obstante, la percepción en general fue favorable, especialmente en los momentos donde se conocía del rol ejercido por el Ecuador. Esta percepción tiene que ver inclusive porque culturalmente el Ecuador es considerado como país de paz y por la carga semántica de la palabra paz.

Segundo, la percepción sobre el rol de garante y sede de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y el ELN tiene que ser entendida con relación a la forma en la que se entiende y se percibe el conflicto armado de Colombia y la paz. En el nivel de los formadores de opinión notamos dos posiciones. Una defendía que el conflicto armado era de Colombia. Por lo tanto, el Ecuador no debía participar ni involucrarse en un problema que no le pertenecía. La otra

visión argumentaba que el Ecuador no podía ser indiferente ante la guerra en Colombia, justamente porque al ser país fronterizo sufría algunas de las consecuencias negativas. Desde la ciudadanía el conflicto armado colombiano era visto como algo lejano, el mismo que se convertía en una amenaza cuando los efectos se producían en territorio ecuatoriano. Por otro lado, en todos los sectores encontramos una percepción favorable respecto a los procesos de paz de Colombia. Esto nos permite concluir que existía una división de opiniones en relación a la posición del Ecuador frente al conflicto armado. Sin embargo, había un consenso en que la resolución de ese conflicto era lo más adecuado para Colombia y para el Ecuador.

Tercero, en la sociedad ecuatoriana existían diferentes posiciones ideológicas, por lo que, en un inicio, no todos los grupos estuvieron plenamente de acuerdo con la decisión política de apoyar los esfuerzos de paz entre el gobierno de Colombia y el ELN. Sin embargo, más allá de lo ideológico, todos los sectores consideraron que el rol era adecuado y beneficioso para los intereses nacionales del Ecuador. Para la opinión pública ecuatoriana los intereses también tenían que ver con los temas de seguridad y los refugiados colombianos. Por esta razón, existía gran favorabilidad de la sociedad ecuatoriana para que el Ecuador asumiera un rol pues era un medio para conseguir algunos de sus objetivos nacionales respecto a su relación con Colombia. Más allá de las preferencias políticas de los actores, las cuales se encuadran en el nivel de los valores, como sugiere el constructivismo, en términos realistas el rol asumido por el Ecuador fue considerado como adecuado pues produciría efectos positivos en términos de seguridad para el país.

De nuestro análisis sobre la percepción de otros actores importantes, nuestro caso de estudio nos reveló dos hallazgos. Primero, las expectativas de rol no son sugeridas únicamente por Estados o instituciones internacionales formales, sino también a través de la prescripción de un rol por parte de un actor no estatal como el ELN. En la resolución de conflictos intraestatales esta característica es especialmente importante, puesto que las partes de la negociación deben estar de acuerdo con el tercero que juega un rol en el proceso. Así, en nuestro caso notamos que el rol del Ecuador fue prescrito y aceptado por un actor armado no estatal y un gobierno.

Segundo, es necesario tomar en cuenta la percepción no solamente de actores ajenos al Estado pequeño, sino también de la audiencia nacional, pues este caso de estudio da muestra de que los roles asumidos por los Estados tienen gran influencia de la opinión pública. Así, es

necesario que un rol sea legitimado por la ciudadanía del país y la opinión pública. Tanto la teoría del rol como la literatura de los Estados pequeños dan cuenta del papel fundamental del líder en la adopción y concepción del rol. Sin embargo, este caso muestra la importancia de que la opinión pública nacional legitime un rol para que este pueda ser asumido por el Estado.

Esta tesis muestra las motivaciones que llevaron a que el Ecuador fungiera el rol de garante y sede del proceso, asimismo las percepciones iniciales de las partes y la ciudadanía sobre qué tan adecuado resultaba este rol para el Ecuador. Con los acontecimientos de abril de 2018 en la frontera norte del Ecuador las percepciones, principalmente de la sociedad ecuatoriana, se modificaron. Debido a esto, el presidente Lenin Moreno decidió que el Ecuador dejara de asumir el rol de garante y sede del proceso. En esta tesis analizamos las motivaciones y percepciones iniciales del Ecuador y las partes, es decir las que sustentaron la decisión de tener a Ecuador como garante de las negociaciones. Concluimos que el rol de garante y sede de los diálogos de paz entre el ELN y el gobierno colombiano fue adoptado por el Ecuador a partir de sus motivaciones nacionales, las cuales respondían a sus intereses y la identidad que había construido los últimos diez años. Al mismo tiempo existió una prescripción del rol por parte de tres actores relevantes, quienes consideraron que el rol era adecuado para el Ecuador. Ahora, como lo revela la decisión del presidente Moreno de reconsiderar su rol como garante en las negociaciones, el Estado puede dejar de asumir un rol por una variedad de factores que inciden en las motivaciones y percepciones que analizamos. A futuro sería interesante examinar qué factores incidieron en esta decisión y cómo afectaron las motivaciones del Estado, así como las percepciones de la audiencia nacional y otros actores.

Teóricamente nuestro caso de estudio respalda el argumento de que la concepción nacional del rol se configura en una doble vía, desde el ego y el alter. Coincidimos con que los Estados pequeños tienen capacidad de agencia y su comportamiento no está determinado por las condiciones estructurales, aunque son innegables las limitaciones que esta impone. No existen comportamientos únicos en los Estados pequeños. Sus prácticas están relacionadas con las condiciones nacionales e internacionales que se presentan. Existen Estados que aprovechan su pequeñez para participar en actividades relacionadas con la resolución de conflictos, lo cual resulta un acierto en la política exterior si el rol de facilitador de paz es jugado con éxito, pues esto les permite obtener un reconocimiento internacional y al mismo tiempo generar mayor influencia y conservar su autonomía.

Este estudio tomó en cuenta a tres de los actores más importantes para legitimar un rol, es decir, las partes involucradas en la negociación y la audiencia nacional. Sin embargo, abre paso para que investigaciones futuras analicen la percepción de otros relevantes, por ejemplo, Argentina o Brasil que se constituyen como actores regionales clave que pueden legitimar o deslegitimar el rol de facilitador de paz de un Estado pequeño como el Ecuador en la región. O las percepciones de otros Estados miembros de los países garantes del proceso de paz como Cuba o Noruega. Además, uno de los hallazgos más importantes que recomendamos se analice con mayor profundidad en el futuro es la influencia de la opinión pública en la adopción de roles. En efecto, la decisión tomada por el presidente Moreno en abril de 2018 ocurrió poco después de la noticia de la muerte de tres periodistas ecuatorianos a manos de un grupo armado no estatal colombiano en la frontera colombo-ecuatoriana, evento que conmovió a la ciudadanía en general como lo muestran múltiples actos públicos. Aunque el incidente no estuvo relacionado directamente con el ELN, tuvo un efecto en las percepciones de la audiencia nacional. Así, las percepciones pueden cambiar repentinamente por eventos que afectan al Estado y lo valórico o ideacional puede ser sustituido por intereses de corte más realista, como la seguridad sobretodo.

Anexo 1

Codificación de entrevistas¹¹

Sector	Forma de contacto	Código	Nombre	Profesión o Cargo	Lugar y fecha de contacto
Gobierno ecuatoriano	Entrevista	01	Guillaume Long	Ex Canciller del Ecuador (3 de marzo de 2016 - 24 de mayo de 2017)	Quito, entrevista vía Skype. Realizada el 19 de enero de 2018.
Gobierno ecuatoriano	Entrevista	02	Ricardo Patiño	Ex Canciller del Ecuador (20 de enero de 2010 - 3 de marzo de 2016)	Quito, entrevista en su oficina personal. Realizada el 16 de marzo de 2018.
Delegación ELN	Entrevista	03	Confidencial	Miembro de la delegación del ELN en la Mesa de Diálogos en Quito	Quito, FLACSO – Sede Ecuador, sala de reuniones piso 6. Realizada el 22 de febrero de 2018.
Delegación ELN	Entrevista	04	Confidencial	Miembro de la delegación del ELN en la Mesa de Diálogos en Quito	Quito, FLACSO – Sede Ecuador, sala de reuniones piso 6. Realizada el 22 de febrero de 2018.
Delegación ELN	Entrevista	05	Confidencial	Miembro de la delegación del ELN en la Mesa de Diálogos en Quito	Quito, FLACSO – Sede Ecuador, sala de reuniones piso 6. Realizada el 22 de febrero de 2018.
Gobierno colombiano	Entrevista	06	Confidencial	Miembro del equipo negociador en la Mesa de Diálogos en Quito	Quito, entrevista vía video llamada. Realizada el 7 de mayo de 2018.

¹¹ Transcripciones de entrevistas disponibles a solicitud.

Academia	Entrevista	07	Carolina Jiménez Martín	Dra. En Estudios Latinoamericanos. Profesora de la Universidad Nacional de Colombia.	Quito, entrevista vía Skype. Realizada el 28 de junio de 2018.
Academia	Entrevista	08	Víctor de Currea- Lugo	PhD. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Estudios de paz y conflicto.	Quito, entrevista vía Skype. Realizada el 20 de junio de 2018.
Academia	Entrevista	09	Adrián Bonilla	PhD en Relaciones Internacionales. Profesor investigador FLACSO-Ecuador.	Quito, SENESCYT, Subsecretaría General de Educación Superior. Realizada el 10 de abril de 2018.
Academia	Entrevista	10	José Ayala Lasso	Abogado y diplomático. Ex Ministro de Asuntos Exteriores del Ecuador.	Quito, entrevista en el domicilio del entrevistado. Realizada el 11 de abril de 2018.
Academia	Entrevista	11	Francisco Carrión	Ex Canciller. Actual embajador del Ecuador en Estados Unidos.	Quito, entrevista vía video llamada. Realizada el 17 de abril de 2018.
Sector Privado	Entrevista	12	Santiago Pérez	Sociólogo. Director de la encuestadora Opinión Pública Ecuador.	Quito, FLACSO – Sede Ecuador, sala de reuniones piso 6. Realizada el 18 de abril de 2018.

Comunicaciones personales

Sector	Forma de contacto	Código	Nombre	Profesión o Cargo	Lugar y fecha de contacto
Gobierno ecuatoriano	Conversación informal	01	Confidencial	Funcionario de la Cancillería	Quito, Cancillería del Ecuador en el evento “Mesas de diálogo para la construcción de la agenda de política exterior 2017 – 2021. Mesa sobre Construcción de paz”. Conversación informal. Realizada el 18 de julio 2017.
Gobierno ecuatoriano	Llamada telefónica	02	Ricardo Patiño	Ex Canciller del Ecuador (20 de enero de 2010 - 3 de marzo de 2016)	Quito, llamada telefónica. Realizada el día lunes 5 de marzo 2018.
Delegación ELN	Conversación informal	03	Confidencial	Miembro de la delegación del ELN en la Mesa de Diálogos en Quito	Quito, conversación informal en evento académico. Realizado el 22 de febrero de 2018.
Sector Privado	Llamada telefónica	04	Confidencial	Socióloga. Directora de la encuestadora y análisis de opinión pública ecuatoriana.	Quito, llamada telefónica vía Whatsapp . Realizada el 26 de abril de 2018.

Lista de referencias

- Adler, Emanuel. 1997. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". *European Journal of International Relations* 3 (3): 319-63.
<https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>.
- Agencia EFE. 2017. "Noruega agradece a Ecuador por el apoyo al proceso de paz en Colombia", 20 de septiembre de 2017, sec. Actualidad.
<http://www.elcomercio.com/actualidad/noruega-agradece-ecuador-paz-colombia.html>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2017a. "Ecuador". Hoja Informativa.
- . 2017b. "Situación Colombia". Actualización de la Situación Colombia.
- Beltrán, Pablo. 2017. "Todos debemos cambiar". ELN Voces. <http://www.eln-paz.org/index.php/comunicados/delegacion-del-eln/39-to...> 5 de.
- Bonilla, Adrian. 2006. "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad". *AFESE*, 2006.
- Breuning, Marijke. 2011. "Role theory research in international relations: State of the art and blind spots". En *Role Theory in International Relations: Approaches and analyses*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, y Hanns W. Maull, 16-35. New York: Routledge.
- Browning, Christopher S. 2006. "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature". *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 669-84.
<https://doi.org/10.1080/09557570601003536>.
- Cancillería de la República de Colombia. 2017. "Ecuador ha sido un socio clave en el proceso de paz: Canciller María Ángela Holguín".
<http://belgica.embajada.gov.co/node/news/10659/ecuador-ha-sido-socio-clave-proceso-paz-canciller-maria-angela-holguin>.
- Carrión, Fernando. 2016. "La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto". En *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*, editado por Andrés Molano, 181-94. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- Céu Pinto, Maria do. 2014. "A Small State's Search for Relevance: Peace Missions as Foreign Policy". *International Peacekeeping* 21 (3): 390-405.
<https://doi.org/10.1080/13533312.2014.938580>.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. 2017. "Boletín de Prensa XXXVII Reunión Ordinaria "COMBIFRON Ecuador – Colombia"".

- <https://www.ccffaa.mil.ec/2017/06/20/xxxvii-reunion-ordinaria-combifron-ecuador-colombia/>.
- Comunidad de Estados, y Latinoamericanos y Caribeños. 2014. “Declaración II Cumbre de la CELAC”. http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/01/T023600005618-0-Declaracion_Final_de_la_II_Cumbre_de_la_CELAC.pdf.
- Correa, Rafael. 2015. “Discurso en la Ceremonia inaugural del IV Gabinete Binacional Colombia-Ecuador”. presentado en Ceremonia inaugural del IV Gabinete Binacional Colombia-Ecuador, Cali, diciembre 15.
- Cruz, Galo. 2017. “El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador”. En *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*, editado por Daniel Gudiño y Wolf Grabendorff, 163-78. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- Delgado, Jairo. 2016. “Los desafíos de seguridad en la frontera”. En *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*, editado por Andrés Molano, 141-64. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- El Comercio. 2012. “Ecuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados”, 17 de mayo de 2012, sec. Seguridad. <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-gasta-usd-60-millones.html>.
- El Telégrafo. 2016a. “En Sucumbíos socializan ley de reparación de víctimas a ciudadanos colombianos”, 26 de mayo de 2016, sec. Regional Norte. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-norte/1/en-sucumbios-socializan-ley-de-reparacion-de-victimas-a-ciudadanos-colombianos>.
- . 2016b. “Un 95% de refugiados en el Ecuador es colombiano”, 5 de julio de 2016, sec. Política. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/un-95-de-refugiados-en-el-ecuador-son-colombianos>.
- El Universo. 2011. “Ecuatorianos ven con recelo a sus vecinos de Colombia y Perú, según estudio”, 16 de octubre de 2011, sec. Política. <https://www.eluniverso.com/2011/10/16/1/1355/ecuatorianos-ven-recelo-sus-vecinos-colombia-peru-segun-estudio.html>.
- Espinosa, María Fernanda. 2018 Entrevistado por Eduardo Khalifé. Telediario. <https://www.youtube.com/watch?v=r5EpAzhyjhY>.
- Flockhart, Trine. 2012. “Constructivism and Foreign Policy”. En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Smith, Steve, Hadfield, Amelia, y Amelia and Dunne, 78-93. Oxford University Press.

- Gaskarth. 2014. "The National Interest and Britain's Role in the World". En *British Foreign Policy and the National Interest: Identity, Strategy and Security*, editado por Timothy Edmunds, Jamie Gaskarth, y Robin Porter, 42-65. Basingstock: Palgrave.
- Gigleux, Victor. 2016. "Explaining the diversity of small states' foreign policies through role theory". *Third World Thematics: A TWQ Journal* 1 (1): 27-45.
<https://doi.org/10.1080/23802014.2016.1184585>.
- Goetschel, Laurent. 1998. "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe". En *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, editado por Laurent Goetschell, 9-32. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Harnisch, Sebastian. 2011. "Role theory: Operationalization of key concepts". En *Role Theory in International Relations: Approaches and analyses*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, y Hanns W. Maull, 7-15. New York.
- Hey, Jeanne A. K. 2003a. "Introducing Small State Foreign Policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*, editado por Jeanne A. K. Hey, 1-12. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- . 2003b. "Refining our understanding of small state foreign policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 185-95. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- HIAS Ecuador. 2018. Situación de refugiados en el Ecuador.
- Holsti, K. J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". *International Security* 23 (1): 171-200. <https://doi.org/10.2307/2539267>.
- Howarth, D. 1995. "La teoría del discurso". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 125-44. Madrid: Alianza Editorial.
- International Crisis Group. 2017. "Colombia's Armed Groups Battle for the Spoils of Peace". 63. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/63-colombias-armed-groups-battle-spoils-peace>.
- Kinta, Luis. 2015. "En el Ecuador Combate América Latina". ELN Voces. <http://www.eln-voces.com/index.php/voces-del-eln/militancia/287-en-el-ecuador-combate-america-latina>.
- La República. 2018. "Moreno llega a Colombia para asistir al Sexto Gabinete Binacional", 15 de febrero de 2018, sec. Política.

<https://www.larepublica.ec/blog/politica/2018/02/15/moreno-llega-a-colombia-para-asistir-al-sexto-gabinete-binacional/>.

Leone, Mariana S. 2016. “Mediación: el nuevo rol de los países pequeños en el contexto suramericano”. Ponencia presentada en el Coloquio de Investigación "Conceptos de la geopolítica crítica y el accionar de los estados pequeños en un contexto regional" en FLACSO Ecuador, 23 de noviembre de 2016.

Long, Guillaume. 2016. Ecuador está listo para diálogos entre Eln y el gobierno de Colombia: Guillaume Long Entrevistado por Julio Sánchez. W Radio.

http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/ecuador-esta-listo-para-dialogos-entre-eln-y-el-gobierno-de-colombia-guillaume-long/20160511/oir/3130023.aspx.

———. 2017. “Discurso en la Instalación Mesa Pública de Diálogos para la Paz entre el Gobierno Nacional y el ELN”. presentado en Instalación Mesa Pública de Diálogos para la Paz entre el Gobierno Nacional y el ELN, Quito, febrero 7.

Meriguet, Juan. 2017. “Negociaciones de Paz entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)”. presentado en I Foro Académico de Mantenimiento y Construcción de la Paz, Quito, noviembre 8.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2014. “Grupo técnico ecuatoriano realiza visita a la frontera con Colombia para supervisar fumigaciones”.

<http://www.cancilleria.gob.ec/grupo-tecnico-ecuatoriano-realiza-visita-frontera-con-colombia-para-supervisar-fumigaciones/>.

———. 2016a. “Guillaume Long: “la paz duradera y definitiva es positiva””.

<http://www.cancilleria.gob.ec/guillaume-long-la-paz-duradera-y-definitiva-es-positiva/>.

———. 2016b. “Políticas de movilidad humana del Ecuador se centran en la protección de los derechos de migrantes y refugiados”. <http://www.cancilleria.gob.ec/politicas-de-movilidad-humana-del-ecuador-se-centran-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-migrantes-y-refugiados/>.

———. 2017. “Cancillería conmemora el “Día Internacional del Refugiado” con un Foro de análisis sobre los avances y desafíos en cuanto a Movilidad Humana”.

<http://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-conmemora-el-dia-mundial-del-refugiado-en-cuenca/>.

———. 2018a. “Por la paz completa en Colombia”.

<http://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-por-la-paz-de-colombia/>.

- . 2018b. “Comunicado oficial sobre los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y el ELN”. http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/footer_abril_2018.png.
- Moolakkattu, John Stephen. 2005. “Peace Facilitation by Small States”. *Cooperation and Conflict* 40 (4): 385-402. <https://doi.org/10.1177/0010836705058225>.
- Moreno, Lenín. 2017. “Discurso de Posesión”. Quito, mayo 24. <https://www.youtube.com/watch?v=DW-wScVLnqg>.
- Nabers, Dirk. 2011. “Identity and role change in international politics”. En *Role Theory in International Relations: Approaches and analyses*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, y Hanns W. Maull, 74-92. New York: Routledge.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Gobierno de Colombia. 2017. “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”.
- Pérez, Estefanía. 2017. “Refugio y posacuerdo: perspectivas para la relación colombo-ecuatoriana”. En *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*, editado por Daniel Gudiño y Wolf Grabendorff, 179-97. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pontón, Daniel. 2016. *Negociación de paz, escenarios para el desarrollo y la integración fronteriza Ecuador- Colombia*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Presidencia de la República de Colombia. 2013. “Presidentes de Colombia y Ecuador coinciden en destacar importancia de la paz para la región”. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131125_01-Presidentes-de-Colombia-y-Ecuador-coinciden-en-destacar-importancia-de-la-paz-para-la-region.aspx.
- RCN Noticias. 2018. “Presidente Lenín Moreno ordena frenar las conversaciones con el ELN en Ecuador”, 18 de abril de 2018, sec. América. <https://www.noticiarscn.com/internacional-america/presidente-lenin-moreno-ordena-frenar-las-conversaciones-el-eln-ecuador>.
- Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big: how Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*. Quito: Flacso-Sede ECUADOR.
- Santos, Juan Manuel. 2012. “Discurso en la apertura del I Gabinete Binacional Colombia-Ecuador”. presentado en I Gabinete Binacional Colombia-Ecuador, Tulcán, diciembre 11. <https://www.youtube.com/watch?v=PBiC52pItzw>.

- . 2013. “Discurso en la apertura del II Gabinete Binacional Colombia-Ecuador”. presentado en II Gabinete Binacional Colombia-Ecuador, Ipiales, noviembre 24. <https://www.youtube.com/watch?v=HkWUWUTNkPA>.
- . 2017. “Discurso en la apertura del V Gabinete Binacional Colombia-Ecuador”. presentado en V Gabinete Binacional Colombia-Ecuador, Guayaquil, febrero 15. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170215-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-apertura-del-Quinto-Gabinete-Binacional-Colombia-Ecuador>.
- Stokke, Kristian. 2012. “Peace-building as Small State Foreign Policy”. *International Studies* 49 (3-4): 207-31. <https://doi.org/10.1177/0020881714532334>.
- Thies, Cameron G. 2014. “Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America”. *Foreign Policy Analysis* 0: 1-20. <https://doi.org/10.1111/fpa.12072>.
- Weiss, Joshua N. 1998. “A Tyrian dilemma: Guarantors in peace processes”. *Civil Wars* 1 (4): 69-89. <https://doi.org/10.1080/13698249808402391>.
- Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization* 46 (2): 391-425.
- . 2004. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilcox, Wayne A. 1967. “The Influence of Small States in a Changing World”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 372 (1): 80-92. <https://doi.org/10.1177/000271626737200109>.
- Zibell, Matías. 2016. “Plebiscito en Colombia sobre los acuerdos de paz: los refugiados en Ecuador que ya ni sueñan con volver a su país”. *BBC News*, 3 de octubre de 2016, sec. Ecuador. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37494981>.

Documentos legales

Agenda de Política Exterior del Ecuador, 2017-2021.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017.

Plan de Política Exterior del Ecuador, 2006-2020.

Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017.

Sitios Web

<http://especiales.presidencia.gov.co/>

<http://www.eln-paz.org/>