

**UNA MIRADA
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR
FRONTERAS, VECINDAD
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministro de Relaciones Exteriores

Fernando Araújo Perdomo

Viceministro de Relaciones Exteriores

Camilo Reyes Rodríguez

Viceministra de Asuntos Multilaterales

Adriana Mejía Hernández

Secretaria General

María del Pilar Ordóñez Méndez

Directora de la Academia Diplomática

María Clara Isaza Merchán

Directora de Asuntos Culturales

María Claudia Parias Durán

Coordinación editorial

Comité Editorial Ministerio de
Relaciones Exteriores

Revisión editorial

Marcela Giraldo Samper
Martha Patricia Jiménez

Diseño

La Silueta Ediciones Ltda.

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares
Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008
Bogotá, Colombia

Catalogación

Una mirada al Ecuador / ed. Socorro Ramírez –
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

Contenido

FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN CÁTEDRA ECUADOR 17

Socorro Ramírez

PRÓLOGO 29

PRIMERA SESIÓN

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA 33

UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 35

Socorro Ramírez

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO–ECUATORIANA 39

Jorge Núñez Sánchez

CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR 81

Francisco Huerta Montalvo

DEBATE 87

NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS COMPARTIDOS 93

Socorro Ramírez

SEGUNDA SESIÓN

GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL	99
NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA 177

Javier Ponce

COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES 189

Fabio Ocaziones

DEBATE 197

CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR 203

Socorro Ramírez

CUARTA SESIÓN

ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA 207

REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES 209

Socorro Ramírez

POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA 213

Marco Romero

CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN 233

Tomás Uribe Mosquera

DEBATE 245

ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA 251

Socorro Ramírez

QUINTA SESIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA 257

CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL 259
Socorro Ramírez

LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA 263
Joaquín Hernández

LA MIRADA DE UN ANALISTA 281
Germán Rey

LA MIRADA DE UN DIRECTOR 287
Carlos Alberto Patiño Villa

DEBATE 291

TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA 295
Socorro Ramírez

SEXTA SESIÓN

ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305
Freddy Rivera

COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA	321
Marcela Ceballos	
BIBLIOGRAFÍA	331
ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES	333
María Isabel Moncayo	
DEBATE	345
AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS	353
Socorro Ramírez	

SÉPTIMA SESIÓN

ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	357
DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS	359
Socorro Ramírez	
DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA	363
Roque Espinosa	
DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS	377
Ricardo Montenegro	
DEBATE	391

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
Socorro Ramírez	

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451

GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453
Socorro Ramírez

COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457
Carlos Espinosa

DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469
Ricardo Vargas

DEBATE 481

INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489
Socorro Ramírez

DÉCIMA SESIÓN

RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS
SIN CONFRONTACIÓN 495**
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA
DISTINTA A CADA LADO 513**
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

DEBATE 523

PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE 533

Socorro Ramírez

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN** 535

LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

DEBATE 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

DUODÉCIMA SESIÓN

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA
DE INTEGRACIÓN** 555

RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN 557
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561
César Montúfar

BIBLIOGRAFÍA 579

RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN 581
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES
SURAMERICANOS** 591
Socorro Ramírez

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR
DE ECUADOR** 599
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO FRONTERIZO** 613
Alejandro Suárez

DEBATE 621

ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA Socorro Ramírez	631
GLOSARIO DE SIGLAS	643
ANEXO 1	653

TERCERA SESIÓN

**LINEAMIENTOS
CENTRALES DE LA
POLÍTICA EXTERIOR
DE ECUADOR**

Colombia – Ecuador: planeación de la política exterior en ambos países

Fabio Ocazones*

Gracias al embajador Ponce por ilustrarnos sobre este enorme esfuerzo que ha hecho el gobierno de Ecuador para construir un consenso en materia de política exterior. Parte de la razón por la cual se invitó al embajador Ponce a realizar esta intervención dentro de la Cátedra Ecuador, era no solo para familiarizarnos más con las líneas de política exterior de Ecuador, sino también para conocer más de cerca el método de concertación del Estado con la sociedad en materia de política exterior, y quizá sacar de allí unas lecciones para Colombia.

1. ECUADOR 2020

Quisiera destacar cuatro aspectos muy puntuales de lo que ha sido el ejercicio en Ecuador que acaba de exponernos el embajador Ponce y de lo que

* Embajador retirado de carrera diplomática y director del Observatorio de Política Exterior de la Universidad del Rosario.

nosotros en Colombia como sociedad y como Estado podríamos asimilar y poner en nuestra agenda pública del futuro.

Lo primero es que este ejercicio de planeación a largo plazo de la política exterior, partió en el caso de Ecuador, del reconocimiento de que las políticas públicas de una sociedad, incluida la política exterior, deben tener un carácter democrático. Eso mismo se dice con frecuencia en nuestro país, pero en materia de política exterior lo que se observa con mayor frecuencia es la forma cómo se sustraen los consensos y las decisiones de la amplia discusión y diálogo con la sociedad, y se toman decisiones en los círculos cerrados del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Presidencia de la República, en vez de propiciar espacios democráticos y de diálogo con la sociedad.

El segundo aspecto que hay que destacar es la necesidad de contar con políticas de Estado más que de gobierno, sobre todo en materia de política exterior, un área en la cual cada país tiene intereses de una larga permanencia en el tiempo y que deben ser conocidos por la ciudadanía y guiar la acción y la interacción del país con los demás miembros de la comunidad internacional. En Colombia se han hecho algunos esfuerzos en este sentido. Una muestra de ello es el ejercicio reciente de la administración Uribe de construir la visión *Colombia: Segundo Centenario*, conocida como la estrategia 2019, de la cual destacaré algunos aspectos más adelante, a manera de comparación con respecto lo que se ha hecho en Ecuador.

En tercer lugar, el ejercicio prospectivo del Ecuador partió de la percepción y del reconocimiento de los cambios y transformaciones que se están dando actualmente en el mundo, frente a los cuales el país no podía menos que tomar nota y por supuesto, reaccionar y elaborar sus propias pautas de acción para el futuro. Son las transformaciones inducidas desde el exterior que todos los ciudadanos vivimos a diario y que tanto el Estado como el gobierno, cualquiera que sea, debe tomar en cuenta para formular una política de largo plazo, como efectivamente ha venido haciendo Ecuador.

Finalmente, en la estrategia 2020 del Ecuador es visible el reconocimiento que el gobierno ha dado a las expectativas y exigencias de política exterior de la ciudadanía, aquellas que esta formula al Estado en su relación

con la comunidad internacional. Son expectativas, como decía el embajador Ponce, influidas por una activa corriente migratoria ecuatoriana, como también se ve en nuestro país, que está generando transformaciones dentro del propio país y demandas de lo que la ciudadanía espera del Estado en materia de política exterior. No basta tener representación en las capitales europeas o asiáticas para decir que hay un país que se llama Ecuador o Colombia, sino se pide que se proteja el buen nombre del país, que se den a conocer los intereses comerciales y la cultura nacional, además de reconocer la presencia de migrantes por todo el mundo a quienes también deseamos proteger.

2. COLOMBIA 2019

En el último año y medio en Colombia, el gobierno Uribe hizo un esfuerzo de plantear unas líneas de largo plazo para Colombia en su conjunto proyectadas hacia el año 2019, segundo centenario de la Independencia. De allí surgen unas líneas de política exterior, consignadas en un documento separado, que corre el riesgo de limitarse a decorar bibliotecas, si no lo aprovechamos para el futuro de Colombia. La visión prospectiva del país para el horizonte 2019 abarca cuatro objetivos. Uno, crear una economía que garantice mayor nivel de bienestar y responda a las grandes transformaciones económicas que se están dando en el mundo. Dos, fomentar una sociedad más igualitaria y solidaria donde impere y se promueva la cohesión social, a la vez que refleje las grandes Metas del Milenio acordadas por todos los países en el marco de las Naciones Unidas. Tres, construir una sociedad de ciudadanos libres y responsables que apunte a devolver a Colombia la paz y hacer que impere la justicia. Y cuatro, construir un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, que incluye una política exterior pro activa.

Como resultado de esta visión, la estrategia de política exterior 2019 responde tanto a una visión de conjunto del país como a una percepción de las grandes transformaciones y tendencias actuales en el mundo, frente a las cuales ningún país puede permanecer pasivo. Estas tendencias tienen que ver con los efectos de la globalización y la mayor interdependencia

entre los países, la aparición de bloques económicos y de unos actores políticos y sociales importantes en la escena mundial.

Esta es la realidad ante la cual nuestro país considera que debe no solo reaccionar, sino generar unas políticas pro activas de política exterior proyectadas hacia el año 2019. El documento resultante, elaborado en esencia por asesores del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y del Ministerio de Relaciones Exteriores, se propone reaccionar frente a tres tendencias. Primera, la profundización de la globalización y los retos que presenta a la gobernabilidad política y social, inducidos por la apertura económica, los flujos financieros, la capacidad tecnológica y de comunicaciones, así como por las tendencias delincuenciales que los estados deben enfrentar. Segunda tendencia, la consolidación en los próximos años de un escenario multipolar creado por el ascenso de nuevas potencias, en particular Brasil, Rusia, India y China, los cuatro más grandes países del mundo en desarrollo, cuyo ascenso puede cambiar sustancialmente la configuración de poder y las relaciones internacionales al punto de desplazar a Estados Unidos del primer puesto en poder económico, que ocuparía China en 2040 o 2050 seguido de India y de otras potencias asiáticas. La tercera tendencia identificada en el documento es la evolución del concepto de seguridad humana, puesto que los estados deberán acordar nuevas modalidades de cooperación para enfrentar las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, de las sociedades y de los Estados. Este nuevo concepto de seguridad enfoca atención sobre la responsabilidad de proteger, lo cual viene cargado de implicaciones para países con un conflicto interno como Colombia, ya que la comunidad internacional asumiría obligaciones de intervenir en aquellas situaciones donde un Estado no quiere o no puede proteger a sus ciudadanos.

La percepción de estas tendencias mundiales, expuestas en el Documento 2019, conduce a la idea de que Colombia debe cumplir una agenda de inserción diferente a la que ha venido adelantando. Es una agenda que pasa por varios ejes. Uno tiene que ver con la formación de una nueva imagen del país en el exterior, hasta ahora muy asociada al problema mundial de las drogas y al conflicto interno, que nos obliga a proyectarnos con fuerza positiva para captar otro tipo de atención del mundo. También se plantea la necesidad de consolidar una serie de alianzas estratégicas en el

mundo de bloques económicos de hoy día, ya que si Colombia aspira a ser un actor significativo debe ser capaz de concertar alianzas para proteger sus intereses y adquirir mayor capacidad para interactuar en esta nueva configuración de fuerzas.

Otro eje de la acción futura del país es el multilateralismo, que contrasta un poco con la confianza que del mismo se tiene en Ecuador, tal vez por una formación histórica y aquella confianza en el derecho internacional que nos acerca a los foros internacionales con la seguridad de que allí podemos presentar y defender nuestros intereses de la mejor manera.

Sin embargo, me parece conveniente escuchar la advertencia que nos hace el embajador Ponce, en el sentido de reconocer la crisis por la cual pasa el multilateralismo en la actualidad para tener presente que allí tan solo encontraremos soluciones parciales a nuestros problemas, ya que los mayores beneficios en la defensa de nuestros intereses provendrán de nuestros propios esfuerzos y de los contactos bilaterales en distintas capitales del mundo.

El Documento 2019 de Colombia coincide con el Plan 2020 Ecuador en la necesidad de fortalecer la Cancillería como el órgano por excelencia de las relaciones exteriores de nuestros países. Si bien es preciso reconocer que hoy en día la política exterior de un país ya no se formula en su totalidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores sino que también en ello toman parte otras agencias del Estado como las de comercio exterior, medio ambiente, interior, y defensa, incluso la propia Presidencia de la República y, por supuesto, otras ramas diferentes al Ejecutivo como el Congreso y las Cortes.

De esta rápida visión del Documento 2019 se puede constatar que ha sido producto más de unas reflexiones hechas en las altas esferas del gobierno que un ejercicio de consenso con la sociedad misma. Y como esta propuesta se presentó a la sociedad en un momento en que estaba de por medio la campaña presidencial para el periodo 2006-2010, era inevitable que se percibieran como una plataforma política de reelección más que un programa de Estado para la nación. No obstante, es preciso destacar el esfuerzo hecho para proyectar esa visión de largo plazo del país.

3. CONFLUENCIA DE INTERESES COLOMBO – ECUATORIANOS

Se pueden mencionar algunos unos puntos de encuentro entre las visiones de Colombia y Ecuador, susceptibles de una acción conjunta. Como decía el embajador Ponce, somos vecinos y lo seremos por siempre. Estamos localizados en una parte del mundo que nos da cierta identidad común y debería darnos un marco para una serie de acciones conjuntas.

La primera acción común hace referencia a la Comunidad Andina en su actual momento de crisis. Algunos países miembros se sustraen de ella o dudan de seguir en ella, mientras otros prefieren acuerdos de libre comercio con terceros. Cuando nos detenemos a pensar hacia donde apuntaba la creación de la CAN recordamos que era crear una unidad económica y política capaz de vincular a los países andinos para su mejor inserción en los escenarios mundiales. Eso es precisamente lo que nuestros gobiernos siguen buscando: alianzas con los países de la región y plataformas de proyección económica internacional para competir en los mercados. Y persistiremos en esos esfuerzos, con o sin Comunidad Andina, por lo tanto debemos sumar esfuerzos con los países vecinos para construir puentes de unión que nos proyecten con mayor fuerza hacia el mundo.

Aquí se presenta un reto a Colombia: ¿cómo construir una relación y unos vínculos más sólidos con sus vecinos si desde Colombia se generan hechos que se perciben como amenazas en el vecindario? El reto es aprovechar las posibilidades de la vecindad andina para construir vínculos más firmes de relacionamiento con el resto del mundo. Es una reflexión que no hemos hecho a fondo, pero si hay un país en el vecindario con el cual podamos y debamos hacer esta reflexión es con Ecuador, ya que ambos nos hemos beneficiado de pertenecer al ordenamiento subregional andino y si la comunidad actual desaparece, nos corresponde encontrar puntos de encuentro para proyectarnos hacia el resto del mundo.

Una relación de la cual pueden sacar mutuo provecho ambos países es con la Unión Europea y el compromiso formal de iniciar las negociaciones con la Comunidad Andina conducentes a un acuerdo de asociación que in-

cluya el libre comercio. En ambos países existe interés de transitar por este camino de acercamiento a Europa y en todo caso, la Unión Europea no lo concibe de manera individual sino en términos de las relaciones CAN-Unión Europea. Otro ámbito de acción conjunta y beneficio mutuo está en las relaciones con el Asia Oriental y la cuenca del Pacífico. En Colombia tenemos un rezago con respecto a otros países de la región, y mayor prevención por un acercamiento con China, India o el sudeste asiático. Nos parece que es una posición semejante a donde está ubicado Ecuador, ya que somos los dos países más rezagados en esta proyección transpacífica.

En aspectos temáticos, encuentro puntos susceptibles de acercamiento en la promoción del turismo y nuestro patrimonio medioambiental. Una de las grandes riquezas turísticas que tiene Ecuador son las islas Galápagos y hay un flujo importante de turismo en esa dirección. Colombia también tiene mucho que ofrecer en materia de turismo ambiental. La estrategia 2019 lo plantea como parte de la construcción de la nueva imagen del país y con Ecuador se podrían aprovechar los circuitos del turismo internacional para que los visitantes extranjeros del futuro acudieran a los dos países en el curso de sus desplazamientos por el mundo.

Por último, quería señalar las coincidencias entre los dos países sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de las relaciones exteriores. La experiencia del servicio exterior ecuatoriano y de su asociación de funcionarios sirvió como fuente de inspiración para que aquí en Colombia también se hiciera una asociación de funcionarios diplomáticos. Más allá de eso, la adecuación de las estructuras de la Cancillería y del Estado en su conjunto para interactuar con el mundo, se percibe en ambos países como un reto que exige respuestas inmediatas. Si hemos de aprovechar un solo aspecto de la experiencia reciente de nuestro vecino país, Colombia debería sacar lecciones del diálogo y la interacción fructífera del Estado con los representantes de la sociedad con el fin de elaborar y ejecutar una política exterior mucho más sólida de lo que ha sido hasta el momento.