

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
MSc EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PROYECTO DE AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR: ECUADOR-  
COLOMBIA**

**Juan Carlos Sánchez Troya  
Quito, febrero de 2002**

**A mi familia**

## INDICE

Introducción .....	1
CAPITULO I: Reflexiones teóricas sobre una agenda de política exterior del Ecuador Frente a Colombia .....	7
La Relación Ecuador-Colombia: una aproximación teórica .....	7
Perspectiva Idealista .....	8
Perspectiva Realista .....	9
Perspectiva Neorrealista .....	12
Perspectiva Neoinstitucional .....	14
Perspectiva Postestructuralista .....	18
Conclusiones .....	21
CAPITULO II: Síntesis histórica de la realidad colombiana .....	24
CAPITULO III: Temas relevantes de la relación bilateral .....	35
Revisión de los últimos cinco años de relación .....	36
Comercio Bilateral .....	44
Integración Fronteriza .....	48
Temas actuales en la relación bilateral .....	50
Seguridad .....	51
Desarrollo Conjunto .....	57
Relación Comercial .....	61
Aspectos Multilaterales .....	70
Aspectos Culturales .....	76
CAPITULO IV: La relación Ecuador y Colombia frente a los Estados Unidos de América .....	78

CAPITULO V: Reflexiones sobre una agenda política exterior del Ecuador frente a Colombia .....	88
Agenda de Política Exterior frente a Colombia .....	96
Bibliografía .....	100

## SINTEISIS

El presente trabajo forma parte de un proyecto realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con la FLACSO y la Corporación Andina de Fomento, a través del cual se buscaba desarrollar agendas de política exterior del Ecuador con relación a varios actores internacionales bilaterales y multilaterales. En este caso específico, se trataba de desarrollar un proyecto de agenda de política exterior con Colombia, a través de dos fuentes, por un lado la investigación bibliográfica sobre este tema, y, por otro, la realización de un foro de especialistas en este campo, los cuales, basados en un documento base elaborado por el autor de esta tesis, debía delinear los aspectos más importantes que debía incluir la citada agenda.

A fin de contextualizar los datos, la primera parte de esta tesis hace una recapitulación de las principales vertientes de las relaciones internacionales, describiendo los principales conceptos que estas utilizan. Así, se resumen las siguientes tendencias teóricas: idealista, realista, neorrealista, neoinstitucional y postestructuralista. Al final se esboza el marco teórico que se utilizará durante el trabajo, rescatando de cada tendencia los aspectos que no servirán para explicar la relación entre Ecuador y Colombia.

La segunda parte busca realizar una aproximación a la realidad de Colombia, haciendo un recuento histórico en donde se privilegia el análisis de los dos principales problemas que aquejan a dicho país: la guerrilla y el narcotráfico. Se escogió estos dos temas, pues, además de ser de gran actualidad y urgencia para Colombia, también han pasado a constituirse en el principal tema de preocupación del Ecuador en cuanto a su relación con ese país.

En la tercera parte, el análisis se centra en los principales temas que han atravesado la relación bilateral, haciendo un recuento más o menos exhaustivo de los desarrollos que se han dado en sus temas principales en los últimos cinco años, destacando lo atinente a la relación comercial y a la integración bilateral. A esto se añade un análisis de los principales temas que caracterizan a la relación bilateral actualmente. Este capítulo se encuentra dividido en los siguientes acápite: seguridad, desarrollo conjunto, relación comercial, aspectos multilaterales y aspectos culturales, cada uno de estos temas dividido a su vez en los subtemas que detallan con más precisión los contenidos.

En la cuarta parte, se hace un análisis de la relación de Ecuador y Colombia con los Estados Unidos de América. Se añadió un capítulo sobre este tema, debido a la gran importancia e influencia que tiene este país en las agendas de política exterior de los dos países andinos, sobre todo en lo que hace referencia al campo de la seguridad. En este acápite se plantea la estrategia adoptada por los Estados Unidos en este último período y la forma en que se han insertado Ecuador y Colombia en la misma.

A partir de los elementos descritos, el autor elaboró un documento de trabajo sobre la relación bilateral Ecuador-Colombia, el cual sirvió de base para el desarrollo de un foro de discusión entre los actores ecuatorianos encargados de la elaboración y ejecución de la agenda de política exterior de Colombia. El capítulo final está dedicado exclusivamente a recopilar lo expuesto en dicho taller, así como a detallar la agenda de política exterior consensuada por los participantes del foro.

## INTRODUCCIÓN

El presente esfuerzo académico tiene por finalidad establecer una agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia. El supuesto que permea este trabajo hace relación a que los intereses del Ecuador frente a su vecino del norte no han sido suficientemente sistematizados, por lo que no se ha logrado deducir, a partir de ellos, los puntos principales que debería contener una agenda de política exterior sobre el tema.

En términos metodológicos se van a mantener los siguientes criterios. En primer lugar se realizará una revisión teórica de las posturas que informen de la naturaleza de la relación entre los dos países, en la cual se va a incluir también el papel de los Estados Unidos, tomado como el actor fundamental de la región entera, y de la relación bilateral, en particular. Así, este ejercicio nos servirá como marco teórico que nos permita ir dando coherencia al resto del trabajo.

En segundo término se realizará un recuento de la realidad colombiana, a fin de determinar los orígenes de los fenómenos que vive en la actualidad. En este punto se hará énfasis en los aspectos de seguridad, relacionándolos con la realidad política, a fin de describir y analizar el fenómeno de la violencia, el cual, creemos, se ha transformado en el eje primordial de la relación bilateral entre Ecuador y Colombia. Cabe aclarar que el aspecto económico-comercial será apenas mencionado, en la medida en que un trabajo también incluido en el presente proyecto<sup>1</sup> se encargará de analizarlo de manera más profunda.

Posteriormente, realizaremos una revisión in extenso de los principales aspectos que han marcado la relación bilateral en los últimos cinco años, buscando centrarnos en la identificación de actores relevantes, sus temas de interés y sus principales estrategias de presión. Igualmente, en este capítulo se trata de ubicar los principales mecanismos de

---

<sup>1</sup> La presente tesis se incluye dentro de un proyecto organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Corporación Andina de Fomento, el cual tenía como objetivo desarrollar agendas de política exterior del Ecuador con relación a sus principales socios bilaterales y

intermediación, sobre todo pública, en los cuales se negocian y realizan los intereses de los actores.

Por otro lado, este capítulo tiene como finalidad el clasificar los diferentes aspectos de la relación bilateral, de acuerdo a los temas que sean más relevantes. Así, se los divide en aspectos de seguridad, comerciales, de desarrollo conjunto, de interés multilateral y culturales. Finalmente, y partiendo de este recuento, se hace un análisis preliminar, a fin de plantear una agenda tentativa de política exterior bilateral, que permita dirigir la discusión posterior<sup>2</sup>.

Posteriormente, pasamos a analizar la política de Estados Unidos frente a Ecuador y Colombia, privilegiando los aspectos de seguridad, los cuales consideramos son al momento en el centro de la política exterior de los Estados Unidos frente a los dos países andinos. Se incluye un capítulo sobre este tema como reconocimiento de la gran influencia que tiene la política estadounidense en la definición de las políticas públicas de la región.

El siguiente capítulo busca sistematizar las diversas posturas que se manifestaron en el taller realizado a finales de marzo del presente año, y que contó con la participación de los actores considerados relevantes en la relación bilateral. En este sentido, la metodología del presente trabajo no busca articular una agenda de política exterior ideal, sino una agenda real, es decir realizable<sup>3</sup>. Es por esto que los principales insumos para la elaboración de la misma, surgieron, en primera instancia, del estudio previo hecho por el autor, pero se centraron al final, en los puntos de vista de los diferentes actores que van a participar en la ejecución de la misma. Finalmente, se explicará los alcances de la agenda planteada durante el ejercicio mencionado en el párrafo anterior.

---

multilaterales. La parte referente a la relación comercial entre Ecuador y Colombia fue desarrollada en la tesis presentada por Gonzalo Vega para obtener su diploma superior en la FLACSO.

<sup>2</sup> Al hablar de discusión posterior, nos referimos sobre todo al Taller que con el fin de reunir a los actores más relevantes de la relación bilateral, se llevó a cabo en la ciudad de Quito, el 30 de marzo del 2001. Es a partir de la reflexión de ellos desde la que se elaboró la agenda que cierra este trabajo.

<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, el ejercicio del taller no debe ser entendido como una actividad meramente académica, sino como un espacio de discusión política donde cada actor expone sus intereses.

Haciendo un balance general, podemos concluir que la realidad del relacionamiento entre Ecuador y Colombia rebasa los límites impuestos por cada una de las teorías de las relaciones internacionales, pues presenta una complejidad que lleva a tomar diferentes posturas teóricas frente a cada uno de los temas a los que se quiera hacer referencia. Por ejemplo, en el tema de seguridad aún está muy presente en el discurso, tanto ecuatoriano, como colombiano, la noción de soberanía, es decir se privilegia un acercamiento realista al tema.

En cambio, en temas relacionadas al comercio o al desarrollo fronterizo se tiene un acercamiento más de lado de la teorías de la interdependencia, pues se busca y se valora de manera diferenciada los aportes de los diferentes actores, no necesariamente estatales, que intervienen en los diversos temas que atañen a estos aspectos. De esta forma llegamos a reconocer actores que en un momento determinado pueden llegar a influir en las decisiones estatales, aún en el caso de que éstas vayan en contra de intereses de otros actores. Por otro lado, también se puede encontrar alianzas entre sectores particulares de ambos países para apoyar políticas conjuntas. Los temas multilaterales pueden ser abordados igualmente desde las teorías neoinstitucionalistas.

Finalmente, tenemos temas en los que se tiene una presión de sectores de la sociedad civil para aplicar cierto tipo de políticas, pero en los que el Estado aún se reserva un papel determinante, sobre todo debido a los compromisos multilaterales en los que se ha involucrado. Estamos hablando de temas como la protección del ambiente o la defensa de los derechos humanos. Este caso se diferencia del anterior en la medida en que en el presente caso los actores de la sociedad están más diferenciados de los representantes estatales que en el caso anterior; es decir que en los temas del ambiente y de los derechos humanos, el Estado mantiene un control más fuerte que en los de comercio o desarrollo fronterizo, acercándose más al realismo que a la interdependencia.

Todos estos hechos nos denotan una naturaleza múltiple de la relación entre los dos países, lo que nos llevó a definir un marco teórico flexible. De esta forma para temas como la seguridad definimos una relación signada por los preceptos realistas, mientras para los temas de comercio e integración fronteriza debimos utilizar conceptos de las escuelas neoinstitucionalistas, particularmente de la interdependencia.

Una vez que definimos esta matriz teórica, pasamos a analizar la realidad colombiana, en la cual definimos a la seguridad como el principal tema de relacionamiento con sus países vecinos. Haciendo un análisis histórico, definimos que la seguridad se ha transformado en el principal tema de política interna y externa de Colombia, sobre todo a raíz del reconocimiento explícito del Estado colombiano de su incapacidad de resolver solo sus problemas de seguridad, lo que llevó a la planificación y ejecución del Plan Colombia, proceso que comenzó a finales del año 1998<sup>4</sup>.

Luego de esta sinopsis, pasamos a revisar los principales temas que han permeado la relación bilateral. En este proceso, vemos que coinciden dos temas fundamentales en la definición de los aspectos relevantes en la relación bilateral actual. Por un lado, el ya mencionado reconocimiento del Estado colombiano de su incapacidad de resolver solo sus problemas, planteado como política de Estado por el gobierno del Presidente Pastrana, desde sus inicios en agosto de 1998; y, por otro lado, la firma de los Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, en octubre del mismo año, lo que bajó el perfil de esa frontera, justo en el momento en que las consecuencias del Plan Colombia comenzaron a evidenciarse en la frontera norte.

Finalmente, se hizo un análisis de la relación entre ambos países y los Estados Unidos de América, en la cual se concluyó que dicho país contaba con prioridades diferentes para

---

<sup>4</sup> Socorro Ramírez, en su artículo la Internacionalización del Conflicto y de la Paz en Colombia, hace una síntesis de la forma en que el Estado colombiano y el entorno internacional han ido paulatinamente reconociendo la necesidad de una acción conjunta para lograr la paz en ese país.

ambos países antes de 1998<sup>5</sup>. En el caso colombiano el tema del narcotráfico y los grupos irregulares, con el tema de los derechos humanos como derivación de los mismos, eran la prioridad. Esta se mantiene luego de 1998, pero se cambia la estrategia, en parte gracias al reconocimiento del Estado colombiano de su incapacidad para resolver solo dicho problema. Los atentados del 11 de septiembre del 2001 hacen que se fortalezca esta posición.

Por otro lado, las prioridades en el caso ecuatoriano se centraban en la consolidación del sistema democrático, muy fragmentado en rivalidades regionales y étnicas. Igualmente, se centraba en el tema del narcotráfico, pero sin llegar a tener ni remotamente los matices que tenía este tema en Colombia. Sin embargo, la aplicación del Plan Colombia modificó el papel que los Estados Unidos otorgaban al Ecuador en la lucha contra el narcotráfico. Con la firma del Convenio de Facilidades Logísticas en la Base Aérea de Manta, el Ecuador pasó a ser un elemento más importante dentro de la estrategia regional de los Estados Unidos.

La aplicación de la matriz teórica, conjuntamente con los datos aportados por la revisión de los principales temas de la realidad colombiana, de la relación bilateral, y de la relación con los Estados Unidos nos ayudó a definir una agenda preliminar, que luego sirvió para la discusión en el taller de política exterior realizado. Una vez definido este insumo, lo presentamos ante el referido foro, en donde fue discutido y afinado, con el objeto de definir finalmente una agenda de política exterior consensuada, la cual es el principal resultado de esta investigación.

En dicha agenda se hizo un esfuerzo de jerarquización de los temas, contando con la participación de los principales agentes de opinión para la formulación de política exterior. Así, se concluyó con una agenda que tenía como tema principal la seguridad, pasando luego al comercio, a los temas en foros multilaterales, y a los aspectos culturales, y manteniendo

---

<sup>5</sup> Aunque hay que reconocer que las prioridades de los Estados Unidos en la región comienzan a cambiar desde el fin de la guerra fría.

como ejes transversales al ambiente, a los derechos humanos y el desarrollo fronterizo. Cada uno de los temas fue desglosado en varios puntos, a fin de construir una agenda que explicita los temas que deben tratarse.

Evidentemente, estamos concientes que la generación de una política exterior es un proceso que se renueva permanentemente. Sin embargo, con trabajos como éste, buscamos formular espacios de discusión que permitan un diálogo entre los diferentes actores involucrados en el tema. La estrategia principal no consiste en elaborar un manual sobre la política exterior, sino en contruir espacios de consenso y de interacción entre los actores, pues de ellos depende que la agenda pueda ser aplicada, y, sobre todo, evaluada, a fin de que se adapte a las cambiantes realidades de nuestros países.

## **CAPITULO I**

### **REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE UNA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR FRENTE A COLOMBIA.**

El presente capítulo busca aplicar una reflexión de teórica desde el campo de las relaciones internacionales a la formulación de una política exterior por parte del Ecuador frente a Colombia. Desde esta perspectiva, se buscará aplicar un análisis desde las aproximaciones teóricas más relevantes de las relaciones internacionales, aplicando sus preceptos tanto a la realidad ecuatoriana como colombiana, así como a las formas en que el Ecuador pueda afrontar los desafíos que le plantea la situación de su vecino.

Para el efecto, se ensayará la construcción de una marco teórico que articule los aportes más relevantes de cada teoría, y que sirva para explicar el problema de estudio, es decir, la construcción de una agenda de política exterior del Estado ecuatoriano frente a Colombia.

#### **La Relación Ecuador-Colombia: una aproximación teórica**

En este acápite buscaremos aplicar las diferentes teorías al problema de investigación que nos hemos planteado. A pesar de reconocer que cada postura puede llegar a determinar diferentes prioridades, asumimos que el problema de la seguridad en la frontera constituye al momento el principal punto de la relación entre ambos Estados, y luego se desgranar varios puntos que regularmente se articulan al asunto de la seguridad.

Por otro lado, en la definición de la agenda del Ecuador frente a Colombia no puede pasarse por alto la presencia de un actor fundamental: los Estados Unidos de América, el cual constituye un elemento que tiene intereses claros, sobre todo alrededor de la situación

colombiana, y que, por su condición de superpotencia altamente hegemónica en la región, ejerce una gran influencia en la toma de decisiones de los gobiernos de ambos países.

### **Perspectiva Idealista**

Conceptualmente, el idealismo<sup>6</sup> considera al sistema internacional como una construcción con origen anárquico pero en proceso de ordenamiento, a través de la cooperación internacional, es decir que la cooperación va reemplazando a la anarquía como principio ordenador del sistema internacional. Los Estados podrían perfectamente conciliar sus intereses en aras de una mayor convivencia internacional, aun si esto implica el delegar parte de su soberanía a instancias superestatales. De esta forma, este tipo de institución vendría a constituirse en el principio organizador del sistema internacional. Para esta escuela, la cooperación se constituye en el elemento central de la agenda de política exterior de los Estados<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, el idealismo tendría en la cooperación entre Ecuador y Colombia el principal punto de la agenda de política exterior del Ecuador frente a su vecino del norte. Desde esta postura, y asumiendo que la seguridad es el principal punto de relacionamiento entre ambos actores, el Ecuador debería apoyar las tentativas de negociación del Estado colombiano con los grupos de irregulares de ese país, pues debería primar el ideal de la cooperación alrededor de la idea de la construcción de un entorno de paz entre los Estados.

---

<sup>6</sup> Desde esta época vamos a rastrear el pensamiento liberal aplicado a las relaciones internacionales. Sin bien autores como Doyle afirman que existen varias tradiciones de pensamiento liberal, vamos a definir a esta corriente por los puntos que este mismo autor define como comunes a todas las corrientes: libertad individual, participación política, propiedad privada e igualdad de oportunidades (Doyle, p.40). En el caso de las relaciones internacionales, el vínculo más importante entre liberalismo e idealismo consiste en la defensa de una institucionalidad que regule el comportamiento político de los actores. Igualmente, comparten la noción de progreso, a través del cual se consideraba que la razón iba a lograr superar los intereses contrarios entre seres humanos, y en este caso entre países, para conseguir el bienestar de la humanidad.

<sup>7</sup> Este razonamiento es pronto criticado desde varias posturas. Por ejemplo, Carr considera que el idealismo se concentró más en posiciones del “deber ser” que en un espíritu analítico de la realidad internacional. Igual posición es planteada por Hedley Bull (citados en Osiander, 1998, 410).

Igualmente, se debería dar suma importancia al papel de las organizaciones internacionales en la consecución de los objetivos antes mencionados, pues éstas representan la forma más elevada de cooperación entre Estados. Así, organismos como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos serían los llamados a defender la integridad de los dos países, por lo que el Ecuador debería invocar su ayuda con el fin de terminar con los elementos que amenazan una relación pacífica con Colombia.

A partir del deseo de terminar con los elementos nocivos a una relación pacífica, se podrían ir articulando el resto de aspectos de la agenda, priorizando siempre la cooperación para permitir la consecución de un desarrollo armónico conjunto, en donde ambos actores cooperen alrededor de temas claves como comercio, turismo, migración, trabajo, etc., siendo la prioridad siempre el pacífico convivir de ambos pueblos.

El papel de los Estados Unidos de América para el idealismo estaría dado en el apoyo a las gestiones de acercamiento entre ambos países, con el fin de facilitar su desarrollo. Igualmente, desde el idealismo sería bien visto que el Ecuador opte por la ayuda internacional, en este caso de la potencia regional, para salvaguardar sus fronteras, y terminar con cualquier tipo de amenaza a su camino de progreso.

### **Perspectiva Realista**

Los realistas definen al sistema internacional de acuerdo a las siguientes características: el sistema internacional tiene una naturaleza anárquica<sup>8</sup>, de la cual sería imposible salir por el permanente conflicto de intereses que existe entre los Estados. La causa de la anarquía es vista en la falta de una ley internacional, pues no existe una autoridad central que la dictamine y la haga cumplir. El punto máximo de comunión de intereses que encuentra esta teoría consiste en el equilibrio de poder.

---

<sup>8</sup> Aquí se retoma el postulado de estado de naturaleza de Hobbes, según el cual la anarquía sería el principio de la convivencia humana en sus estados originarios, la cual luego daría lugar a un contrato social que aseguraría el ordenamiento social. Los realistas extienden la anarquía al sistema internacional, pero sin posibilidad de un ordenamiento como en el caso de las sociedades nacionales.

La necesidad de imponer intereses en un mundo anárquico conlleva la necesidad de poner a la seguridad en lo más alto de la agenda de política exterior de los Estados, subordinando el resto de temas a este interés, y dejando a la fuerza militar como la última instancia de mantenimiento de la seguridad.

Esta escuela considera que los únicos actores relevantes del sistema internacional son los Estados nacionales, a los cuales dota de características de unidad y coherencia, sobre todo en la toma de decisiones respecto a otros Estados. Desde esta perspectiva no niega que se puedan formar otro tipo de instituciones diferentes al Estado, pero aclara que estas son creadas como formas de representación de los intereses de dicha unidad política.

Para los realistas, la seguridad constituiría indudablemente el punto principal de la agenda del Ecuador frente a Colombia. Sin embargo, desde esta perspectiva teórica, Colombia no podría ser entendida como un Estado unitario y coherente, sino como un país en proceso de disgregación, el cual nunca ha podido articular una política de consolidación nacional<sup>9</sup>, por lo que existen grupos que disputan el poder local, regional, e incluso con proyecciones nacionales<sup>10</sup>.

Así, en este caso, el Ecuador no podría articular su política frente a un actor unitario y coherente, como lo plantea el realismo, sino frente a una serie de actores, incluyendo el propio Estado colombiano, que se disputan la legitimidad en territorios de frontera<sup>11</sup>. Desde

---

<sup>9</sup> Una explicación de esta realidad puede ser encontrada en la explicación de Kaplan: “El mapa (mundial), con el cual todos nosotros hemos crecido, es, en términos generales, una invención del modernismo, específicamente del colonialismo europeo” (Kaplan, 2000, 38). Evidentemente, tanto Ecuador y Colombia fueron creados con fronteras no consolidadas a través de un espíritu nacional; es así como las regiones pueden responder a otras lógicas, no necesariamente las estatales.

<sup>10</sup> Como lo afirma Currea-Lugo: “Durante el siglo XIX, Colombia tuvo 70 guerras civiles (Valencia, 1993: 67), la gran mayoría obedeciendo a criterios regionales o a procesos separatistas en la discusión capital-provincia, antes que a la idea de consolidación de la nación; estas guerras eran una de las pocas formas de participación políticas” (De Currea-Lugo, 1999, p.17).

<sup>11</sup> Kaplan, citando a Van Creveld, explica: “una vez que el monopolio legal de la fuerza, largamente reclamada por el Estado, es arrebatado de sus manos, la diferencias existentes entre la guerra y el crimen se romperá, tal como lo ha hecho actualmente en ..... Libano, Sri Lanka, El Salvador, Perú o Colombia” (Kaplan,

esta perspectiva, el Ecuador debería priorizar la cuantificación de su fortaleza frente a los actores en conflicto en Colombia, con el fin de plantear su estrategia de seguridad frente a todos ellos, pues éstos representan una amenaza a su seguridad. Esta estrategia debería comenzar por desarrollar el poderío armado del país, con el fin de poder hacer frente a estas amenazas externas.

El resto de temas de la agenda bilateral debería estar subordinado a la necesidad de mantener seguridad en la frontera, pues para el realismo el Ecuador solo puede tener una agenda, ya que la relación no se divide por temas. Así, la seguridad debería articular a temas como el comercio, la migración, el turismo, etc., los cuales deberán contribuir a fortalecer la posición del país frente a su vecino. Para lograr estos objetivos, es imprescindible que el Ecuador logre definir sus intereses nacionales, con el fin de articular una agenda coherente y encaminada a lograr obtener el mayor número de ventajas posibles sobre Colombia, reconociendo que el sistema internacional es anárquico.

Para el realismo, el papel de los Estados Unidos debería ser fundamental para la formulación de la agenda de política exterior del Ecuador, toda vez que aquel representa la fuerza hegemónica de la región, por lo que sus intereses deben estar representados en los intereses de los países subordinados. Así, temas como la lucha contra la producción y el tráfico de drogas y contra la subversión, considerados temas claves para los Estados Unidos, deberían ser prioritarios dentro de la agenda del Ecuador.

Además, debemos tomar en cuenta que los atentados perpetrados en las ciudades de Nueva York y Washington, corolario de una serie de ataques sufridos por intereses estadounidenses en todo el mundo en la última década, han cambiado radicalmente la aproximación que tenía Estados Unidos frente al problema del terrorismo. A pesar de que los responsables de dichos atentados no han sido colombianos, el gobierno de Estados Unidos ha organizado una política exterior que tiene como principal objetivo el terrorismo

---

2000, 49). Precisamente, en el caso colombiano se puede apreciar la falta de legitimidad del Estado, frente a la acción de grupos irregulares que le disputan la legitimidad, aun a costa de caer en la ilegalidad.

a nivel internacional, para lo cual ha identificado a los principales grupos considerados enemigos de los intereses estadounidenses, entre los cuales se incluyeron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional, y las Autodefensas Unidas de Colombia<sup>12</sup>.

Por otro lado, el rol asignado a los organismos internacionales sería marginal desde el punto de vista realista, pues no haría más que reproducir la forma en que está repartido el poder entre los Estados. Por lo tanto, el papel que representa la ONU o la OEA dentro de la formulación de la política exterior del Ecuador tiene que ver más con la reproducción de los intereses del poder hegemónico, que con la consolidación de intereses altruistas a nivel internacional.

### **Perspectiva Neorrealista**

El neorrealismo, en la versión de Waltz por ejemplo<sup>13</sup>, surge como una crítica a las deficiencias epistemológicas que algunos autores encontraban en el realismo tradicional<sup>14</sup>. La principal crítica iba dirigida a la forma en que el realismo conceptualizaba al sistema internacional, es decir la justificación del carácter anárquico de éste. Para el neorrealismo, el punto central del sistema internacional se encontraba en su sistema, siendo éste el principio de la anarquía del sistema internacional. Sin embargo, el sistema no es inmutable, pudiendo variar de acuerdo al desarrollo del sistema internacional.

---

<sup>12</sup> En este caso se podría argüir que la agenda de Estados Unidos no sería totalmente realista, en la medida en que los grupos terroristas representan un poder no estatal. Sin embargo, la propia declaración del Presidente Bush de declarar la guerra al “terrorismo, y a los países que lo cobijan” implica que esta política tiene una raíz realista. Igualmente, el hecho de que la llamada guerra contra el terrorismo sea adoptada como política de Estado, dando la imagen de una decisión unitaria y racional, también nos retrotrae a los postulados realistas.

<sup>13</sup> En neorrealismo cuenta con varias vertientes, sin embargo, para esta pequeña síntesis, vamos a tomar en cuenta la versión dada por Waltz, tanto por ser la más divulgada y utilizada, así como por ser la que más se preocupa de dotar de una base epistemológica a la disciplina de las relaciones internacionales.

<sup>14</sup> Sin embargo, autores como Ashley critican este acercamiento “cientificista” del neorrealismo, al cual etiqueta como un conocimiento anacrónico, cuya raíz estructuralista ya ha sido superada hace algún tiempo (Ashley, 257 et sig.).

Otro elemento innovado por esta línea de pensamiento es el concepto de estructura aplicado al sistema internacional, a la que definen como la forma en que están distribuidos los elementos en el escenario internacional. Dentro del sistema anárquico se pueden dar variaciones de la estructura, de acuerdo a las posiciones que vayan adoptando los distintos actores.

Esta escuela comparte, sin embargo, algunos de los postulados del realismo clásico: así, sigue considerando a los Estados como los actores centrales de las relaciones internacionales, restando importancia al papel de las instituciones supraestatales como organizadores de la política internacional. De esta forma tampoco reconoce la posibilidad del establecimiento de una autoridad mundial, por lo menos mientras el sistema continúe siendo anárquico<sup>15</sup>. Igualmente, menciona las posibilidades de equilibrios de poder, sea a través de un actor dominante (hegemonía), de dos (bipolaridad) o múltiples (multipolaridad).

Finalmente, siguen considerando a la seguridad como el tema principal de la agenda de política exterior de los Estados. Sin embargo, encuentran que existen elementos más efectivos que la fuerza militar para mantener la seguridad de un Estado.

Siguiendo al neorrealismo, la agenda de política exterior del Ecuador no variaría demasiado con respecto a la visión del realismo. Seguramente, el punto más importante a ser tomado en cuenta gira alrededor del posicionamiento que podría obtener el Ecuador, a través de su política exterior, dentro de la estructura actual del sistema internacional. Para lograr dicha posición, este país debe articular una serie de políticas que le permitan aprovechar su relación con Colombia con este fin<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Al analizar el sistema internacional, Waltz menciona la aparente contradicción entre el sistema internacional anárquico y su estructura, entendida como principio ordenador. Así, hace una analogía con el mercado, entendido en términos liberales, el cual ordena a los actores y a sus acciones, en un medio por naturaleza anárquico. (Waltz, 1975, 133 et sig.).

<sup>16</sup> El neorrealismo plantea que la estructura del sistema internacional constituye la forma en que los actores internacionales están ordenados en un momento dado. Desde esta perspectiva, el Ecuador debería articular su agenda de política exterior frente a Colombia buscando siempre mejorar su posición en dicha estructura. Así, temas como el fortalecimiento de la seguridad militar en la frontera norte, para evitar el paso de elementos

En este objetivo resulta imprescindible el tomar en cuenta el papel de la única superpotencia a nivel mundial: los Estados Unidos de América. Así, el Ecuador debería construir su agenda de política exterior compartiendo los intereses de este país, es decir apoyando las estrategias de lucha contra la producción y tráfico de drogas, la consolidación de regímenes democráticos y el apoyo a las iniciativas de libre comercio, entre las principales.

Finalmente, una agenda neorrealista consideraría incluir a organismos internacionales dentro de la consecución de objetivos nacionales. Sin embargo, reconocería que éstos representan los intereses de los Estados más fuertes, especialmente de los Estados Unidos, por lo que su agenda frente a Colombia en la que intervengan organismos internacionales, no debería variar sustancialmente con relación a su agenda frente a los Estados Unidos.

### **Perspectiva Neoinstitucional<sup>17</sup>**

Como derivaciones del pensamiento liberal-idealista surgen escuelas que retoman los elementos de cooperación, vía instituciones<sup>18</sup>. Así, surge la teoría de la interdependencia, la cual, en contraposición al realismo, articula los siguientes elementos<sup>19</sup>: en primera

---

desestabilizadores al Ecuador, así como el fortalecimiento de la balanza comercial con Colombia, entre otros muchos elementos, podrían favorecer un mejor posicionamiento del Ecuador en la estructura actual del sistema internacional.

<sup>17</sup> En este acápite vamos a tomar en cuenta sobre todo a la escuela de la interdependencia, pues es considerada la vertiente teórica más representativa de las posiciones neoinstitucionales.

<sup>18</sup> Keohane define a la cooperación en los siguientes términos: “un conjunto de decisiones es coordinado si se han hecho en él adaptaciones tales que las consecuencias adversas de cualquier decisión con respecto a otras sean, en cierto grado y con cierta frecuencia, eludidas, reducidas, equilibradas o balanceadas” (Keohane, 1978, 74). Este autor plantea que la cooperación es cada vez más viable, y que en los hechos sucede así.

<sup>19</sup> Las principales críticas de Keohane y Nye al realismo se refieren a su “inadecuado análisis de la integración económica y de los roles desempeñados por las instituciones internacionales” (Keohane y Nye, 1977, 9). Igualmente, critican el acercamiento metodológico del realismo, al afirmar que: “La política mundial contemporánea no es una tela sin costuras; es un tapiz confeccionado con diversas relaciones. En un mundo así, un solo modelo no puede explicar todas las situaciones. El secreto para llegar a la comprensión reside en saber cual enfoque, o combinación de enfoques, debe emplearse para analizar cada situación” (ibid, 21).

Sin embargo, el propio Keohane, principal fundamentador de la teoría de la interdependencia, afirma que “necesitamos ir más allá del realismo, no descartarlo (Keohane, 1978, 30). Se refiere específicamente a la necesidad de tomar en cuenta los términos realistas de poder e interés.

instancia, se pone en cuestión el postulado estadocentrico del realismo, reconociendo la existencia de otras entidades relevantes dentro del sistema internacional, defendiendo un escenario pluralista del sistema internacional. Así, se menciona la existencia de instituciones transnacionales, cuya función consiste en la articulación de intereses entre los diferentes elementos que las conforman, incluyendo los Estados<sup>20</sup>.

Por otro lado, también ponen en cuestión la imagen unitaria y coherente que el realismo otorga a los Estados, el cual es definido como una complejo de actores que luchan por utilizar al aparato estatal para conseguir la consolidación de sus intereses. Así, el Estado no puede ser coherente, porque sus comportamientos están determinados por diferentes resultados en la lucha por imponer intereses de parte de los actores. De esta forma se recoge la noción de actor subestatal, cuya acción también puede repercutir en el campo internacional.

En cuanto a la relación entre los actores del sistema internacional, introducen el término de interdependencia, la cual conlleva el reconocimiento de una dependencia mutua, aunque asimétrica, entre diversos actores. En este punto, se deja en claro que la relación de interdependencia no se da necesariamente en la relación global entre dos Estados; pues la interdependencia consiste en una dependencia mutua de acuerdo a temas. Es decir que dos Estados pueden ser interdependientes en algunos temas, y en otros, no.

Esto ocasiona que la formación de la agenda de política exterior de los actores del sistema internacional, según la teoría de la interdependencia, sobre todo en su versión compleja,

---

<sup>20</sup> Desde esta vertiente surge la Escuela de los Regímenes Internacionales, la cual reivindica la existencia de normas u ordenamientos superestatales que sirven para regular la interacción entre los diferentes actores, no necesariamente estatales, que conforman el sistema internacional. Esta escuela no representa una visión unitaria, por lo que Krasner la divide en tres ramas: basadas en el poder, basadas en el interés y basadas en el conocimiento (Krasner, 1 et sig.). La primera es de tradición realista (escenario conflictivo, debido a la confrontación de intereses), la segunda neoliberal (apareamiento de instituciones que tienen como fin la intermediación entre los intereses contrapuestos de los actores), y la tercera cognotivista (análisis de los orígenes identitarios en la formación de instituciones internacionales).

deseche a la seguridad como el aspecto principal por excelencia, y mencione que la relación entre los diferentes actores debe ser manejado de acuerdo a los temas más trascendentes<sup>21</sup>.

Para caracterizar la relación por temas entre los actores, se definen los términos sensibilidad y vulnerabilidad. La primera hace relación a la posibilidad de que un actor se vea afectado por la acción de otro en un área específica, pero que cuenta con la potencialidad suficiente como para poder revertir o neutralizar dicha afectación. La segunda, por el contrario, hace referencia a la incapacidad de un actor para poder neutralizar la afectación causada por otro.

Dentro de la agenda neoinstitucional, la cooperación vuelve a ocupar el papel preponderante en la definición de la agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia. Sin embargo, una diferencia fundamental con relación a las teorías anteriores tiene que ver con el reconocimiento de actores subnacionales y superestatales con una capacidad y unos objetivos diferentes a aquellos de los Estados.

En este contexto, la cooperación en el caso ecuatoriano-colombiano podría también articularse entre el Estado ecuatoriano<sup>22</sup> y todo una serie de actores particulares colombianos, entre los cuales podrían incluirse incluso los grupos irregulares<sup>23</sup>. De esta forma, no habría una agenda homogénea con relación al Estado colombiano, sino una serie de iniciativas particulares con relación a toda una serie de actores, en donde se incluyen grupos de poder regionales, comerciantes, pero por sobre todo la guerrilla, los paramilitares

---

<sup>21</sup> Keohane plantea que la principal relación en términos internacionales viene dada por la conjunción entre riqueza y poder, siendo los dos conceptos interdependientes.

<sup>22</sup> En este caso consideramos que la política es del Estado ecuatoriano, porque el presente ejercicio tiene que ver con la identificación de temas de política exterior del Ecuador. Sin embargo, para escuelas como la de la interdependencia, perfectamente podría pensarse en la elaboración de agendas para actores particulares.

<sup>23</sup> Colombia y Ecuador tiene como uno de sus temas principales la seguridad, en donde pueden aplicar la cooperación para afrontar un problema común. Sin embargo, también existe la posibilidad de que negocie con los actores subnacionales colombianos, con miras a resolver sus problemas de seguridad, mediante la firma de un status quo con las partes. En este último escenario, se puede argumentar la falta de efectividad de Colombia para cuidar sus fronteras, lo que obligaría al Ecuador a negociar con los otros actores.

y los narcotraficantes, pues son lo que amenazan con más fuerza la consecución de los intereses del Ecuador como Estado<sup>24</sup>.

Por otro lado, la teoría de la interdependencia convendría en la separación de temas, con el fin de definir los aspectos en los cuales ambos países son interdependientes. Así, la seguridad sería el principal tema de la relación, y allí se descubre un vínculo de mutua vulnerabilidad, pues mientras el Ecuador permita que sus fronteras sigan siendo utilizadas como fuente de abastecimiento, descanso y refugio de los grupos irregulares y narcotraficantes, la situación colombiana, al menos en este lado de la frontera no mejorará.

Igualmente, si Colombia sigue manteniendo un control ineficiente sobre su frontera sur, y sigue aplicando el Plan Colombia sin tomar medidas para evitar que la producción de drogas y la guerrilla pasen al lado ecuatoriano, el Ecuador seguirá viviendo situaciones de inseguridad, signada por los secuestros, instalación de plantaciones de coca y de laboratorios de procesamiento de droga, incursiones guerrilleras y paramilitares, entre las principales.

En términos relativos, el comercio entre ambos países ha disminuido, pasando Colombia de ocupar el segundo lugar en la balanza comercial del Ecuador, a ocupar el cuarto<sup>25</sup>. De esta forma vemos que el tema comercial la interdependencia ha disminuido entre ambos países, pues Ecuador ha comenzado a comerciar más con Perú y Chile, mientras Colombia ha llevado sus inversiones y comercio hacia Centroamérica, Venezuela y México, a través del

---

<sup>24</sup> Esta última afirmación no quiere significar que el Estado ecuatoriano deba tener tratativas con los grupos irregulares, sino más bien que debe articular una agenda particular con respecto a estos actores, toda vez que se debe reconocer que Colombia como Estado no ha podido controlarlos, y más bien ve disputada su legitimidad por las acciones de estos grupos armados.

<sup>25</sup> Parte de esta disminución de las tasas de intercambio se puede explicar por la grave crisis económica que asola a Colombia desde la década pasada. Así, "Por el lado de la agricultura el panorama es más dramático. Entre 1991 y 1997 las importaciones agropecuarias aumentaron 500%, mientras que las exportaciones apenas crecieron 24%. En este período, el área cosechada de los cultivos transitorios (sorgo, maíz, arroz, cebada, trigo, algodón y soya) se redujo en 780000 hectáreas. La de los cultivos permanentes diferentes al café (banano, flores, palma africana, caña de azúcar y panelera) aumentó 300000 hectáreas. El balance neto sería una reducción de 480000 hectáreas. (González, 1999, p.39)

G-3<sup>26</sup>. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que actores regionales de ambos países si continúan siendo vulnerables en la relación bilateral, pero su vulnerabilidad no alcanza a todo el Estado<sup>27</sup>.

La definición de la agenda en el caso ecuatoriano, desde la interdependencia, tiene que ver también con la articulación de los intereses de diferentes actores subnacionales, con el fin de mantener una postura más o menos homogénea que le permita negociar con sus interlocutores dentro de Colombia. Igualmente, se otorga un papel preponderante a la cooperación internacional y al rol de actores relevantes, tales como los Estados Unidos<sup>28</sup>, pero no entendido como un actor unitario, sino como un conjunto de intereses, muchas veces contrapuestos, a los que hay que tratar de articular a los intereses nacionales del Ecuador.

### **Perspectiva Postestructuralista**

Posteriormente, surgen teorías que critican a las escuelas tradicionales, incluyendo al neorrealismo, a través de un cuestionamiento a las relaciones de poder que configuran la construcción del discurso de éstas. Así, aparecen posturas llamadas post-estructuralistas, que buscan deconstruir el discurso tradicional, con lo cual se da paso a una interpretación más abierta de las relaciones internacionales.

La principal crítica de las visiones post-estructuralistas y post-modernistas a las teorías clásicas consiste en la denuncia de las formas en que éstas incorporan un discurso de poder

---

<sup>26</sup> Sin embargo, existen productos en los cuales Ecuador y Colombia son altamente vulnerables, tales como los textiles o los licores. Además no puede desecharse un repunte de la relación comercial, sobre todo si tomamos en cuenta que a través de organismos de integración como la Comunidad Andina de Naciones se procesa el establecimiento de un mercado común para el año 2005.

<sup>27</sup> Fuera de los temas de seguridad y comercio no existen otros que puedan ser procesados mediante las nociones de sensibilidad y vulnerabilidad, pues en los otros temas no se ha dado una relación estricta de interdependencia entre los dos Estados.

<sup>28</sup> Tal como lo afirma Keohane, los intereses del hegemon no son necesariamente contrarios a aquellos de los países subordinados. Así, afirma que: "El liderazgo hegemónico puede ayudar a crear un patrón de orden. La cooperación y la hegemonía no son antitéticas; por el contrario, la hegemonía depende de cierta clase de cooperación asimétrica, que los hegemones exitosos respalda y mantienen" (Keohane, 1978, 71).

dentro de sus postulados. Así, el realismo, por ejemplo, sería un discurso en el que prevalecería una visión más bien conservadora del sistema internacional, en donde las posibilidades de cambio son escasas, y se fomenta la reproducción del status quo.

La propuesta de este tipo de teoría es más abierta, no tan rígida como la de las escuelas tradicionales. Así, por ejemplo tenemos a las teorías críticas<sup>29</sup>, las cuales propugnan romper con la tradición de las interpretaciones unívocas, y ampliar el espectro de explicaciones. Igualmente, plantean la inclusión de dos elementos que tradicionalmente no habían sido tomados en cuenta: el papel que juegan los actores sociales como agentes del devenir histórico<sup>30</sup>, y la visión histórica de los fenómenos internacionales.

Igualmente, existen otras teorías que, partiendo de las concepciones post-estructurales, buscan articular otros elementos explicativos a la investigación social, en general, y a las relaciones internacionales, particularmente. Así, tenemos enfoques de género, los cuales priorizan el análisis de lo privado como fuente de lo público, y viceversa, es decir, que comienzan a cuestionar las barreras que separaban al un campo del otro.

Desde la perspectiva de las corrientes postestructuralistas sería difícil articular una agenda única, pues estas corrientes teóricas tienen como una de sus características el desechar las explicaciones únicas, por lo que más bien abren su campo explicativo. Sin embargo, como parte de este ensayo intentaremos aplicar los aportes metodológicos de las teorías críticas<sup>31</sup>, con el fin de encontrar elementos que sirvan para diseñar una agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia.

---

<sup>29</sup> Si bien las teorías críticas no son consideradas como cuerpos teóricos en sí, sus aportes a nivel metodológico, y sus críticas a las teorías tradicionales nos sirven para analizar fenómenos de orden internacional, de una forma diferente a la de las teorías tradicionales.

<sup>30</sup> Cox afirma que: “La producción crea el material básico de toda forma de existencia social, y la forma en la cual los esfuerzos humanos son combinados en el proceso productivo afecta todos los otros aspectos de la vida social, incluyendo la política. La producción genera la capacidad de ejercer poder, pero el poder determina la forma en que se organiza la producción” (Cox, 1987, 1)

<sup>31</sup> En realidad este tipo de interpretación de la realidad es muy difícil de ser aplicada, por el alto contenido político de su propuesta. Sin embargo, cabe mencionar sus aportes al estudio teórico de la realidad.

Según las teorías críticas, en primer lugar el análisis no se debe conformar solamente con las explicaciones exclusivamente sincrónicas, pues la realidad se va construyendo en procesos históricos de largo plazo. Así, el primer paso para establecer la agenda consistiría en identificar el patrón de desarrollo que ha tenido la relación entre ambos países, incluso desde tiempos coloniales y anteriores, pues desde estas épocas se comenzaron a articular espacios comerciales y culturales que se mantienen en la actualidad y que no necesariamente corresponden a las fronteras que se dieron a los países luego de su independencia.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta el papel de los actores sociales, pues son éstos los que construyen los procesos históricos, tanto a través del Estado, como de iniciativas particulares<sup>32</sup>. Por lo tanto, la agenda debe ser construida pensando no tanto en las construcciones políticas formales, como el Estado, sino también en los actores particulares, quienes son los verdaderos protagonistas de la relación entre ambos países<sup>33</sup>. Por lo tanto, el identificar a los actores sociales relevantes (y también los políticos, pues son lo representante de la hegemonía) es el primer paso para establecer una agenda de política exterior.

Desde otras corrientes postestructuralistas sería necesario identificar a actores y temas que tradicionalmente han sido relegados, entrando de esta forma al análisis de la influencia de lo privado en lo público y viceversa. De igual manera se incorporan temas como lo ambiental, lo étnico, y el género al debate de las relaciones internacionales. De esta forma

---

<sup>32</sup> Un ejemplo claro de un olvido de los actores sociales como miembros centrales el acontecer político, y de la temporalidad como elemento básico de análisis, se da en el siguiente pasaje de Randall: “Sin embargo, en el largo plazo, los colombianos pagaron un alto precio por haber conferido mayor valor a la estabilidad y al orden aparente que a la resolución de problemas fundamentales de distribución del poder económico, social y político. El debilitamiento generalizado del respeto por la autoridad política, la utilización de medios ilegales para conseguir la movilidad social y económica, y finalmente el resquebrajamiento del orden mismo han sido algunas de las consecuencias que trajo el haber destacado el orden en detrimento de la justicia”. (Randall, p.266).

<sup>33</sup> En todo caso, la idea de articular los intereses de los actores particulares equivaldría a romper con la hegemonía de los sectores dominantes, lo cual rebasa los límites de este ejercicio teórico, por lo que lo dejaremos tan solo mencionado.

deberían integrarse estos temas como prioritarios en la definición de la agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia.

## **Conclusiones**

Como hemos visto, una rápida revisión de la teoría de las relaciones internacionales nos introducen en una serie de elementos que pueden servir para la articulación de una agenda de política exterior del Ecuador frente a Colombia. A pesar de que regularmente las teorías tienen elementos opuestos en sus explicaciones, considero que cada uno de sus aportes pueden servir para explicar parte de la realidad, y por tanto, pueden ser funcionales para ir construyendo puntos de la mencionada agenda. En este punto, concuerdo con las teorías críticas en su visión abierta de la explicación de la realidad. A partir de esta explicación, vamos a realizar una breve exposición de nuestra forma de concebir la naturaleza de la relación entre Ecuador y Colombia.

En primer lugar, vamos a retomar al realismo para definir a la soberanía como el concepto vertebrador de la seguridad; tal como se evidencia en el discurso y el accionar de ambos países<sup>34</sup>. En el caso particular del Ecuador frente a Colombia el aserto del realismo de considerar a la seguridad en lo más alto de la agenda corresponde a la realidad, pues de lejos el aspecto de la seguridad, ya no solo en la frontera, sino en un territorio mucho más amplio, y en una gran cantidad de aspectos, es el más relevante de la relación bilateral. Sin embargo, existen momentos históricos en los cuales otro tipo de motivaciones ha regido el vínculo binacional, sobre todo en las fases de menor actividad de la guerrilla. Para el presente ensayo, utilizaremos el realismo para definir la posición de Estados Unidos frente al conflicto colombiano.

---

<sup>34</sup> Al respecto, podemos retomar la posición de Adrián Bonilla, quien, con relación al tráfico de drogas, afirma que “el narcotráfico es visto como un tema de seguridad nacional y esto implica el desplazamiento de recursos militares y además, la lógica de priorizar ese tema por sobre cualquier otro de las agendas multilaterales y bilaterales de los países andinos” (Bonilla, 2001, p.3).

Un ejemplo claro de este tema ha sido el reclamo hecho por el Ecuador a Colombia por su falta de control efectivo de su frontera sur. Igualmente, el apego a esta perspectiva es la que ha generado la oposición en Colombia por la entrega de 42000 km<sup>2</sup> a las FARC para viabilizar las negociaciones de paz. Sin embargo, este último punto apoya nuestra postura de no considerar al Estado unitario y coherente<sup>35</sup>. Colombia es uno de los casos más claros de un Estado desarticulado, con múltiples intereses repartidos entre diversos actores, muchas veces contrapuestos.

Desde esta perspectiva, las visiones de origen liberal nos sirven para definir la naturaleza del relacionamiento en el campo comercial y en el de desarrollo fronterizo. En este campo, reconocemos la existencia de actores no estatales con poder para influir en la definición de la agenda de política exterior de los países. En estos campo, el Estado ha tomado generalmente el papel de intermediario entre los intereses comunes o contrapuestos de diversos actores de la sociedad civil de ambos países. En este punto, priorizaremos la teoría de la interdependencia, la cual nos va a aportar los elementos para analizar los diversos aspectos que marcan la relación bilateral, haciendo énfasis en las situaciones de sensibilidad y vulnerabilidad que puedan generar los distintos temas.

Por su lado, los aspectos multilaterales tendrían una naturaleza basada en la teoría de los regímenes internacionales, a la que considero necesaria para articular la agenda en términos de la lógica de la organización internacional, pero sin dejar de reconocer los intereses particulares que pueden tener los Estados más relevantes del entorno internacional, en este caso sobre todo los Estados Unidos de América. Sin embargo, en términos teóricos cabe destacar que existe una lógica particular de estas instituciones que obligan a dotarles de un papel propio en la definición de la agenda.

---

<sup>35</sup> En visiones extremas, como las mencionada por Kaplan, se menciona: “estamos viviendo una época una incoherente yuxtaposición, en la cual el patrón clasificatorio de las naciones-Estado está siendo reemplazado por un patrón difuso de ciudades Estado, de Estados débiles y de regionalismo anárquicos...” (Kaplan, 2000, 44) Como vemos el panorama podría ser muy diferente a aquel planteado desde el realismo.

Finalmente, en cuanto a la forma de abordar la temática, considero que la visión histórica de las teorías críticas es la que mejor se ajusta a las necesidades de la investigación para la formulación de la agenda Ecuador-Colombia. Argumento esto desde la creencia de que muchas veces el análisis puede verse distorsionado por tomar en cuenta aspectos de coyuntura que no involucran a los verdaderos procesos históricos que son los que determinan en buena parte las formas de comportamiento y las reacciones de los actores.

Una vez realizados estos apuntes sobre la naturaleza de la relación bilateral, pasaremos a describir la realidad colombiana, para luego realizar una síntesis de los temas más importantes de la relación bilateral en los últimos cinco años.

## CAPITULO II

### SÍNTESIS HISTORICA DE LA REALIDAD COLOMBIANA

En este acápite realizaremos una síntesis de los principales temas que han marcado la realidad de nuestro vecino en las últimas décadas, haciendo énfasis en los últimos cinco años, pues es precisamente dicho período el que ha moldeado la compleja relación que ahora viven ambos países.

En este análisis se priorizará el enfoque político, sobre todo alrededor de los problemas de insurgencia<sup>36</sup> y narcotráfico, los cuales son de lejos las dos principales problemáticas de Colombia, y han derivado en considerarse las dos preocupaciones fundamentales del Ecuador frente a su vecino del norte.

#### **Síntesis Histórica de la Realidad Colombiana**

Las experiencias de lucha guerrillera en Colombia se remontan incluso a finales del período colonial. Sin embargo, el problema de la guerrilla como un fenómeno social generalizado se da en el siglo veinte, originada en buena parte por el fenómeno social conocido como violencia. Esta realidad se origina en profundas causas políticas, sociales y económicas de la vida de ese país, entre las que contamos:

- un sistema político excluyente, en donde no hay un masivo proceso de ciudadanización, sino más bien el acaparamiento del poder y la decisión en pequeños grupos de las élites económicas, los que luego se transformarán, desde el siglo XIX, en los dirigentes de los dos grandes partidos de Colombia: el

---

<sup>36</sup> Tal como lo afirma Rangel, “El conflicto armado con las guerrillas en Colombia tiene que plantearse de manera consecuente como un problema político y asumir todas las consecuencias de este planteamiento. Esto significa reconocer que en la base de su dinámica hay una disputa de poder que está condicionada a las leyes propias de los enfrentamientos políticos...Es un problema de correlación de fuerzas y de apreciación de las posibilidades del enfrentamiento hacia el futuro” (Rangel, 1999, p.31).

conservador y el liberal, los cuales manejan de manera casi exclusiva el poder hasta la última década del siglo XX,

- un desarrollo económico, basado sobre la explotación de café y minerales, también muy excluyente, dejando fuera de la modernización económica a grandes sectores de la población,
- la falta de control del Estado sobre amplios territorios, lo cual se manifiesta a través de la débil institucionalización estatal en grandes zonas, en donde priman los caciques locales, o la anarquía, y,
- el enfrentamiento político-militar entre sectores liberales y conservadores, que acapara el movimiento político de Colombia durante todo el siglo XIX, y la primera mitad del XX.

El enfrentamiento en conservadores y liberales marca la tónica del enfrentamiento desde el siglo pasado, y se ve agravado, en primer lugar en los años 30 del siglo XX, y luego por el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948, el cual llevó a una cruenta guerra civil que duró diez años. Estos procesos ocasionaron un profundo fraccionamiento de amplios sectores de la población, sobre todo de aquellas que había sido excluidas de la modernización económica.

La guerra finaliza en 1958, cuando ambos sectores culminan un proceso de pacificación con la firma del pacto de gobernabilidad llamado Frente Nacional; a través de éste se adopta la fórmula de la alternancia en el poder, pero al mismo tiempo se acentúa la exclusión política, económica y social en el país, además de que el Estado sigue sin lograr la ocupación de una buena parte de su territorio.

En este contexto, se pueden articular tres explicaciones sobre el origen de la guerrilla, sin que éstas sean excluyentes:

Línea de la Influencia Externa: aquí se hace énfasis en el influjo generado por la revolución cubana por su trascendencia continental.

Línea de la Causas Estructurales en la Economía y Sociedad Colombianas: en la cual se analizan a la guerrilla como efecto de los aspectos estructurales de la política, economía y sociedad colombiana.

Línea de la Lucha Guerrillera Sostenida: en donde se destacan una dinámica generada desde las experiencias guerrilleras en Colombia durante los años 30.<sup>37</sup>

Desde los primeros movimientos, fundados en la primera mitad de la década de los 60, se desarrolla una mentalidad descentralizada, es decir se busca la formación de focos guerrilleros descentralizados, que enfrentaran al ejército local en pequeños grupos, lo cual dificultaba su rastreo. Entre estos movimientos contamos al Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), a las Fuerzas Armadas de la Liberación (FAL), al Ejército de Liberación Nacional (ELN), y, al Ejército Popular de Liberación (EPL).

Mientras tanto, un poco más tarde, se forman las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las cuales constituyen el brazo armado del Partido Comunista Colombiano. Desde un inicio, las FARC tuvieron una visión de ejército, debido a sus raíces sociales, lo cual implicaba la formación de batallones para enfrentar al ejército.

Posteriormente, los llamados movimientos de segunda generación se conforman en los años 70 y 80; allí tenemos al Movimiento 19 de abril (M19), el Quintín Lamé y el PRT. A excepción de las FARC, que tiene su origen en el campo, todos los otros movimientos guerrilleros tienen un origen urbano: intelectuales, estudiantes, profesores y élites de las clases medias.

---

<sup>37</sup> Para los defensores de esta línea es muy importante destacar que muchos de los líderes de las guerrillas de izquierda comenzaron luchando en bandos conservadores o liberales durante los años de la guerra civil. Un caso muy representativo es el de Manuel Marulanda Vélez, líder de las FARC, quien comenzó su periplo como guerrillero en el bando de los liberales.

Finalmente, a finales de los años 80 se forman los grupos paramilitares, sobre todo en la región noroccidental, ideado y financiado por los terratenientes, sobre todo de la región del Urabá, quienes buscaban defenderse de los ataques de la subversión en los sectores rurales, en donde se habían popularizado los secuestros de hacendados y la extorsión como medio de financiamiento de la guerrilla.

En cuanto al manejo interno y externo del tema de la insurgencia, Colombia ha vivido varias etapas que se pueden sintetizar en las siguientes:

Al establecer Washington su política de desarrollo de la región<sup>38</sup>, para evitar el avance del comunismo, cuenta desde un principio con el apoyo colombiano, sobre todo en sus políticas anticomunista<sup>39</sup> y desarrollista<sup>40</sup>. Los programas emprendidos por la Alianza para el Progreso habían logrado éxitos en Colombia. La gran cantidad de recursos asignados, así como la colaboración del gobierno en la implementación de sus proyectos, hicieron que se viese en Colombia el ejemplo de las potencialidades de dicho programa (Tokatlián, 1998, p.21)<sup>41</sup>.

Sin embargo, Colombia marca sus distancias con un posible renacimiento de un imperialismo intervencionista norteamericano, al que contraponen el sistema interamericano como base de cooperación y como garantía para hacer respetar a Estados Unidos los principios del derecho internacional (Randall, 1990, p.270).

---

<sup>38</sup> Dicho programa cuenta con tres vertientes: el establecimiento del programa de cooperación económica llamado “la Alianza para el Progreso”, que buscaba corregir las disparidades estructurales en los países latinoamericanos; el establecimiento de la Escuela de las Américas, con base en Panamá, con el fin de formar a las fuerzas especializadas en la lucha antisubversiva en Latinoamérica; y, el envío de asesores y equipo militar estadounidenses a los países latinoamericanos más amenazados por la subversión, como por ejemplo Bolivia, en la segunda mitad de los 60.

<sup>39</sup> Dentro de la política de colaboración de Estados Unidos, Colombia rompe relaciones con Cuba en diciembre de 1961, y apoya el fortalecimiento del Sistema Interamericano.

<sup>40</sup> La postura de la urgencia del desarrollo económico y social es claramente planteada por el Presidente Lleras Camargo, cuando expresa que “América Latina está al borde de una crisis económica y social sin precedentes en su historia” y que era inminente una “revolución contra la pobreza” (Randall, 1990, p.267).

En esta época, el gobierno colombiano consideraba que el problema del combate militar a la naciente guerrilla no era un asunto que ameritaba tratamiento internacional, pues se tenía la confianza en que no representaba un problema mayor y que podría ser resuelto fácilmente. Además, se juzgaba que la guerrilla no solo era un producto ideológico, sino también de la estructura asimétrica de la sociedad colombiana.

Para ese momento, el gobierno colombiano estaba más preocupado en la influencia externa que podía venir desde Cuba, que en el combate a la guerrilla en su propio territorio. La gran mayoría de los disturbios producidos en el campo eran atribuidos a los bandoleros y a la violencia civil. (Randall, 1990, p.289).

En el caso colombiano, los Estados Unidos no veían en la subversión un problema serio<sup>42</sup> a la estabilidad de ese país, por lo que su colaboración militar se circunscribió al envío de helicópteros. Estados Unidos dio menor cooperación militar a Colombia que a otros países de la región. Dicha cooperación había disminuido para inicios de los 70, y posteriormente desapareció (Tokatlián, 1998, p.51).

Sin embargo, para los años 70 la Alianza para el Progreso se había diluido, mientras Colombia se había ido acercado a los países socialistas, no tanto por razones ideológicas, sino por intereses comerciales pragmáticos. La pérdida de influjo de los Estados Unidos desde los años 70, permite a Colombia vivir una etapa de relativa autonomía, donde la guerrilla no es vista como un problema de agenda internacional. En dicho período comienza la lucha antinarcóticos.

El problema de la subversión comienza a bajar de perfil<sup>43</sup> en la política interna de Colombia, debido en buena parte a la falta de resultados de la guerrilla de ese país<sup>44</sup>. Para

---

<sup>41</sup> Cabe destacar que Colombia, a pesar de haber tenido un amplio desarrollo de las guerrilleras, nunca recurrió a gobiernos militares, seguidores de la doctrina de seguridad nacional, tan comunes en esta época en la gran mayoría de Latinoamérica.

<sup>42</sup> Para la época, los Estados Unidos tenían la percepción de que unos pocos millares de guerrilleros armados no constituirían una amenaza seria para la estabilidad del gobierno colombiano (Randall, 1990, p.288).

<sup>43</sup> Tal como lo apunta Pécaut, el conflicto en Colombia no ha tenido un comportamiento homogéneo y continuo, los enfrentamientos “de 1910 a 1945 son relativamente limitados. Del mismo modo, de 1965 a 1977 siguen siendo bastante reducidos. En cambio, de 1947 a 1951 alcanzaron una intensidad excepcional, y

ese momento, las guerrillas rurales habían comenzado a desarticularse, y en su búsqueda de estrategias de supervivencia se comienzan a aliar con grupos de narcotraficantes. Para finales de los 70 e inicios de los 80 se descubren ciertos nexos entre algunas facciones de los grupos guerrilleros y los de narcotraficantes. Esto motiva al gobierno colombiano a asumir una postura más fuerte en contra de la guerrilla.

Estados Unidos, por su política de seguridad continental, sigue considerando a la infiltración comunista como el problema principal, dejando a la droga todavía en un lugar secundario, aun cuando en el discurso ya había pasado a ocupar un lugar importante (Tokatlán, 1998, p.44).

Además, desde este período la guerrilla comienza un proceso de renovación y fortalecimiento de sus prácticas militares: se amplían los frentes, se consolida su influencia en la población civil, se plantean tácticas de guerra prolongadas, se establecen relaciones con frentes revolucionarios de otros países (especialmente Cuba y Centroamérica), se latinoamericaniza el discurso, buscando escapar de las presiones de Moscú y Pekín, y se abre el espacio para la participación de los grupos guerrilleros de segunda generación, especialmente el M19 (Pizarro, 1996, ps.104-106).

A principios de los 80, el gobierno colombiano intensifica la lucha contra la guerrilla, promulgando el Estatuto de Seguridad Nacional, con el cual se buscaba articular la lucha interna contra la insurgencia urbana y rural. Mientras tanto, a principios de los 80, el Ejército de Liberación Nacional y otros grupos guerrilleros forman la Coordinadora Nacional Guerrillera, la cual parece consolidar el movimiento subversivo en Colombia, con la perspectiva de cerrar el cerco contra el gobierno.

---

continuaron haciendo estragos hasta 1965. A partir de 1977 se instaura una nueva fase de violencia (Pécaut, 1993, p.267).

<sup>44</sup> Lo que lleva a Pizarro a hablar del descalabro guerrillero en la Colombia de los 70, período en el cual las dos más poderosas guerrillas actuales estuvieron a punto de ser aniquiladas por el ejército colombiano. Es ilustrativo el caso del ELN, el cual estuvo a punto de desaparecer luego de la “Operación Anorí” (Pizarro, 1996, p. 95 et sig.).

La búsqueda de autonomía de Colombia, le lleva a apoyar la formación del grupo “Contadora”, a través del cual se buscaba dos objetivos básicos: encontrar una solución negociada a los graves problemas de guerrilla en Centroamérica, considerada como área de influencia de Colombia; así como dar señales a Estados Unidos que Colombia, apoyada por grandes países de Latinoamérica, no permitiría una salida militar dentro de su territorio, pues se consideraba que el próximo destino de la influencia de Estados Unidos iba a ser Colombia<sup>45</sup>.

Igualmente, busca establecer un diálogo con la guerrilla, implantando una estrategia de amnistía a los guerrilleros para consolidar un proceso de negociación. En la mitad de este proceso, se comprobó que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia mantenían vínculos con el narcotráfico. A esto se añadió el asalto del Palacio de Justicia por parte del M19, en donde murieron altos funcionarios de la Función Judicial. Estos dos hechos, endurecieron la política antisubversiva de Colombia, apoyado por Estados Unidos, que presionó para este cambio de política.

En esta década, hay dos intentos de grupos guerrilleros para insertarse al sistema político: las FARC en 1985 y el M19 en 1989. Los primeros dan marcha atrás, acusando de asesinatos de sus miembros a grupos paramilitares; mientras que el M19 consigue una importante participación en las elecciones de 1990.

En la segunda mitad de los 80, el gobierno colombiano inicia una importante ofensiva antinarcotráfico en Colombia<sup>46</sup>, buscando acabar con los capos de la droga, sobre todo del Cartel de Medellín, llegando incluso a aprobar una ley de extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. Este tipo de acciones llega a afectar intereses de la guerrilla, sobre todo de las FARC, con lo cual se recrudece el conflicto.

---

<sup>45</sup> Además se buscaba articular una salida al conflicto centroamericano desde el tercer mundo, es decir se quería evitar que fueran las dos potencias mundiales las que decidieran la orientación de la solución de dicho conflicto (Pardo, 1997, p.303).

Con el fin de la guerra fría, Estados Unidos comienza a delinear sus nuevas estrategias de política exterior, en donde la democracia y el libre comercio son las prioridades. Dentro del tema de democracia fue encasillada la problemática de la subversión y el narcotráfico, y, según la óptica estadounidense, para el caso colombiano el narcotráfico y la guerrilla pueden verse como aliados estratégicos. El narcotráfico provee los fondos y la guerrilla la protección<sup>47</sup>.

En el marco de la nueva agenda internacional de los Estados Unidos, el comunismo es reemplazado por el narcotráfico, por lo que el problema de la guerrilla es asumido como “otro problema doméstico”<sup>48</sup>, mientras que el combate al narcotráfico es asumido como una prioridad de la política estadounidense (Tokatlián, 1998, p.26)

Internamente, Colombia comienza a vivir una de las crisis económicas más graves de su historia, mientras la guerrilla, que se había consolidado en dos de sus grupos históricos, las FARC y el ELN, comienza una serie de ofensivas que iban orientadas a desgastar al ejército, a consolidar sus posiciones sobre sectores rurales y a enfrentar a los grupos paramilitares. Este debilitamiento económico a su vez agrava el entrapamiento político que vive el país, lo cual le debilita y le hace más proclive a la influencia de los Estados Unidos<sup>49</sup>.

Por su lado, la violencia en Colombia ha derivado al campo político, dándose el fenómeno de la política armada, a través de la cual la guerrilla busca influenciar a grupos civiles, el narcotráfico a los políticos tradicionales, los paramilitares a las poblaciones civiles, además

---

<sup>46</sup> Según Randall, hay constancia de que desde este período la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos comienza a centrarse en el narcotráfico (Randall, 1990, p.288).

<sup>47</sup> Con el fin de la Guerra Fría, los problemas de la guerrilla y el narcotráfico se convirtieron en temas de agenda primordial para los Estados Unidos. La colombianización se transforma en un sustantivo corriente para relacionar al aumento del tráfico de drogas y de la guerrilla (Samper, 56-58).

<sup>48</sup> Socorro Ramírez incluso plantean que “hasta mediados de los años 80, el conflicto interno colombiano era prácticamente ignorado tanto en el exterior como en Colombia mismo. En el país se miraba el conflicto como un problema lejano, confinado en las selváticas zonas de colonización, muy distintas de los centros urbanos y de los ejes de poder...” (Ramírez, 2001, p.13).

de los arreglos con grupos armados que buscan el Estado y los políticos tradicionales para hacer proselitismo político en zonas ocupadas por aquellos (Tokatlián, 1998, p.14).

La colaboración con las políticas estadounidenses continúa durante la primera década de los 90. Se prosigue con el combate frontal al narcotráfico, lo cual ocasiona que la guerrilla también radicalize sus acciones. Sin embargo, se consigue una salida negociada con varios grupos guerrilleros secundarios como el Quintín Lame, con fracciones del Ejército Popular de Liberación (EPL), con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con la Corriente de Renovación Socialista.

Para afirmar su sustento ideológico, las FARC y el ELN deciden volver a la base societal de sus propuestas, pero sin detener su financiamiento en el secuestro, la extorsión y la protección al narcotráfico. Su aspiración a tomarse el poder nacional y elaborar planes quinquenales para edificar el socialismo fue sustituida por “la imposición de planes de desarrollo municipal que orientan los recursos de inversión pública hacia sus clientelas...y así ampliar su dominio territorial con el fin de tener más capacidad de negociación cuando llegue el momento oportuno de hacerlo” (Rangel Suárez, 1999, p.29).

Como respuesta Gaviria decide militarizar la vida nacional, declarar la guerra a la guerrilla, ordenar la ofensiva permanente del ejército, y comenzar a tratar a los guerrilleros como delincuentes comunes (Zuluaga Nieto, 1994, ps.73-74).

Posteriormente, con el gobierno de Samper, las relaciones con Estados Unidos se enfrían<sup>50</sup>, pues dicho Presidente es prontamente acusado de corrupción, al igual que muchos

---

<sup>49</sup> A pesar de lo que plantea Franco con su concepto de cooperación fragmentada para definir la relación Colombia-Estados Unidos, es evidente que el progresivo debilitamiento del Estado colombiano va reduciendo su radio de influencia tanto a nivel nacional como internacional.

<sup>50</sup> Tokatlian llega a equipar la situación de la relación entre Estados Unidos y Colombia durante el gobierno de Samper a aquella mantenida entre los dos países posteriormente a la pérdida de soberanía colombiana sobre Panamá, a inicios del siglo XX (Tokatlian, 1998, p.4).

Este proceso es descrito por Socorro Ramírez de la siguiente manera: “El fin de la guerra fría había modificado desde comienzos de la década de los noventa la perspectiva de la comunidad internacional sobre el mundo y sus problemas. A la lucha contra el comunismo habían sucedido nuevas preocupaciones. Para

congresistas, llegándose a comprobar que parte de su campaña estuvo financiada por dineros del narcotráfico. Esta alejamiento tiene como resultado la descertificación de Colombia y su salida temporal del sistema de preferencias arancelarias andinas de Estados Unidos (ATPA).

Igualmente, el tema de los derechos humanos hace que Colombia reciba censuras por parte de la Unión Europea (Pardo, 1997, p.335). Tal como en el caso anterior, se le suspende a Colombia los privilegios del Sistema General de Preferencias Arancelarias Europeo (SGP).

Por otro lado, se continúa con el proceso negociador con la guerrilla. La política con relación a la subversión en este gobierno se centra en el establecimiento de procesos de negociación en los cuales interviene organizaciones civiles, sobre todo de países europeos, que desemboca en la firma del Acuerdo de Paz de Puerta del Cielo, entre el Gobierno y el ELN, el 15 de julio de 1998.

En la administración de Pastrana se busca negociar el fin de las hostilidades mediante el establecimiento de mesas de negociación con los sectores involucrados: se dispone la entrega de 42.000 km<sup>2</sup> a las FARC. Estados Unidos apoya las políticas de Pastrana y centra su atención en la lucha antinarcóticos. Sin embargo, la política de ese país con respecto a Colombia en el tema guerrilla ha sido ambiguo, pues por un lado se apoya el proceso de paz emprendido por Pastrana, pero por otro incrementa el envío de equipo y asesores militares, estimula la modernización militar y presiona para que el ejército gane legitimidad (Grupo Académico Binacional, 1999, p.29).

---

Estados Unidos, en particular, el asunto de las guerrillas en Colombia, como todos los demás problemas nacionales, no se enmarcaba ya en la estrategia global de lucha contra el comunismo, sino en el cuadro de nuevas prioridades de la agenda estadounidense e internacional, como la lucha antidrogas, las defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Mirada bajo esta nueva luz, Colombia pasó a los ojos de Washington, inicialmente, de ser un "país amigo" en la lucha contra el comunismo a un "país problema" en el asunto de las drogas ilegales, y desde mediados de los noventa, a la condición de "amenaza a la seguridad nacional y hemisférica". (Ramírez, 2001, p.15).