



Las relaciones Ecuador-Colombia en perspectiva comparada

*Sebastián Mantilla**

*Carolina Contreras***

Hasta épocas recientes, las relaciones entre los países del área andina habían sido buenas. Sin embargo, las relaciones bilaterales han atravesado por momentos de distanciamiento, principalmente, debido a desencuentros en el enfoque dado a las políticas exteriores y de seguridad.

El conflicto entre los dos países se inicia hace aproximadamente cinco años, con la aplicación del Plan Colombia, el cual “trajo consigo las fumigaciones aéreas con glifosato, que llegaron hasta la misma frontera común y socializaron diferencias estatales existentes hacia poblaciones civiles que quedaron en medio del conflicto (...)”.¹

Las diferencias fueron visibles en el año 2006 por medio de una serie de declaraciones públicas entre los mandatarios de ambos países. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, manifestó su malestar y se negó a mantener un canal permanente de diálogo con su par colombiano mientras las fumigaciones aéreas continuaran. La respuesta de Álvaro Uribe, en ese momento presidente de Colombia, fue lamentar públicamente la posición ecuatoriana, limitándose a expresar que una vez que acabara la ronda de fumigaciones y se tomaran las medidas necesarias para asegurar su efectividad, se podría considerar la erradicación manual.

* Analista político. Director del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP) y editor de la Revista Latinoamericana de Política Comparada; <smantilla@celaep.org>.

** Coordinadora de información del boletín de análisis político “Coyuntura Política” publicación conjunta de CELAEP y la Fundación Konrad Adenauer; <contreras@celaep.org>.

1 Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, FLACSO Ecuador-OEA-PNUD, 2009, p. 15.



Sin embargo, es “desde fines de los años noventa, a raíz sobre todo de las dinámicas transfronterizas ligadas con el conflicto armado colombiano y en un contexto de transiciones políticas en la subregión e inestabilidad política en Ecuador, que se han expresado tensiones entre los gobiernos y se han manifestado crecientes percepciones negativas de distintos sectores de ambos países acerca de sus vecinos”.²

De esta manera, podemos identificar tres aspectos que han provocado una tensión sostenida en el tiempo. En primer lugar la denominada “securitización de varios temas”,³ que básicamente hace referencia a una agenda bilateral enfocada en cuestiones relacionadas con la seguridad. Otra de las razones tiene que ver con la elaboración de agendas distintas, en las que las prioridades son esencialmente diferentes y, sobre todo, contrapuestas por una diplomacia pública poco conciliadora. Finalmente, la tensión se vuelve más fuerte debido a “las modificaciones sufridas por los regímenes multilaterales de gestión política en la región y por la recomposición de los alineamientos en el sistema de alianzas en la región andina”.⁴

Tomando estas áreas de tensión como puntos de partida resulta fundamental analizar, ¿cómo se percibe la relación tanto desde la perspectiva de Colombia como desde Ecuador?

Según Socorro Ramírez “la sobredeterminación interna de la política de vecindad ha sido de ambos lados”.⁵ En el caso de Colombia la sobredeterminación responde a “la centralidad del tema de seguridad en la política exterior derivada de la agudización del conflicto por la ofensiva lanzada por actores irregulares desde mediados de los años noventa (...)”.⁶

En Ecuador, por otro lado, los temas bilaterales se han convertido en un interés vital, a pesar de los constantes cambios que se han dado a nivel gubernamental y los períodos de inestabilidad derivados de los mismos. Adicionalmente, la “sobredeterminación de la política de vecindad”⁷ se acentúa

2 Socorro Ramírez, edit., *Ecuador: Miradas Binacionales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Academia Diplomática de San Carlos-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008, p. 17.

3 Adrián Bonilla, “No se trata de una relación conflictiva, de distanciamiento o de separación”, en Ramírez, Socorro, edit., *Ecuador: Miradas Binacionales*, p. 39.

4 *Ibid.*

5 Socorro Ramírez, edit., *Ecuador: Miradas Binacionales*, p. 47.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

con la presencia de un tercer actor, los Estados Unidos, que “a través del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina trata tanto de imponer su propia mirada de la problemática subregional, como de avanzar sus particulares intereses de ampliar su perímetro de seguridad del Caribe hacia los Andes”,⁸ beneficiándose así del escenario que presupone el conflicto interno colombiano, que comprende condiciones de inestabilidad, debilitamiento de las instituciones e insuficiente nivel de consenso entre los países de la región andina.

A este escenario se suman las distintas lógicas que se manejan por parte de cada país. Desde la perspectiva del Ecuador, el interés que se prioriza es proteger y velar por la soberanía del territorio, evitando involucrarse en el conflicto interno colombiano. Es así como los mecanismos estratégicos se enfocan en proveer las medidas necesarias para resguardar la paz y soberanía nacional a través de un claro aislamiento.⁹ Por lo tanto, el Ecuador se regiría por el principio primordial de la no intervención en los asuntos internos de otros miembros de la comunidad internacional, por lo que esta posición sugiere la falta de una política exterior propositiva frente a las amenazas externas.

En este sentido, Colombia ve en Ecuador un vecino que tiene la tendencia a aislarse, manteniendo un discurso que responde a la negación permanente de que el conflicto colombiano sea un tema de seguridad regional. En consecuencia, una de las prioridades del Estado colombiano es encontrar en el Ecuador un “par colaborador” dentro de la estrategia regional de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, lo que permitiría una aplicación acompañada de los mecanismos de seguridad establecidos dentro del territorio colombiano.

En cuanto al conflicto interno, los dos países mantienen visiones distantes de un punto de consenso. Colombia, quien al recibir el apoyo de Estados Unidos comparte la misma visión, considera al conflicto como “el resultado de la activación de dinámicas de carácter transnacional que retan la capacidad de los estados”.¹⁰ Frente a este argumento, el Ecuador afirma que “este (...) se ha originado históricamente en Colombia, por lo cual asume que también será eventualmente solucionado por Colombia”.¹¹ Al analizar estas

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

10 Adrián Bonilla, “La crisis Ecuador-Colombia”, en Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, FLACSO Ecuador-OEA-PNUD, 2009, p. 12.

11 *Ibíd.*



visiones, lo que inmediatamente llama la atención es que estos dos países, a pesar de compartir una misma frontera, mantienen puntos de vista diferentes, que no solo ponen en evidencia un profundo desacuerdo en temas vitales de política exterior, sino que incluso los vuelve cada vez más distantes.

En este sentido, la tensión entre Colombia y Ecuador no tuvo su inicio el 1 de marzo de 2008, “día en que las Fuerzas Armadas colombianas incurrieron en territorio ecuatoriano para ejecutar un operativo que terminó con la vida de alias Raúl Reyes...”.¹² Al contrario, las relaciones bilaterales han experimentado complicaciones sustanciales dentro de un período de distanciamiento sostenido, el cual “empezó con el Plan Colombia y la necesidad que tenía este de encontrar contrapartes regionales para garantizar éxitos en el campo militar”.¹³ Es así como el interés que tenía Colombia en obtener un compromiso militar por parte del Ecuador, sería la razón por la cual la decisión ecuatoriana de mantenerse al margen se presentaría como una estrategia de “autopreservación” frente a la “violencia regional”.¹⁴

Angostura: Causas y secuelas de la ruptura

Uno de los hechos más significativos que en los últimos años han empañado las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia tiene que ver con el ataque de Angostura.¹⁵

El 1 de marzo de 2008 el gobierno del presidente Álvaro Uribe autorizó una incursión armada a territorio ecuatoriano con el fin de dar con el segundo al mando de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Raúl Reyes. Y aunque dicha operación se dio por razones de Estado –combatir a fuerzas insurgentes, consideradas por Colombia como terroristas– lo ocurrido fue una clara y evidente violación de la soberanía ecuatoriana, razón por la cual el gobierno del presidente Correa rompió relaciones diplomáticas con Colombia.

Días posteriores a esta incursión armada, el gobierno del presidente Álvaro Uribe dio a conocer a la opinión pública nacional e internacional

12 Grace Jaramillo, “Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura”, en Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, p. 15.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 Pablo Celi, “La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

... el Ecuador se regiría al principio primordial de la no intervención en los asuntos internos de otros miembros de la comunidad internacional, por lo que esta posición sugiere la falta de una política exterior propositiva frente a las amenazas externas.

el hallazgo de tres computadores, presumiblemente pertenecientes a Raúl Reyes. Del análisis de los discos duros por parte de los servicios de inteligencia de Colombia, el gobierno de Uribe determinó la existencia de presuntos vínculos entre miembros de las FARC con funcionarios de gobierno del Ecuador.

Estos presuntos vínculos se sustentaban en los correos electrónicos que fueron encontrados en el computador de Raúl Reyes. Allí se hablaba de reuniones

de ciertos colaboradores del régimen de Rafael Correa con miembros de las FARC, e incluso de aportes a su campaña electoral.

Estas denuncias fueron catalogadas por el gobierno del Ecuador como falsas y temerarias. En lugar de contribuir a generar un clima de distensión luego de la violación de la soberanía ecuatoriana, deterioraron aún más las relaciones entre los dos países.

Aunque los computadores fueron analizados por la *INTERPOL* (Organización Internacional de Policía Criminal, por su significado en español), no se determinó con plena certeza si la información contenida en esos discos duros era verdadera o si de alguna manera fue manipulada por agentes colombianos.

Sin embargo, algunos miembros de la comunidad internacional tomaron la información como cierta, lo que desencadenó un deterioro de la imagen del Ecuador y de su gobierno a nivel externo.

Grace Jaramillo considera que los desencuentros entre Ecuador y Colombia no empezaron el 1 de marzo de 2008, ya que “estos han respondido a un largo proceso de distanciamiento que empezó con el Plan Colombia y la necesidad que tenía esta iniciativa de encontrar contrapartes regionales para garantizar éxitos en el campo militar”.¹⁶

Adrián Bonilla, a diferencia de Jaramillo, enmarca esta situación dentro de un horizonte de tiempo más amplio. “Desafortunadamente las relaciones entre Ecuador y Colombia no han sido buenas a lo largo de varios gobiernos

16 Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, p. 15.



ecuatorianos y colombianos, por lo cual no se puede asumir que la presente crisis se deba exclusivamente a los gobiernos actuales¹⁷.

Si no es posible lograr esto en un corto plazo, al menos es necesario pensar en mecanismos institucionales bilaterales que eviten incidentes diplomáticos o militares como el ocurrido en el caso de Angostura.

El restablecimiento de relaciones entre los dos países

La fase de Juan Manuel Santos como presidente

Con el triunfo de Juan Manuel Santos en las elecciones presidenciales de junio de 2010, las relaciones entre Ecuador y Colombia no solo que se han restablecido sino que han cambiado sensiblemente.

Pese a ser Santos quien impulsó el ataque a Angostura cuando se desempeñó como Ministro de Defensa de la administración de Álvaro Uribe, sus acciones de gobierno han hecho que los años de tensión queden en el pasado.

En lugar de radicalizar su posición frente a Ecuador y Venezuela, Juan Manuel Santos –quien fue objeto de duras críticas primero como Ministro de Defensa y luego como candidato presidencial de parte de los mandatarios Hugo Chávez y Rafael Correa– ha mantenido un bajo perfil y una posición conciliadora con los países vecinos.

Una de sus primeras decisiones de gobierno fue, siguiendo este punto de vista, restablecer relaciones diplomáticas con Venezuela, que permanecieron rotas durante el gobierno de Álvaro Uribe. Adicionalmente, se procedió a atender uno de los pedidos que tenía el gobierno del Ecuador como requerimiento no negociable para normalizar relaciones: la entrega de una copia de los discos duros de los computadores de Raúl Reyes.

El clima de crispación y constante confrontación que existió durante el gobierno de Uribe ha sido reemplazado por uno de cooperación y mutuo entendimiento.

Si ahora hay un clima de franca cooperación entre Ecuador y Colombia, el objetivo debería ser el trabajar de manera conjunta en la solución de los problemas que tienen ambas naciones, sin descuidar las prioridades e intereses que tiene cada Estado. Esto no implica ceder ante la tesis que promovía Colombia de involucrar en su conflicto interno a países vecinos.

17 *Ibid.*, p. 11.

Convergencias y divergencias: hacia una agenda conjunta de política exterior

Es claro que Ecuador percibe el conflicto colombiano como una amenaza. Esto se ha visto intensificado a partir del 1 de marzo de 2008, ya que después de lo ocurrido en Angostura, las probabilidades de que se realicen operaciones armadas en territorio ecuatoriano se volvieron más palpables.

En segundo lugar, el continuo desplazamiento de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador puede traer consecuencias negativas. En el caso de que esto aumente por una eventualidad de origen natural o antrópico, puede generar un problema humanitario de proporciones mayores. En tercer lugar, se encuentra la amenaza constante que representan los cultivos ilícitos, ya que por la proximidad de la frontera, estos se desplazan con alarmante facilidad.

Además de los problemas anteriormente mencionados, las divergencias están enfocadas en las agendas de política exterior, entre las cuales las prioridades son difícilmente compartidas.

Partiendo de la idea de que, “desafortunadamente las relaciones (bilaterales) (...) no han sido buenas a lo largo de varios gobiernos ecuatorianos y colombianos, por lo cual no se puede asumir que la presente crisis se deba exclusivamente a los gobiernos actuales”,¹⁸ situación que pone en evidencia “la incapacidad de manejar eficientemente los temas de seguridad en una frontera larga de 600 km, débilmente poblada, con excepción de algunos sectores”.¹⁹

Dentro de este particular contexto es fundamental poner de manifiesto cuáles son las prioridades en temas de seguridad de ambos países. Para el Ecuador “los temas que consideramos como transversales, es decir, que están presentes en toda la acción externa del país, organizados por prioridad, son los siguientes: soberanía, protección de los emigrantes, defensa de los derechos humanos, relaciones económicas internacionales, seguridad, cultura, y cooperación para el desarrollo”.²⁰ Estos temas clave exponen el claro interés del Ecuador de aplicar una estrategia de distanciamiento que “minimice y neutralice” los efectos y consecuencias del conflicto interno

18 Adrián Bonilla, “La crisis Ecuador-Colombia”, p. 11.

19 *Ibid.*

20 Javier Ponce, “Ecuador y Colombia, más en común de lo que se piensa”, en Socorro Ramírez, edit., *Ecuador: Miradas Binacionales*, pp. 182-183.



colombiano.²¹ Por otro lado, el tema central para la seguridad de Colombia es la lucha contra las FARC. Dentro de esta área en particular, la voluntad colombiana se centra en el control y manejo de su territorio, ejerciendo la aplicación de medidas en pos de “neutralizar (las) dinámicas (beligerantes) de actores armados ilegales”.²²

Si ponemos en perspectiva las prioridades de los dos Estados, obviamente podemos identificar tendencias completamente distintas. Sin embargo, no podemos negar la existencia de intereses comunes. En este sentido, un punto de convergencia es sin duda mantener la zona fronteriza libre de actividades ilícitas e ilegales. Tomando este argumento de referencia, los puntos de encuentro permiten crear un ambiente adecuado para la eventual negociación y posterior aplicación de “algún tipo de dispositivo de procedimientos, normas e instituciones que permitan ir neutralizando o estableciendo los mecanismos de solución para que no se llegue a dar un incidente diplomático o militar cada vez que se produce un evento de transgresión que puede o no ser responsabilidad de los dos países”.²³

Para lograr el desarrollo de una agenda de carácter binacional, varios expertos sugieren que los ojos de ambas naciones se dirijan hacia la zona de frontera. Es decir, de tomarse a la frontera como un “eje estratégico (se daría paso a la disuasión de) las actividades ilícitas”²⁴ mediante la institucionalización de mecanismos de respuesta bilateral, previamente acordados entre las partes, que establecerían las “reglas de juego” para responder a los acontecimientos que tengan lugar en la zona fronteriza. Sin embargo, hasta el día de hoy solo “se han desarrollado proyectos de desarrollo *cortoplacistas* que no logran atravesar las fronteras para una verdadera integración regional”.²⁵ Por esto es vital que se analicen y legitimen un conjunto de “procedimientos de confianza mutua en ambos Estados y conductas que no sean vistas por el otro lado como amenazantes”.²⁶

21 Adrián Bonilla, “La crisis Ecuador-Colombia”, p. 11.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, p. 13.

24 Hernán Moreano, “Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, Securitización y vulnerabilidades”, en Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, p. 55.

25 *Ibid.*

26 Adrián Bonilla, “La crisis Ecuador-Colombia”, p. 13.

A pesar de las claras limitaciones, la agenda binacional puede ser trabajada en la medida en que los líderes, tanto de Colombia como de Ecuador, demuestren la suficiente voluntad política. Uno de los primeros pasos es ampliar los “puntos de convergencia”, reconociendo así que los temas bilaterales no se reducen al área de seguridad. También es de carácter vital establecer mecanismos y procedimientos claros a seguir cuando surjan temas de conflicto. Por último, sería útil generar bases de confianza mutua que permitan a ambos Estados manejar sus problemas e intereses sin la intervención de un tercer actor.

Perspectivas y desafíos de política exterior para Ecuador y Colombia

Agenda de comercio

Uno de los aspectos que se ha mantenido constante y que ha nutrido las relaciones entre Ecuador y Colombia tiene que ver con el intercambio comercial.

Tal es la dinámica y fortaleza del intercambio entre ambos países que pese al ataque de Angostura en marzo de 2008, el comercio no disminuyó sino que aumentó.

Es evidente que el intercambio entre los países ha aumentado pero esto ha sido de manera desigual. En el caso del Ecuador, este mantiene una balanza comercial negativa con Colombia. Es decir, las importaciones de Colombia han sido superiores a las exportaciones que ha hecho Ecuador a este país. Esto ocasionó que el Ecuador impusiera en enero de 2009 salvaguardias a varios productos provenientes de sus países vecinos, que fueron aplicadas a cerca de 650 productos importados, lo que significó un aumento en los aranceles en un orden del 30 y 35% a productos como derivados de azúcar, licores, cosméticos, teléfonos celulares, calzado, ropa y piezas de vehículos. En determinados ítems, se fijaron cuotas de importación, que alcanzaron hasta un 65% de lo que antes se importaba normalmente.

Pese a que ello generó protestas de parte de los países vecinos como Perú y Colombia, las salvaguardias se mantuvieron por más de un año, luego del que fueron derogadas, fijándose para ello tres fases: primera fase, 30% desde el 23 de marzo; 30% a partir del 23 de mayo y otro 30% desde el 23 de julio de 2010.



Las diferencias existentes entre Ecuador y Colombia en términos de volumen de exportaciones, niveles de crecimiento, inflación, empleo y mayor integración a otros bloques continentales, se debe en gran medida al enfoque que da cada uno de sus gobiernos a su política económica y de comercio exterior. Colombia –al igual que Perú, Chile o México– maneja una política aperturista, mientras que el Ecuador tiene una posición proteccionista.

Se aprecia por parte del gobierno del Ecuador un interés por no ver los procesos de integración de la manera tradicional.

De acuerdo a Carlos Alberto Chaves:

Sudamérica atraviesa por un período de intensas transformaciones políticas, ideológicas, económicas y sociales, favorecido por el declive de la agenda económica neoliberal y por el ascenso de gobiernos con plataformas políticas de corte progresista. (...) dichas transformaciones están influyendo en la redefinición de las estrategias de inserción internacional y, específicamente, en el replanteamiento de las políticas de integración de los países de la región. Tales tendencias vienen siendo agrupadas por algunos analistas bajo el concepto de regionalismo posliberal.²⁷

Por ello, aunque el tema del intercambio comercial es importante para ciertos países de la región como Colombia, en el caso del Ecuador la situación es distinta. La dinamización del comercio y la apertura de nuevos mercados se ven como una reminiscencia de políticas tradicionales de la época neoliberal.

Sin embargo, este tema cobra importancia una vez que el Ecuador prácticamente ha perdido las preferencias arancelarias con los Estados Unidos (ATPDEA) y, la alta dependencia de ese mercado, pone en apuros a sus exportaciones al no tener mercados alternativos en donde colocar sus productos.

Agenda de integración

La Comunidad Andina (CAN) es uno de los procesos de integración más antiguos del hemisferio. Fue creada en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena de Indias.

27 Carlos Alberto Chaves García, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 29-40.

Los objetivos que motivaron su formación todavía siguen vigentes: “promover el desarrollo en equidad mediante el principio de integración y cooperación; generar empleo; fomentar la integración para la creación de un ‘mercado común’; posicionar a los países miembros en el contexto global; reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros”.²⁸

Entre los logros obtenidos en los últimos años por parte de la CAN podríamos mencionar los siguientes: aumento del intercambio comercial producto de la eliminación progresiva de las trabas nacionales –propiedad intelectual y derecho de la competencia–; adopción, en términos de comercio, de un arancel externo común; adopción de iniciativas y planes integrados en los países miembros para la reducción de la pobreza; y puesta en vigencia de disposiciones para facilitar la libre circulación de personas en el área andina.

La CAN ha atravesado por fases de expansión y estancamiento. Según Andrés Serbín,²⁹ las fases de estancamiento han sido más prolongadas que las de expansión. Por ello, si buscamos una explicación a la actual crisis y estancamiento, posiblemente podamos encontrar respuestas mediante el análisis de varios factores.

Tal vez, el más preponderante, el factor político. Uno de los detonantes fue la separación de Venezuela en 2006, a raíz de las negociaciones de Perú y Colombia con los Estados Unidos para la firma de tratados de libre comercio.

La crisis de la CAN no solo se da por el desacuerdo de Chávez sino justamente por la decisión de Perú y Colombia de ir solos a la negociación (aquí habría que mencionar la posición mantenida por Ecuador y Bolivia), cuyo impacto afectó a la estructura de la CAN. Es preciso mencionar que esto no solo responde a un interés de Perú y Colombia sino también a la estrategia de los Estados Unidos de negociar acuerdos bilaterales y preferenciales con socios seleccionados sobre proyectos, como dice Roberto Bouzas, “agónicos de unión aduanera”.³⁰ Situación muy distinta es la que se adoptó pero que no tuvo éxito con la Unión Europea (UE) por oposición

28 Franz Kundmüller Caminiti, *Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 21.

29 Andrés Serbín Bartosh, “El largo (y difícil) camino hacia la integración sudamericana”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino, *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003, p. 18.

30 Roberto Bouzas, *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*, Red Mercosur Documento de trabajo, No. 1, 2010, en <<http://www.redmercosur.net/apuntes-sobre-el-estado-de-la-integracion-regional-en-america-latina/publicacion/99/es/>>.



de Ecuador y Bolivia. En repetidas ocasiones, los representantes de la Comisión Europea trataron de impulsar, aunque sin éxito, un acuerdo conjunto entre la CAN y la Unión Europea.

Esta estrategia de los Estados Unidos podría llamarse como “bilateralismo asimétrico”. Esto es, firma de acuerdos comerciales con países relativamente pequeños, sobre temas limitados, en donde la agenda y los *templates* de la negociación son definidos con bastante discrecionalidad por ese país.³¹ Nos referimos, por poner unos cuantos ejemplos, a los acuerdos bilaterales impulsados con Perú, Colombia, Uruguay y Panamá.

La primera tiene que ver más con la postura tradicional derivada de la concepción realista de las relaciones internacionales. “Desde esta perspectiva, los Estados que participan en un esquema de integración, lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. Tiende a desestimar los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad y las transferencias de lealtades, aunque su variante institucional reconoce que la soberanía puede ser compartida en áreas que nos sean claves para el interés nacional de los Estados”.³²

La segunda visión tiene que ver con una “renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo. Dicha perspectiva busca superar el reduccionismo comercial-economicista dominante bajo los postulados del regionalismo abierto”.³³

Según Carlos Alberto Chaves, la estrategia del regionalismo abierto ya no va más, al menos por una parte de los miembros de la CAN. “Esta visión permitía conjugar los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. Visión funcional a la aceleración del ingreso de las economías latinoamericanas a los escenarios globales, bajo la promesa del aumento de su competitividad internacional”.³⁴

Las señales de agotamiento de esta visión, según Chaves, serían las siguientes: “el congelamiento indefinido de las negociaciones del Área de Li-

31 *Ibíd.*

32 Robert Keohane y Stanley Hoffman, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur”; citado por Carlos Alberto Chaves García, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador.

33 Carlos Alberto Chaves García, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, p. 10.

34 *Ibíd.*

bre Comercio de las Américas (ALCA) desde la Cumbre de las Américas en 2005; la persistencia de incumplimientos políticos de los socios y la estructura institucional desacreditada e ineficiente de la Comunidad Andina (CAN); el deterioro de la unión aduanera y el incremento de conflictos comerciales internos³⁵. Esto último se aplica de igual manera para la CAN y el MERCOSUR.

Se aprecia, además, como se ha citado anteriormente, un desacuerdo evidente entre los países miembros en torno a la direccionalidad de las políticas de integración y de desarrollo, así como también al bajo nivel de institucionalización de los entes supranacionales.³⁶ El Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino y otras instancias supranacionales tienen poca relevancia.

La crisis de la CAN debería superarse no agudizando la crisis sino proponiendo alternativas para sacar a flote este proceso mediante la incorporación de nuevas visiones. La superación de la visión comercial-economicista es necesaria, pero ello no debería ser motivo para que se plantee la desaparición de la CAN.

Otro de los puntos a tratar, debería ser la agenda política. Si no es posible un cambio importante de la agenda de la CAN al menos deberían priorizarse ciertos puntos claves. En este sentido, Kundmüller Caminiti habla de la necesidad de impulsar el desarrollo de una agenda supranacional “que busque el perfeccionamiento de la política económica para luego identificar rubros, programas y metas sociales que se puedan desarrollar el ámbito comunitario”³⁷.

Pero todo esto debería impulsarse no solo a través de la voluntad política de los jefes de Estado de los países miembros. El papel de la Secretaría General de la CAN es clave. Tal vez esto es lo que ha hecho que esta iniciativa de integración haya caído en ciclos de crisis y estancamiento. Habría que

35 *Ibíd.*

36 Franz Kundmüller Caminiti, *Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006, p. 19.

37 *Ibíd.*

Las diferencias existentes entre Ecuador y Colombia en términos de volumen de exportaciones, niveles de crecimiento, inflación, empleo y mayor integración a otros bloques continentales, se debe en gran medida al enfoque que da cada uno de sus gobiernos a su política económica y de comercio exterior.



determinar cuánto de esto puede relacionarse con la autonomía de sus instituciones, tal y como menciona Kundmüller Caminiti, la CAN precisa superar la crisis institucional que la aqueja, por lo que necesita conceder “mayor autonomía y facultades a los órganos comunitarios para tomar decisiones”.³⁸

Al igual que la Unión Europea, posiblemente el avance o no de la CAN reside en el peso de los órganos de carácter supranacional. Kundmüller Caminiti habla de una agenda supranacional, pero también de “la preeminencia del derecho comunitario frente al orden interno, la aplicación directa de su normativa y el efecto inmediato de sus disposiciones”.³⁹

Posiblemente para los Estados miembros todavía no están suficientemente claras las proyecciones que podría tener a nivel regional. La consolidación de una gran comunidad sudamericana puede tener consecuencias importantes en términos de geopolítica y presencia internacional.

En la declaratoria inicial de la CAN en 1969 se habla de temas que no se centran solo en el comercio sino también en la promoción del desarrollo en equidad mediante la integración y cooperación. A esto se suman aspectos que no han perdido vigencia como la generación de empleo, el posicionamiento de los países miembros en el contexto global y la reducción de las diferencias de desarrollo entre los países miembros.⁴⁰

Agenda de seguridad

A diferencia de Colombia, la preocupación del Ecuador en el ámbito de la seguridad se ha centrado en los siguientes puntos.

Según a Adrián Bonilla,⁴¹ existe, en primer lugar, la necesidad de prevenir el desarrollo de operaciones militares en territorio ecuatoriano por parte de los actores armados colombianos, tanto legales como ilegales.

En segundo lugar, se busca trabajar en asuntos de prevención para lograr que el conflicto de Colombia no desate una tragedia humanitaria. Sin embargo, esto no significa que Ecuador esté tratando de neutralizar el desplazamiento, pero al ser un tema que requiere recursos, puede llegar a ser considerado como un tema de seguridad.⁴²

38 *Ibid.*, p. 296.

39 *Ibid.*

40 Franz Kundmüller Caminiti, *Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina*.

41 Adrián Bonilla, “La crisis Ecuador-Colombia”.

42 *Ibid.*

En tercer lugar, se encuentra lo concerniente a la prevención de impactos ambientales en territorio ecuatoriano como la consecuencia de cultivos ilegales, el refinamiento de sustancias ilegales, y la erradicación química o biológica que pueda darse en territorio colombiano.⁴³

Finalmente, está la amenaza ante la posibilidad de que en zonas del territorio ecuatoriano ya existan o emerjan índices de inseguridad ciudadana similares a aquellas zonas conflictivas del territorio colombiano.⁴⁴

En cambio, para Pablo Celi⁴⁵ los problemas entre Ecuador y Colombia se pueden percibir desde 2004, fecha en la que se produjeron varios *impases* entre ambos países, relacionados principalmente con los efectos de la frontera común. El incremento de desplazados y refugiados, afectaciones de la población por las aspersiones con glifosato (ante lo cual Ecuador presentó una demanda en contra de Colombia ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya); además de las incursiones de tropas desde Colombia a territorio ecuatoriano.⁴⁶

Del análisis de la situación actual de la seguridad en América Latina, podría afirmarse que viejos y nuevos problemas han tendido a expandirse.⁴⁷

Tomando en cuenta estos criterios, los problemas de Ecuador y Colombia que derivan de la frontera común son: presencia de grupos armados de Colombia (legales e ilegales), aumento del número de desplazados y refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, impactos ambientales de la producción de drogas y las acciones químicas utilizadas para su erradicación y, finalmente, el aumento de los índices de inseguridad en zonas de conflicto del territorio colombiano.

Esto se complica cuando se constata que las políticas y estrategias aplicadas en el campo de la seguridad han tenido efectos limitados.

A diferencia de Colombia, del lado ecuatoriano se ha formulado el plan Ecuador. Este no es únicamente militar sino que también incluye el involucramiento de la población de las zonas de frontera pero desde una perspectiva de desarrollo. Particularmente de desarrollo humano.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 Pablo Celi, “La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización”.

46 *Ibid.*

47 Pablo Dreyfus, “Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*.



Mientras ambos países buscan de manera separada la solución a sus problemas fronterizos, estos no solo que se multiplican y diversifican sino también que se vuelven complejos. El problema de las FARC y de las incursiones militares colombianas a territorio ecuatoriano, el de los desplazados, el del involucramiento de la población civil en el negocio del narcotráfico, no pueden entenderse de manera tradicional.

Aunque Colombia haya subrayado, ante la opinión pública nacional e internacional, los golpes que ha dado en contra la narcoguerrilla a través del abatimiento de Raúl Reyes o el “Mono Jojoy”, este problema aún no ha sido resuelto. Esto se debe a que se ha puesto en duda la efectividad que en términos de control del territorio se ha logrado con el Plan Colombia, Plan Victoria y Plan Patriota, financiados en gran medida con recursos provenientes de los Estados Unidos. La inversión en estos planes llega a los US \$ 7.500 millones de dólares.

El ejército y la policía de Colombia tienen aproximadamente 400 mil efectivos. De ellos, apenas cuatro mil estaban localizados en zonas de frontera con el Ecuador, es decir, apenas el 1% del total. Mientras tanto, para el caso del Ecuador, en donde Fuerzas Armadas y Policía Nacional suman 60 mil efectivos, aproximadamente 11 mil están dispuestos a lo largo de la frontera, es decir, 25% de la fuerza pública.⁴⁸

Así como la globalización ha posibilitado un mayor flujo de información y de capitales más allá de las fronteras de los Estados, los problemas relacionados con la seguridad también se han globalizado. La lucha para controlar mercados y negocios ilegales pone a los Estados frente a redes ágiles, multinacionales y llenas de recursos.

La situación actual de los Estados ha sido propicia para que el crimen organizado, el narcotráfico, la insurgencia, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad crezcan.

En la región coexisten “gobiernos autoritarios con estructuras democráticas muy débiles y se observa (en ciertos países andinos) una grave polarización política”.⁴⁹

48 Pablo Celi, “La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización”.

49 Raúl Benítez, Pablo Celi y Rut Diamint, “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*.

Estos problemas o nuevas amenazas ponen en riesgo la seguridad pública, la seguridad nacional e incluso la seguridad regional. Esto no solo nos lleva a pensar en que existen problemas comunes sino que las soluciones a esos problemas tienen que ser conjuntas.

En lo que respecta a la subregión andina el narcoterrorismo, sicariato, crimen organizado y otras actividades ilícitas han crecido. Luego de los golpes dados en 2008 y 2009 a las FARC por parte del gobierno colombiano, estas no han sido neutralizadas.

La “aparente” limitación de enfoque de la seguridad en Colombia, ha descuidado el crecimiento de “bandas armadas” al servicio del narcotráfico. En 2008 y 2009 fueron capturados un número importante de ex AUC (autodefensas) y se ha dado una reinserción de ex paramilitares en otras actividades delincuenciales. Situación similar se ha dado en México con el caso de los Zetas, que en un principio trabajaron como sicarios para los carteles de la droga y, con el paso del tiempo, se constituyeron en uno de los cinco carteles más poderosos en México.

Las nuevas bandas criminales se han fortalecido de las guerras internas de los carteles de la droga y los golpes que han sufrido los paramilitares, producto de la extradición de los jefes paramilitares a los EUA.

Incluso la situación ha evolucionado y se ha complejizado más. Se han establecido pactos de no agresión entre las FARC, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y bandas de ex paramilitares para controlar y patrullar determinados territorios (los denominados “corredores de la droga”).

Sin embargo, pese al incremento de las llamadas “amenazas asimétricas”, llama la atención el ambiente y escenario de la seguridad en la región andina.

En resumen, el apareamiento de nuevos fenómenos o problemáticas en el ámbito de la seguridad ha llevado a un replanteamiento de esta problemática a nivel regional. Las amenazas en términos de seguridad ahora no solo son de carácter externo. A las amenazas tradicionales (militares) se le suman otras (no militares) de tipo intersectorial o multidimensional provenientes del ámbito político, económico, social, de salud, medio ambiente, entre otros.



Preocupa que bajo este enfoque multidimensional todo pueda entrar en la agenda de seguridad, e incluso se caiga en una especie de “securitización” excesiva de las potenciales amenazas y vulnerabilidades. Una excesiva amplitud en el concepto de seguridad (multidimensional) puede generar una alta demanda sobre las estructuras militares y no militares (civiles).

Bibliografía

- Basombrio, Ignacio, “Relaciones económicas Ecuador-Perú”, en *Relaciones del Ecuador con sus vecinos (Colombia-Perú)*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006.
- Benítez, Raúl, Pablo Celi y Rut Diamint, “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- Bermeo Lara, Dolores, “Pensando en la construcción de confianza Colombia-Ecuador”, en Socorro Ramírez, comp., *Colombia-Ecuador construyendo puentes: políticas de paz y desarrollo para la frontera*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Organización de los Estados Americanos OEA-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2009.
- Bonilla, Adrián, “La crisis Ecuador-Colombia”, en Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, FLACSO Ecuador-OEA-PNUD, 2009.
- Bonilla, Adrián, y Guillaume Long, “Un nuevo regionalismo sudamericano”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 23-38.
- Bouzas, Roberto, *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*, Red Mercosur Documento de trabajo, No. 1, 2010, en <http://www.redmercosur.net/apuntes-sobre-el-estado-de-la-integracion-regional-en-america-latina/publicacion/99/es/>.
- Cabrera Toledo, Lester, “Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 95-104.
- Celi, Pablo, “La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- Chaves García, Carlos Alberto, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 29-40.
- Chiriboga, Manuel, “El Acuerdo de paz Ecuador-Perú: ¿hubo un rédito económico?”, en Claudia Donoso, comp., *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*, Quito, FLACSO Ecuador-Corporación Andina de Fomento, 2009.
- Costantino, Agustina, “El Mercosur agrario: ¿integración para quién?”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 67-80.
- Donoso, Claudia, comp., *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*, Quito, FLACSO Ecuador-Corporación Andina de Fomento, 2009.
- Dreyfus, Pablo, “Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá”, en Hans Mathieu y otros, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

- Jaramillo, Grace, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, FLACSO Ecuador-OEA-PNUD, 2009.
- Kundmüller Caminiti, Franz, *Estrategias para la agenda económico-social de la Comunidad Andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2006.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD, *Perspectivas económicas de América Latina 2010*, París, Ediciones OECD, 2010.
- Ortiz, Isabel, y Oscar Ugarteche, “El Banco del Sur: avances y desafíos”, en *Comercio Exterior*, vol. 59, No. 5, 2008, pp. 391-400.
- Ramírez, Socorro, comp., *Colombia-Ecuador construyendo puentes: políticas de paz y desarrollo para la frontera*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Organización de Estados Americanos OEA-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2009.
- Ramírez, Socorro, edit., *Ecuador: Miradas Binacionales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Academia Diplomática de San Carlos-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008.
- Roak, Mariano, “Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)”, en *Revista Iconos*, vol. 38, 2010, FLACSO Ecuador, pp. 67-80.
- Serbin Bartosh, Andrés, “El largo (y difícil) camino hacia la integración sudamericana”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino, *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.
- Torrent, Ramón, “Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real”, en Julio Berlinkski et al., coord., *15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Montevideo, 2006, pp. 9-73.
- Toussaint, Eric, *Banco del Sur y nueva crisis internacional*, Quito, Abya-Yala, 2008.