

Coyuntura

# Las relaciones entre Ecuador y Colombia

un ejemplo de la necesidad  
de una política exterior democrática

Javier Ponce Leiva\*

Comentario  
Internacional

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
46

Coyuntura  
Javier Ponce Leiva

**L**as relaciones con Colombia en los últimos años son una de las más palpables muestras de las deficiencias que aquejan la elaboración y ejecución de la política exterior ecuatoriana, algunas de las cuales analizamos brevemente a continuación.

## Carencia de consensos básicos

La escasa prioridad asignada por los partidos políticos a la política internacional se aprecia al observar la inexistencia, en la mayoría de ellos, o la debilidad en otros, de una secretaría de relaciones internacionales, y de técnicos especializados en el tratamiento de temas internacionales. Por su parte, la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso centra su actividad en la aprobación de ciertos tratados internacionales y ocasionalmente requiere la comparecencia del Ministro de Relaciones Exteriores para tratar algún asunto de actualidad, comparecencia que en cier-

---

\* Embajador del Servicio Exterior del Ecuador, magíster en Administración Pública, Harvard University.

tos casos es solicitada por el Congreso en Pleno y con la que usualmente concluye el tratamiento del tema, sin que se adopten mecanismos de coordinación o seguimiento ulteriores. Durante la Administración del coronel Gutiérrez, su Canciller fue llamado a dar explicaciones en dos oportunidades en relación con Colombia. En la primera ocasión su presencia agotó el tema, en la segunda el procedimiento de seguimiento acordado no produjo resultados.<sup>1</sup>

Por otro lado, el Consejo de Seguridad Nacional (Cose-na) y la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, por su composición y procedimientos el primero, y por su escaso dinamismo y periodicidad el segundo, no han logrado convertirse en foros adecuados para propiciar debates amplios y consensos sobre los temas prioritarios de la política exterior.

La escasa institucionalidad democrática en torno a la política exterior, y el presidencialismo vigente, contribuyen a la ausencia de consensos sólidos sobre los temas prioritarios del relacionamiento internacional del país, abriendo la posibilidad que líneas de conducta seguidas con relativa consistencia durante décadas puedan ser bruscamente modificadas por el Presidente de la República sin respaldo partidario ni ciudadano alguno. La errática política del coronel Gutiérrez con respecto a Colombia es una buena muestra de ello. Tras presentarse durante la primera vuelta electoral como amigo de los insurgentes, adopta en la campaña de la segunda vuelta el término “narcoguerrilla” evitado por todo gobierno sudamericano y los propios documentos del Grupo de Río, para pasar, ya en el gobierno, a considerarse “el mejor aliado de los Estados Unidos”;<sup>2</sup> afirmación que los analistas no dudaron en considerar que constituía la sumisión total a las política de ese país hacia Colombia, y por tanto no otorgaba la relevancia requerida a los elementos políticos, económicos y sociales del conflicto, con lo que se privilegia la solución militar del mismo. La captura en Quito e inmediata expulsión a Colombia de un alto dirigente de las FARC confirmó el abandono de la política, seguida desde hace décadas por todos los gobiernos ecuatorianos, de mantener de manera irrestricta el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados, y de modo especial de no inmiscuirse en el conflicto colombiano. El intento de presentar una propuesta de mediación en la Cumbre de Río, de mayo de 2003, no solo fue un

fracaso diplomático más del coronel Gutiérrez, sino que no logró cambiar la percepción que la opinión pública tenía de su falta de política propia frente a Colombia. Si bien esa política ha sido retomada con firmeza por el canciller Antonio Parra apenas iniciado el Gobierno del Presidente Palacio, queda en evidencia la fragilidad de lo que se pensaba era un consenso nacional a largo plazo.

## Escasa coordinación civil-militar

En el 2000, tras el arreglo definitivo del diferendo limítrofe con el Perú, y con el propósito de poner fin a las divisiones entre civiles y militares heredadas de las dictaduras de los setenta, las Fuerzas Armadas emprenden un proceso inédito en Ecuador de amplias consultas con la sociedad civil para el establecimiento de una nueva política de defensa. Como resultado de dicho proceso se publica el llamado Libro Blanco o Libro de la política de la Defensa Nacional, que establece una visión integral de los objetivos, estrategias y medios de la defensa nacional. Este auspicioso inicio de una necesitada sintonía entre civiles y militares es truncado por la llegada al gobierno del coronel Gutiérrez. La amnistía decretada por el Congreso en 2002 al grupo de golpistas que derrotó al presidente Mahuad resquebrajó gravemente la disciplina y coherencia en las Fuerzas Armadas. Gutiérrez desde la Presidencia adopta una política clientelar, pasando a retiro a decenas de oficiales a fin de promover a sus leales. La intervención en cargos de responsabilidad en el ejecutivo por parte de oficiales en servicio activo (Corporación Aduanera, empresas estatales, etc.) contribuyó a la politización de las Fuerzas Armadas y su pérdida de credibilidad y prestigio frente a la opinión pública.

La manipulación política de los militares por parte del Ejecutivo agrava una realidad ya preocupante que se había pretendido cambiar con el proceso iniciado con el Libro Blanco. El debate de los temas de seguridad y defensa por parte de los partidos políticos y otras entidades civiles es muy limitado. La presencia militar en ciertos sectores económicos ajenos a su campo de acción específico (hotelería, banca, industria, aviación civil, etc.), así como preasignaciones presupuestarias y prácticas financieras opacas, provoca rechazo en sectores civiles que consideran debe reforzarse la subor-

dinación militar al poder civil, sin que existan las instancias apropiadas para tratar estos temas.

La desconfianza sobre una indebida autonomía militar se alimentó en los últimos años por las operaciones desarrolladas por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en la Base de Manta. Si bien el Convenio presta esas facilidades -establece que los vuelos tendrán como objetivo exclusivo la recolección de información relativa al narcotráfico-, los observadores cuestionan la posibilidad de que se discrimine esa información con la relativa a los movimientos armados en Colombia. Por otro lado, la laxa mención en el Convenio sobre el uso de facilidades portuarias ha llevado a que se asocie dicho documento a Simón Trinidad, el Canciller de las FARC, capturado en Quito mediante un operativo realizado por la Policía colombiana con apoyo de inteligencia de los Estados Unidos en el mes de enero de 2004, a los hundimientos de barcos ecuatorianos realizados por buques de guerra norteamericanos en el combate a la migración ilegal, objetivo ajeno al Convenio.<sup>3</sup>

Un elemento adicional que hubiera podido contribuir a sembrar inquietudes sobre la escasa cooperación entre autoridades civiles y militares fue la falta de información por parte de la Cancillería sobre el Plan Patriota, continuación del Plan Colombia, que supuso una arremetida del ejército colombiano en contra de los grupos armados ilegales en el sur del país, y que provocó la llegada de miles de refugiados al Ecuador. El Canciller de entonces declaró, al iniciarse la ejecución del Plan Patriota, que carecía de información sobre el mismo. Sectores de opinión cuestionaron ese desconocimiento, pues los procedimientos de intercambio de inteligencia con Colombia, y en especial con Estados Unidos, hacían difícil creer que un asunto que afectaba de modo directo la seguridad del Ecuador no fuera de conocimiento de los militares. Si lo conocían era grave que no hubieran dado la información al Canciller, y si lo desconocían, resultaba desconcertante no solo la falta de eficacia de la inteligencia militar ecuatoriana, sino el beneficio para el Ecuador de dichos intercambios de inteligencia. Cabe señalar que, en las fechas en que el Canciller ecuatoriano formulaba esas declaraciones, en Google<sup>4</sup> se encontraban más de 200 referencias al Plan Patriota.

## Falta de participación ciudadana

Los centros académicos, entre ellos la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador), y la Universidad Andina Simón Bolívar, han propiciado en los últimos años la reflexión sobre relaciones internacionales, en especial sobre las consecuencias del conflicto colombiano para Ecuador, tema de creciente interés para los medios de comunicación. En buena medida el debate público llevó a que el coronel Gutiérrez morigere su política al respecto en los últimos meses.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel crucial en la denuncia tanto de los efectos nocivos que para la salud de las poblaciones fronterizas ocasionan las fumigaciones con glifosfato realizadas por el gobierno colombiano en las plantaciones de coca, como en la sensibilización sobre la penosa situación de los desplazados y refugiados colombianos y los ciudadanos de la zona fronteriza, así como en brindarles ayuda humanitaria.

Por otro lado, las poblaciones de las provincias fronterizas (Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos), compuestas por casi 700 000 habitantes y niveles de pobreza superiores al 70%, han tenido una muy limitada participación en los proyectos de desarrollo que implementa el Estado a través de Udenor (Unidad de Desarrollo del Norte), y tienen una voz marginal en la mayoría de los proyectos ejecutados por organismos internacionales y ong's en la región.<sup>5</sup>

No obstante la meritoria labor de organizaciones de la sociedad civil en temas puntuales de la relación con Colombia, en su conjunto ésta carece de canales adecuados para contribuir en la elaboración y ejecución de una política integral con respecto a ese país. Sin esa participación, así como la de los agentes económicos, no será posible la elaboración de una política basada en consensos nacionales duraderos

## Débil vinculación entre política interna y externa

El propósito fundamental de la política exterior de todo país, y con mayor razón la de un país con alta vulnerabilidad exter-

na como el Ecuador, es el logro de sus objetivos nacionales que mantienen relativa permanencia en el tiempo. En el caso de nuestro país parecería existir un amplio acuerdo en cuanto a que el objetivo central en lo político es la consolidación del Estado social de derecho, mediante el perfeccionamiento del régimen democrático y la eficaz protección y promoción de los Derechos Humanos. En lo económico el logro de un desarrollo económico sustentable que disminuya las inequidades existentes, tanto entre los diferentes sectores de la población como en las distintas regiones geográficas, de tal modo que se logre una mejora sustantiva de los indicadores sociales.

Los más recientes estudios sobre la acción internacional del Estado ecuatoriano,<sup>6</sup> coinciden en señalar que, con excepción de la relación con el Perú, los gobiernos que se han sucedido en los últimos 25 años, durante el último período democrático, han adolecido de una clara agenda de política exterior, la que se ha conducido mediante acciones reactivas a iniciativas planteadas por otros actores internacionales, es decir, la política exterior no habría sido diseñada ni aplicada como un conjunto de acciones racionales tendientes al logro de los objetivos nacionales.

En el caso de la relación con Colombia es evidente el divorcio entre política interna y externa. Mientras que para la segunda es, sin duda la primera prioridad, la agenda interna le otorga un papel totalmente secundario. El impacto que para la seguridad del Estado ecuatoriano tiene el conflicto colombiano ya fue puesto de relieve en el Libro Blanco sobre Defensa Nacional elaborado en el 2000, y le ha llevado a movilizar, en el último año, más de 7 000 hombres a su frontera norte, con un altísimo costo. Sin embargo, en el desarrollo de la agenda interna no se realiza un esfuerzo similar, ni en políticas ni en recursos, para atenuar las consecuencias del conflicto, atender los factores económicos y sociales que podrían generar un caldo de cultivo favorable para la violencia en las zonas limítrofes. Es sintomático que la entidad encargada del desarrollo de las poblaciones fronterizas (Udenor) esté a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que su presupuesto dependa básicamente de fuentes externas de financiamiento.

## Ausencia de una agenda específica para Colombia

Colombia es la primera prioridad de la política exterior del Ecuador, no solo por las consecuencias directas que en su sociedad y territorio tiene el conflicto en ese país, sino porque es el principal destino de las exportaciones ecuatorianas con valor agregado (USD 280 000), y el segundo proveedor de importaciones (1 100 millones de dólares).

A pesar de la incontestable importancia que Colombia tiene para Ecuador, la relación con ese país, como tantos otros casos, ha carecido de una agenda clara, limitándose el gobierno ecuatoriano a reaccionar frente a propuestas o acciones tomadas por Colombia. En el caso de las fumigaciones con glifosfato realizadas por las autoridades colombianas en la zona fronteriza para eliminar plantaciones de coca, la canciller Nina Pacari, a inicios del gobierno del coronel Gutiérrez, demandó de Colombia el cese de las mismas en una franja de 10 km colindantes con la frontera. Esta posición fue abandonada por el sucesor de la canciller Pacari, y es retomada con firmeza por el canciller Parra, una vez que asume el gobierno el presidente Alfredo Palacio, exigiéndose de Colombia que realice la erradicación de modo manual a fin de evitar las nocivas consecuencias que el glifosfato tiene en la salud de las poblaciones y la vegetación de la zona.

En el mes de octubre de 2003 se produjo un impase entre los gobiernos de ambos países a raíz de unas declaraciones formuladas por el presidente Uribe denunciando que militares ecuatorianos habrían vendido a las FARC el misil que acabó con la vida de un empresario colombiano. En una insólita reacción ante esa afirmación, el Canciller ecuatoriano viajó a Bogotá a investigar personalmente el asunto, y el coronel Gutiérrez solicitó una excusa por parte del Gobierno colombiano y llamó en consultas a su Embajador en Bogotá. Nunca se dio a conocer a la opinión pública el resultado de esas investigaciones ni se desvirtuó la acusación. Por su parte el gobierno de Colombia no presentó la disculpa solicitada. En la comparecencia del Canciller ante el Congreso Nacional sobre este asunto, todos los diputados participantes cuestionaron el mal manejo diplomático del gobierno.

El intercambio comercial entre ambos países enfrenta serios obstáculos que podrían agravarse en caso de que Ecuador no accediera al TLC con los Estados Unidos y Colombia lo hiciera. El déficit comercial para Ecuador ha crecido de USD 118 000 en 1999 a USD 828 000 en 2004. La decisión de la OMC de que Colombia desmantele en cuatro años el Plan Vallejo (que otorga subsidios a sus exportadores), así como algunas medidas bilaterales acordadas pueden incidir favorablemente en las exportaciones ecuatorianas, pero se requerirá de una acción firme y sostenida por parte del Ecuador para acabar con prácticas restrictivas al comercio impuestas a varios productos ecuatorianos. Por otro lado, las dificultades al libre transporte de mercaderías, producto de intereses sectoriales claramente identificados, perjudica desde hace años a ambos países, sin que haya existido la voluntad política al más alto nivel para superarlas.

En la reunión de los cancilleres de ambos países celebrada en Quito en julio de 2004, la parte ecuatoriana logró que se trataran los temas de su interés, como la necesidad de que las Fuerzas Armadas de Colombia refuercen su presencia en la zona limítrofe, la suspensión de las fumigaciones y acciones a favor de los refugiados y desplazados. No obstante estos avances, aún no se establece una agenda integral que incluya todos los temas de interés para Ecuador en la relación con Colombia (comercio, integración fronteriza, migración, seguridad, desplazados y refugiados, acción concertada en organismos internacionales, etc.), y establezca los objetivos y prioridades ecuatorianos de corto, mediano y largo plazos, así como las responsabilidades que en cada área deben asumir los organismos públicos y privados.

## **Tratamiento del caso en el contexto de la política exterior del Ecuador**

El tratamiento que el gobierno de Ecuador da a su relación con Colombia tiene implicancias directas en su relación con los Estados Unidos, así como con los otros países vecinos de Colombia.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, la agenda de ese país hacia el Ecuador y el resto de los países andinos ha

sido diseñada en los últimos años en función del problema de la producción y comercio de drogas y, desde septiembre de 2001 por el fenómeno del terrorismo, ambos vinculados al conflicto colombiano desde la perspectiva de ese país. En todo caso, la perspectiva de los Estados Unidos hacia el Ecuador coloca en primer lugar la seguridad, lo que ha llevado a que los analistas hablen de la “securitización” de esa relación. Los esfuerzos ecuatorianos por incluir en la agenda bilateral los temas prioritarios para el país, como son la consolidación de la democracia, el acceso preferencial al mercado norteamericano de los productos ecuatorianos y la protección de los emigrantes residentes en los Estados Unidos han carecido de continuidad y claridad de objetivos. Se hace necesario que el gobierno, con respaldo de los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil, defina una agenda con objetivos, prioridades, proyectos y acciones que permitan una mayor atención de los sectores gubernamentales y civiles de los Estados Unidos, de tal forma que la restringida visión que ofrece el reducir la vinculación entre ambos estados a la dimensión de la seguridad no afecte de modo negativo el objetivo central de las políticas internas y externas del Ecuador de consolidar la democracia, fortalecer el control civil sobre las políticas de seguridad y defensa, promover y proteger los derechos humanos y respetar los derechos de las minorías.

La política exterior del Ecuador hacia los otros países sudamericanos, y en especial los países limítrofes con Colombia (Panamá, Venezuela, Brasil y Perú), ha prestado poca atención al hecho de que todos ellos son afectados por el conflicto colombiano, desaprovechando la oportunidad de fortalecer la coordinación de acciones, tanto bilaterales como conjuntas en relación con Colombia. Cabe recordar que, por ejemplo Perú está utilizando el Sistema de Vigilancia de la Amazonía desarrollado por Brasil que permite obtención de inteligencia tanto para el control del narcotráfico como para disminuir la porosidad de las fronteras frecuentemente traspasadas por los actores del conflicto colombiano.

Por otro lado, no siempre se evalúa la incidencia que ciertas acciones y decisiones que se desarrollan en los foros subregionales y regionales (CAN, Comunidad Sudamericana, Grupo de Río)

pueden tener en la especial relación que mantiene Ecuador con Colombia, y no se aprovechan a plenitud las oportunidades de coordinación que esos foros brindan para hacer frente a las consecuencias del conflicto colombiano.

En el ámbito universal, Ecuador ha desplegado una limitada gestión en respaldo de las acciones que se desarrollan en los organismos internacionales, y en especial la ONU, para dar seguimiento al conflicto colombiano, y ha sido en exceso prudente al momento de propiciar en los mismos iniciativas tendientes a la solución pacífica del conflicto.

## Conclusiones

El diseño y ejecución de una política ecuatoriana exitosa hacia Colombia debería fundamentarse en los siguientes elementos:

Establecimiento de una clara agenda de política exterior subordinada a los objetivos nacionales internos, de tal modo que las acciones desplegadas en el ámbito internacional tengan como propósito fundamental la consolidación de la democracia, el desarrollo sustentable y la redistribución de la riqueza.

Dicha agenda debe elaborarse mediante procedimientos democráticos, recogiendo los intereses de los más amplios sectores de la sociedad, de tal modo que se puedan construir consensos básicos estables de alcance nacional sobre los objetivos de la política exterior.

La ejecución de esa agenda de política exterior deberá acordar la prioridad debida a la relación con Colombia, y ponderar las consecuencias de ésta en el conjunto de acciones desarrolladas en otros ámbitos bilaterales, subregionales y universales.

Determinación de objetivos a corto, mediano y largo plazos de la relación con Colombia, así como de estrategias, programas y acciones para el logro de esos objetivos. Un esquema a tomar en cuenta sería el utilizado para la formulación de los acuerdos de paz con Perú, desde 1997, el que permitió que todos los actores sociales (empresarios, académicos, sociedad civil, autoridades locales de zonas fronterizas, etc.) sean parte del proceso, asegurando con ello, tanto su carácter democrático como su permanencia en el tiempo.

## NOTAS

1. El 11 de noviembre de 2003 el Canciller fue llamado para explicar la posición frente al Plan Colombia, así como el impase entre ambos gobiernos por la venta de armas ecuatorianas a Colombia. El 30 de marzo de 2004 se analizó la densificación de los hitos fronterizos en el lugar del Cerro Troya, que habría concluido con el reconocimiento a Colombia de algunos territorios considerados por algunos diputados como ecuatorianos. Se acordó que la Comisión de Asuntos Internacionales daría seguimiento al tema y mantendría informado al Plenario.
2. Declaración de Lucio Gutiérrez en Washington, durante su visita oficial como Presidente electo, noviembre 2002.
3. El Comandante General de la Marina fue llamado al Congreso Nacional para dar explicaciones sobre este tema el 14 de julio de 2004.
4. Buscador de Internet.
5. Ver: "Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia", en *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 4, Quito, CAEI-UASB, Corporación Editora Nacional, 2002, p. 189.
6. Ver: Adrián Bonilla, edit., *Orfeo en el Infierno*, Flacso, 2000; y "Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos 1979-2004"; "Emigración y Política exterior en Ecuador"; "Opciones comerciales del Ecuador" y "Agenda de Seguridad del Ecuador", en Javier Ponce Leiva, edit., Quito, Flacso/CEI/Afese/Abya-Yala, 2005.