



# La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN

The Andean Community and Ecuador's Foreign Policy between 2007-2017: A Constructivist Approach that Evidences the Fragile Collective Identity of the CAN

Sofía Osorno Holguín<sup>1</sup> 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.4>

Recibido: 1 de septiembre de 2021 | Revisado: 27 de agosto de 2024 | Aceptado: 10 de diciembre de 2024

## Resumen

Este artículo analiza la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa como un factor determinante en el cambio de la identidad del país en el sistema internacional. Este trabajo sostiene que esta nueva identidad de Ecuador generó fricciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y varios de sus miembros —por ejemplo, Colombia y Perú—, lo que afectó aún más la débil identidad colectiva existente. El enfoque en el cual se enmarca el análisis es el constructivismo, específicamente la teoría del rol nacional. En tal virtud, para determinar qué rol particular jugó Ecuador en el sistema internacional y cómo este se articuló en la CAN durante el período de gobierno de Rafael Correa, se toman en cuenta dos instrumentos fundamentales que delinearon la política exterior: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Como resultado, se concluye que sí existió un cambio de ideas, intereses y de identidad de Ecuador. La nueva idea

---

1 Tercera secretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Artículo ganador del primer lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. [sofi\\_os5@hotmail.com](mailto:sofi_os5@hotmail.com). Para citar este artículo: Osorno, Sofía. “La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN”. *Comentario Internacional* 22 (2024): 83-102.



de soberanía nacional, junto con el interés de reconfigurar el orden internacional y distanciarse de actores “hegemónicos” como Estados Unidos y la Unión Europea, son elementos clave para justificar la ruptura entre Ecuador y la CAN.

**Palabras clave:** identidad, integración, interacción, ideas, intereses, constructivismo, rol nacional, soberanía

### Abstract

This article analyzes Ecuador’s foreign policy during Rafael Correa’s administration as a determining factor in changing Ecuador’s identity within the international system. It argues that this new identity created frictions with the Andean Community (CAN) and several of its members, such as Colombia and Peru, further weakening the already fragile collective identity. The analysis is framed within constructivism, specifically drawing from national role theory. To determine the specific role Ecuador played in the international system and how it interacted with the CAN during Rafael Correa’s government, two fundamental instruments that shaped foreign policy are considered: the 2007–2010 National Development Plan and the 2009–2013 National Plan for Good Living. As a result, the study concludes that there was indeed a shift in Ecuador’s ideas, interests, and identity. The new concept of national sovereignty, combined with the interest in reconfiguring the international order and distancing from “hegemonic” actors such as the United States and the European Union, are key elements that justify Ecuador’s break with the CAN. These elements were reflected in Ecuador’s new role within the international community.

**Keywords:** identity, integration, interaction, ideas, interests, constructivism, national role, sovereignty

A mediados de la década 2000-2010, el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sufrió varios reveses. Un factor que desencadenó la crisis fue la llegada a la presidencia de administraciones identificadas con el “socialismo del siglo XXI”, como Hugo Chávez en Venezuela en 1999, Evo Morales en Bolivia en 2006 y Rafael Correa en Ecuador en 2007. Las visiones político-económicas disímiles entre los miembros de la CAN dificultaron el progreso en diversas agendas, como la integración comercial con Estados Unidos o la agenda birregional con la Unión Europea.

Esto se debió no solo a diferencias entre países que seguían un modelo basado en economías de mercado y acuerdos de libre comercio, y aquellos que rechazaban firmemente estos acuerdos —lo que obstaculizó iniciativas en el marco de la agenda de integración, como las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea—; también influyeron las transformaciones en las políticas de integración regional impulsadas por varios miembros de la CAN, como Ecuador, Bolivia y, antes de su salida, Venezuela. Estas nuevas políticas redefinieron los propósitos de la integración y buscaron reajus-

tar el orden internacional, aspectos que serán analizados con mayor detalle a lo largo de este trabajo.

Los contrastes quedaron evidenciados en varias intervenciones del entonces mandatario ecuatoriano, Rafael Correa. Durante la reunión del Consejo Presidencial Andino en 2008, Correa resaltó las visiones contrapuestas dentro de la CAN al señalar que “dos países ya han completado, en legítimo ejercicio de su soberanía, sendos acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, mientras que otros dos países son opuestos a esta visión librecambista del comercio mundial”.<sup>2</sup> Para varios académicos, “el clivaje ideológico que se produjo en la CAN terminó por fracturar el acuerdo”.<sup>3</sup>

La razón por la cual se toma como punto de partida el debilitamiento de la CAN por el ascenso de Gobiernos identificados con el “socialismo del siglo XXI” es que estas administraciones establecieron políticas exteriores que llevaron a una ruptura con las ideas, los intereses, los valores y las identidades que postulaban sus políticas exteriores tradicionales, por ejemplo en lo relativo a la integración regional. Una de las muestras más claras fue el hecho de privilegiar la integración desde proyectos especialmente políticos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o proyectos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que nació en contraposición a los tratados de libre comercio e iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>4</sup>

Este fraccionamiento en dos grupos con visiones divergentes sobre la integración regional se hizo evidente, al punto de que uno de sus miembros, Venezuela, decidió abandonar el esquema en 2006 y provocó una ruptura en la CAN. Se ve, así, que esta situación no respondió exclusivamente a la postura de Ecuador, sino que se originó en las diferencias profundas entre las políticas, los modelos de desarrollo y las concepciones del rol que debía desempeñar la integración regional. Estas diferencias nacieron “de los marcos constitucionales aprobados en Bolivia y Ecuador, de los PND [planes nacionales de desarrollo], políticas macroeconómicas y comercio exterior, así como de las de

---

2 Rafael Correa, intervención en el Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 14 de octubre de 2008.

3 Cintia Quiliconi, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 102-103 (2013): 157, <https://tinyurl.com/yxkwvew2>.

4 Karen Alter y Laurence Helfer, *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2016).

relaciones exteriores”.<sup>5</sup> En el caso de estos dos países, se ratifica “la vocación integracionista y latinoamericanista, y limita los contenidos de esa integración”.<sup>6</sup>

Ahora bien, aunque fue un fenómeno experimentado por varios países de la región, este trabajo hará un análisis exhaustivo de la política exterior ecuatoriana —y no la de Bolivia y Venezuela— durante el gobierno de Rafael Correa, como elemento central para determinar el cambio de la identidad de Ecuador en el sistema internacional. Este ensayo plantea como hipótesis que esta nueva identidad de Ecuador generó fricción con la CAN y varios de sus miembros —como Colombia y Perú—, de modo que resquebrajó aún más la débil identidad colectiva que existía. El enfoque en el cual se enmarca este trabajo es el constructivismo; específicamente se desprende de la teoría del rol nacional, la cual permite “observar la formación de la identidad de los Estados a partir del rol que le asignan sus líderes”.<sup>7</sup>

Por ende, para determinar qué rol particular jugó Ecuador en el sistema internacional y cómo este se articuló con su participación en la CAN durante el período de Rafael Correa, se toman en cuenta los documentos oficiales que establecieron los lineamientos de la política exterior. El objetivo es analizar el papel de las ideas, los intereses y la identidad de Ecuador durante ese lapso, ya que “las ideas son cruciales en la determinación de las políticas públicas”.<sup>8</sup>

## Metodología

Es importante considerar que, debido a la extensión de este trabajo, no es posible realizar un análisis exhaustivo de todos los documentos oficiales que establecen los lineamientos de la política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Por lo tanto, se examinarán los textos que establecen principios, objetivos y estrategias, así como declaraciones del presidente y otros funcionarios clave. Este análisis documental permitirá identificar las prioridades fundamentales del Gobierno y las directrices que guiaron sus acciones en el ámbito internacional.

---

5 Manuel Chiriboga, *¿Es la CAN un esquema vigente de integración?* (Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-Friedrich-Ebert-Stiftung [ILDIS-FES], 2009), 9, <https://tinyurl.com/mrx45nxx>.

6 *Ibid.*

7 Eduardo Velosa, “Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales”, *Papel Político* 17, n.º 2 (2012): párr. 51, <https://tinyurl.com/2b26f44f>.

8 José Briceño, *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018), 136.

Por ende, el artículo se centrará en dos documentos fundamentales relacionados con la política exterior: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013. Ambos fueron fundamentales para definir la orientación de la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa. El PND y el PNBV establecen los principios y las metas estratégicas del Gobierno y son una versión amplia y consolidada de la política nacional.

A partir de estos documentos, se llevará a cabo un análisis de contenido para identificar conceptos clave. Esto facilitará la comprensión de cómo se estructuraron las prioridades gubernamentales y cómo se las justificó en los documentos oficiales.

Además, los documentos serán contextualizados dentro del marco político y social del momento. Esto permitirá relacionar los lineamientos de política exterior con los eventos nacionales e internacionales que influyeron en su formulación. Esta contextualización ayudará a entender las circunstancias que moldearon las decisiones del Gobierno.

## Marco teórico

El enfoque constructivista se caracteriza por el interés en el estudio del rol que juegan las ideas y las creencias, que son factores intangibles de la identidad.<sup>9</sup> Este enfoque ha demostrado que las identidades se constituyen de forma interactiva, pero en primera instancia se definen internamente al determinar las pautas iniciales, por ejemplo, en las relaciones exteriores.<sup>10</sup> Sin embargo, la interacción a nivel sistémico puede modificar la identidad y el interés de los Estados, y hacer posible el surgimiento de identidades colectivas.<sup>11</sup> De esta manera, se construyen significados específicos que se dan dentro de determinadas estructuras sociales,<sup>12</sup> como los organismos de integración regional.

---

9 Miguel Ángel Barrios, "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano", en *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*, eds. José Briceño, Andrés Rivarola y Ángel Casas (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012), 59.

10 John Gerard Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* 52, n.º 4 (1998), <https://tinyurl.com/bddxtxf7>.

11 Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review* 88, n.º 2 (1994), <https://doi.org/10.2307/2944711>.

12 Velosa, "Las ideas en la construcción".

Así, el proceso de integración “no se trata solo de agentes con preferencias fijas que interactúan mediante un intercambio estratégico”,<sup>13</sup> sino que se puede entender que estas preferencias se transforman con el cambio de la naturaleza de la interacción, influenciadas por nuevos intereses plasmados en los objetivos de la política exterior, los cuales “deben ser interpretados a través del prisma de las ideas”<sup>14</sup> que se dan en una estructura social determinada.

A continuación, se definen brevemente tres conceptos vitales para este ensayo: ideas, intereses e identidad. Las ideas se entienden como “creencias sostenidas por individuos”.<sup>15</sup> Estas creencias son elementos que moldean a los Estados y marcan pautas en las dinámicas de interacción con otros actores en la arena internacional. Los intereses son definidos por los Estados como el resultado que socialmente se construye de una situación, dependiendo del contexto en que se encuentran. Consecuentemente, “las identidades son las bases de los intereses”.<sup>16</sup> La identidad de un Estado es entendida como la reproducción de ideas e imaginarios colectivos que el mismo Estado construye a través de la interacción. Esto afecta la forma en que los pares perciben e interactúan con el país, así como la percepción que el actor tiene de sí mismo y su rol en el sistema internacional, que no es único ni estático.<sup>17</sup>

Este trabajo utiliza como marco teórico al constructivismo, en contraste con el realismo, el liberalismo o sus corrientes contemporáneas, el neorealismo o el neoliberalismo, ya que estas últimas se centran en el análisis del funcionamiento del sistema internacional considerando su naturaleza anárquica, la distribución de capacidades, etc. A diferencia de estas teorías, el constructivismo ofrece un enfoque adecuado para comprender el rol de las ideas y las identidades, analizando lo internacional desde las unidades, es decir, los Estados.

---

13 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 136.

14 David Houghton, “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Making: Toward a Constructivist Approach”, *Foreign Policy Analysis* 3 (2007): 29, <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>.

15 Judith Goldstein y Robert Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca, US: Cornell University Press, 1993), 3, <https://tinyurl.com/yvaaukz5>.

16 Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (2005): 8, <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2005.1.003>.

17 Velosa, “Las ideas en la construcción”.

## La política exterior durante la administración de Rafael Correa y la integración regional

Considerando los elementos anteriormente expuestos, es preciso explicar que el debilitamiento de la CAN tiene su punto de inflexión en 2004, cuando inician las negociaciones de Colombia, Ecuador y Perú para un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Posteriormente, los bloques se reestructuraron: con la llegada al poder de Rafael Correa “se produjo una clara ruptura entre los países con Gobiernos de izquierda —Bolivia, Ecuador y Venezuela— y los países con administraciones más afines a las ideas neoliberales, que han abrazado estrategias abiertas de integración con los países desarrollados”.<sup>18</sup>

### Las nuevas ideas

Durante la administración presidencial de Rafael Correa, Ecuador inició la articulación no solo de una nueva agenda de política exterior, sino también de una transformación de sus objetivos, al buscar nuevas ideas que delinearon el accionar del Estado ecuatoriano. Sobre todo, se establecieron nuevas pautas en la interacción con otros actores, lo que provocó un distanciamiento con los socios tradicionales del país. Como resultado, se instauró en los lineamientos de la nueva política el objetivo de marcar “distancias frente a las directrices hegemónicas de la política y los intereses norteamericanos y europeos en la región”.<sup>19</sup>

La idea central que configuró la política exterior fue un nuevo concepto de soberanía nacional. Esta consistía en desarrollar una política exterior que incluyera nuevos elementos, como el “desarrollo de un marco institucional y un entorno social que garantice el goce pleno de los derechos humanos por parte de todos los ecuatorianos y particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales”,<sup>20</sup> junto a elementos tradicionales como la no injerencia en los asuntos internos del país, el respeto mutuo y la autodeterminación.

---

18 Quiliconi, “Modelos competitivos de integración”, 156.

19 Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Plan para la Revolución Ciudadana* (Quito: SENPLADES, 2007), 196, <https://tinyurl.com/4wdu2275>.

20 *Ibid.*, 168.

Consecuentemente, se generaron iniciativas de integración que excluyeron a los actores *hegemónicos*, como Estados Unidos y la Unión Europea, y las políticas de libre comercio. Este lineamiento quedó incluso plasmado en la Constitución de 2008, adoptada durante los primeros años de mandato de Correa. Su art. 423 establece la integración de América Latina y el Caribe como un objetivo estratégico del Estado, y dispone que

[e]n todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.<sup>21</sup>

El PNBV 2009-2013 insta como objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana el fortalecimiento del desarrollo endógeno y el reequilibrio de las relaciones geopolíticas en un contexto internacional, lo que se generaría específicamente al “tomar distancia de las directrices convencionales”,<sup>22</sup> según lo estipulado en este instrumento.

La nueva noción de soberanía se transversalizó en los diversos ámbitos de la política exterior, incluyendo la política comercial. Así, se instauró el “objetivo de alcanzar la soberanía comercial del Ecuador [...] a partir de una redefinición radical de las relaciones con los Estados Unidos, para hacerlas más equitativas y menos vulnerables a los ciclos e intereses de los sucesivos Gobiernos norteamericanos”.<sup>23</sup>

En tal virtud, los lineamientos de la nueva política exterior iniciaron con un “diagnóstico crítico de los procesos de integración regional suramericanos [...], concebidos simplemente como espacios comerciales que benefician a las élites comerciales de la región”, al excluir ámbitos como “el fortalecimiento político de la región frente a los intereses norteamericanos”. Este diagnóstico afirmó que existía un enfoque limitado de los procesos de integración, que habían desembocado en “una pérdida constante de soberanía en el escenario del comercio regional y global”.<sup>24</sup>

---

21 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 423.

22 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Quito: SENPLADES, 2009), 108, <https://tinyurl.com/yc57a83b>.

23 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 174.

24 *Ibid.*

Con los elementos anteriormente expuestos se puede inferir que, en efecto, ocurrió un cambio en las ideas que determinaron las decisiones en la política exterior y que posteriormente marcaron las pautas en la interacción con los otros actores en la arena internacional, incluyendo los esquemas de integración. De este modo, entre los distintos procesos regionales privilegiados por Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa estuvieron los que se acomodaron a las ideas de instaurar un nuevo orden internacional, como los proyectos de regionalismo poshegemónico o posliberal. El término “regionalismo posliberal” es usado para “definir la sustitución del contenido de la agenda de la integración latinoamericana, que pasó de estar centrada en la liberalización del comercio y las inversiones para dar prioridad a objetivos políticos, sociales y productivos”.<sup>25</sup>

Ahora bien, el proceso de integración andino se vio particularmente afectado por esta nueva idea de soberanía, sobre todo en el contexto de la primera década del siglo XXI, en la que varios miembros de la CAN deseaban concretar acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea.

## Nuevos intereses

La idea de una nueva soberanía estuvo anclada en el PNBV por el interés de construir un *nuevo orden internacional*, estructurado por un sistema “multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur[, que] favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico”.<sup>26</sup>

Por el interés de construir este nuevo orden internacional, se privilegió la participación del Ecuador, según el PNBV, en los siguientes esquemas de integración latinoamericanos: UNASUR, ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas organizaciones se constituyeron en “prioridades nacionales a la hora de articular mecanismos de integración convergente y posicionamiento alineado para la definición de agendas globales”.<sup>27</sup>

Es importante considerar que la lectura inicial de los esquemas regionales de integración que construyó en 2007 el Gobierno de Correa determinaba

---

25 José Briceño, “Ejes y modelos de la etapa actual de la integración económica”, *Estudios Internacionales* 175 (2013): 15, <https://tinyurl.com/yw4m93h2>.

26 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, 108.

27 *Ibid.*

que habían fracasado debido “a su concepción estrecha exclusivamente mercantil, concebida para beneficiar exclusivamente a los grupos de poder y presión locales, en desmedro del conjunto de la población”.<sup>28</sup> Por ende, una integración regional exitosa debía, según el PND, ligar regiones y subregiones, y no élites o capitales.

Es importante considerar que en la región se puede observar una multiplicidad de “intereses de los países latinoamericanos, expresados en patrones comerciales distintos, formas diferentes de concebir las relaciones con los países desarrollados y visiones nacionales disímiles sobre la importancia de la integración y la cooperación regional en los proyectos nacionales de desarrollo”.<sup>29</sup> La afirmación se ejemplifica claramente en el PNBV de 2009-2013, que estipula que, “como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha la soberanía, redefiniéndola”.<sup>30</sup> Este último elemento es muestra de la persecución de un nuevo rol nacional de Ecuador, que buscaba erigirse como actor fundamental para lograr en el escenario internacional procesos políticos como el de redefinir la soberanía.

Consecuentemente, la nueva política exterior generó una modificación sustancial de las relaciones de Ecuador con sus diversos interlocutores en la arena internacional. Este cambio en “la interacción a nivel sistémico transforma las identidades e intereses del Estado”.<sup>31</sup> Los nuevos intereses se conformaron a partir de nuevas identidades que Ecuador construyó junto a su rol en la arena internacional, por la instauración de nuevas ideas y valores que compartió con otros actores como Venezuela y Bolivia. Estas identidades primero se establecieron en sus PND y después se ejercieron a través de las relaciones intersubjetivas, principalmente con el grupo de Gobiernos del socialismo del siglo XXI.

Considerando que “las identidades sociales son conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras toma la perspectiva de los demás, es decir, como un objeto social”,<sup>32</sup> la nueva identidad de Ecuador se redefinió al compartir los mismos escenarios con actores como Venezuela y Bolivia. Para el constructivismo, “las identidades e intereses del Estado son

---

28 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 176.

29 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 131.

30 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, 244.

31 Wendt, “Collective Identity Formation”, 384.

32 *Ibid.*, 385.

en gran parte contruidos por estas estructuras sociales, en lugar de ser dados exógenamente al sistema por la naturaleza humana o la política doméstica”.<sup>33</sup>

En tal virtud, el interés —que es un elemento fundamental para avanzar en los procesos de integración— dejó de ser armónico con el de los otros miembros de la CAN. Más allá de que Ecuador se convirtiera en un agente reestructurador, se constituyó en un actor reestructurado; se produjo inevitablemente un distanciamiento del organismo, que no encajaba con la nueva visión del orden internacional que Ecuador buscaba.

## La identidad colectiva de la CAN

Desde sus comienzos, la CAN se apoyó en la idea de una identidad andina común, hecho que se encuentra establecido en varios documentos que dieron vida tanto a la CAN como a sus diferentes instituciones. Un ejemplo se encuentra plasmado en la Decisión 458, en la que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores asentó los lineamientos de una política exterior común. En este documento se decidió que la política exterior andina se fundamentaría “en la aceptación común de los valores compartidos”, entre los que resalta la identidad común andina.<sup>34</sup>

La CAN y sus Estados miembros mencionan una y otra vez la existencia de una identidad basada en un pasado colonial común. Son igual de recurrentes la figura del libertador Simón Bolívar, el hecho de compartir extensos territorios de la cordillera de los Andes y cierta influencia del Imperio inca, características que constituyen ideas de hermandad, exaltadas constantemente en los discursos oficiales.<sup>35</sup>

Sin embargo, es claro y perceptible que dicha identidad, a pesar de la recurrente exaltación y de la posesión de rasgos compartidos, se encuentra en construcción dentro de las dinámicas del mismo proyecto de integración. Por lo tanto, la identidad andina surge en la CAN no solo por compartir elementos culturales, sino a partir de la interacción de los actores sociales en el marco institucional.

---

33 Ibid.

34. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 458: Lineamientos de la política exterior común*, Gaceta Oficial 15, n.º 444, 1 de junio de 1999, art. 1.1, <https://tinyurl.com/yc5ddjms>.

35 Germán Prieto, *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina: Un análisis constructivista* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016), <https://tinyurl.com/yc626pan>.

Consecuentemente, al experimentar una ruptura o distanciamiento en la interacción dentro del seno de las diversas instituciones de la CAN, el proceso de construcción de una identidad colectiva se fisuró porque los actores convergieron en intereses diametralmente opuestos, que impedían actuar en conjunto. Desde el análisis constructivista, “los actores políticos no toman sus decisiones solo con base en cálculos racionales dirigidos a maximizar sus ganancias, sino que las normas, las identidades y la cultura son importantes causas de las acciones políticas”.<sup>36</sup>

Se entiende entonces que “la identidad colectiva se refiere a la identificación positiva con el bienestar del otro, de tal manera que el otro es visto como una extensión cognitiva del ser, en lugar de algo independiente”.<sup>37</sup> Como resultado, la identidad colectiva construye una base de sentimientos de solidaridad, comunidad, lealtad y definiciones compartidas de interés de un grupo social. Sin embargo, la “acción colectiva [...] puede plantear problemas desde la perspectiva de la racionalidad individual y la búsqueda de metas conjuntas, bajo el imperio del principio de maximización de la utilidad esperada”.<sup>38</sup>

Cuando Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa asumieron el poder en sus respectivos países, las divergencias en sus políticas de integración regional con otras naciones como Colombia y Perú obstaculizaron el progreso de las agendas comunes. Esto resultó en una incapacidad para negociar y actuar como bloque; las divisiones políticas e ideológicas entre los miembros minaron el apoyo político al proyecto de integración y a las instituciones andinas.<sup>39</sup> Es decir, debido a la “ausencia de una identificación positiva, los intereses se [definieron] sin tener en cuenta al otro, que en cambio [fue] visto como un objeto a manipular para la gratificación del yo”.<sup>40</sup>

Este factor es evidente en el PND 2007-2010, que estableció una condición previa a la intensificación de la integración regional con organismos como ALBA, UNASUR, CAN, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), etc.: “una reformulación de esos procesos para que superen el carácter elitista y estrictamente comercial que hoy día tienen y se conviertan en una iniciati-

---

36 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 133.

37 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

38 Andrés Casas y María Elvira Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)?”, *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 600, <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.

39 Alter y Helfer, *Transplanting International Courts*.

40 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

va política regional”.<sup>41</sup> Este requisito para profundizar la integración regional afectó especialmente a la CAN por su característica comercial, a diferencia de otros proyectos como UNASUR o CELAC. Dicho aspecto generó rupturas que debilitaron el proceso de integración andino, porque Ecuador durante este período presidencial se enfocó en una mayor interacción dentro de otros esquemas regionales de integración. Incluso desde sus primeras intervenciones en el Consejo Presidencial Andino, el primer mandatario ecuatoriano reconoció los obstáculos que amenazaban la integración andina:

Nos encontramos hoy frente a una nueva encrucijada. Ciertos temas en los que se cristaliza la diversidad de visiones y enfoques de los países miembros se han convertido en aparentes obstáculos para continuar con éxito las negociaciones conjuntas con la Unión Europea. Esta realidad está amenazando no solo con paralizar, sino hasta con destruir realizaciones cuyo logro ha requerido muy importantes cuotas de recursos y sacrificio de todos durante décadas, pero, incluso más importante que aquello, está amenazando todo el proceso de integración y las posibilidades de seguir unidos.<sup>42</sup>

Es importante aclarar que el distanciamiento no solo se vio por el interés —plasmado en la retórica de Correa— de privilegiar proyectos de integración diversos a la CAN, sino que durante su gobierno hubo múltiples acciones que debilitaron directamente la integración andina. Uno de ellos ocurrió en marzo de 2009, cuando en el contexto del análisis —por parte de la Secretaría de la CAN— de las salvaguardias impuestas por Ecuador a 627 productos, el canciller en funciones, Fander Falconí, afirmó que, si la postura fuera negativa para el país “por algún tipo de decisión que se tome al interior de la CAN, [y] que no vean el contexto de la realidad ecuatoriana, el Ecuador tendría que replantearse muy seriamente su futuro en la CAN”.<sup>43</sup>

Otra situación similar acaeció en 2011, cuando el viceministro de Relaciones Exteriores, Kintto Lucas, “planteó que se analizaba salir del bloque hasta finales de ese año. Ese anuncio se produjo en el marco de los problemas que enfrentaron los transportistas [ecuatorianos] al ingresar a Colombia y Perú”.<sup>44</sup>

---

41 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 169.

42 Rafael Correa, intervención en el Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 14 de octubre de 2008.

43 Portafolio, “Advierten que Ecuador puede replantearse su futuro en la CAN”, *Portafolio*, 27 de marzo de 2009, párr. 1, <https://tinyurl.com/4bm6znkt>.

44 El Comercio, “La salida de la CAN ha sido una posibilidad permanente en este Gobierno”, *El Comercio*, 11 de febrero de 2015, párr. 5, <https://tinyurl.com/59yna6k6>.

Por último, otro *impasse* se evidenció durante una declaración a medios de comunicación nacionales en Guayaquil el 10 de febrero de 2015.<sup>45</sup> Durante esa ocasión, el primer mandatario volvió a manifestar que Ecuador debía analizar cuidadosamente su continuidad dentro del proyecto regional andino. Este enfoque se adoptó cuatro días después de que la CAN emitiera una resolución en contra de las medidas de protección comercial que el país estableció contra Colombia y Perú. Desde comienzos de enero de 2015, el país mantuvo salvaguardias de tipo de cambio. Claramente, el interés propio de Ecuador se impuso repetidas veces, lo que demostró que las identidades individuales, dibujadas por los intereses opuestos, no tenían una identificación con el destino del otro.

Así, es palpable que la salida de la CAN fue una amenaza recurrente durante el gobierno de Correa, como consecuencia de cualquier *impasse* o negativa a las medidas impuestas, sobre todo comerciales. Se usó repetidas veces la retórica de abandono del proyecto de integración y, a pesar de que nunca se llegó a concretar, este discurso fue sin duda la señal tangible de que durante la administración correísta no existió sentido de pertenencia a este grupo, y mucho menos una relación de solidaridad o posibilidades de actuar como un actor cohesionador dentro de la CAN.

Es importante mencionar que los recurrentes conflictos ocurrieron por la aplicación, en Ecuador, de medidas proteccionistas al comercio, las cuales iban en contra de la normativa andina vigente. Considerando que las normas son “criterios de comportamiento apropiados para actores con una identidad dada”,<sup>46</sup> y dado que las “normas e instituciones regionales operan como mecanismos de identificación”,<sup>47</sup> puede decirse que no hubo una identificación positiva de Ecuador con el grupo andino, ni tampoco interés en una participación constructiva en el esquema.

Por lo tanto, si se toma en cuenta que la identidad colectiva se construye a partir de la interacción dentro del marco del mismo organismo de integración, es claro que la asunción de los Gobiernos del socialismo del siglo XXI debilitó el proceso de construcción de la identidad común. Por ende, es co-

---

45 El Comercio, “Presidente Correa ve necesario analizar la continuidad del país en la CAN”, *El Comercio*, 10 de febrero de 2015, <https://tinyurl.com/4sad5s4n>.

46 Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 891, <https://tinyurl.com/5y3sp53m>.

47 Prieto, *Identidad colectiva*, 57.

recto afirmar que la identidad colectiva de la CAN se atenuó por el limitado interés de algunos de sus miembros en participar activamente en este proyecto de integración, como consecuencia de los intereses opuestos de sus miembros. “[C]uando los Estados miembros están profundamente divididos no pueden actuar colectivamente”,<sup>48</sup> debido a que no hay una identificación como parte de un conjunto con un mismo destino.

El interés común induce a la acción colectiva u organizada y está determinada por la obtención de bienes colectivos,<sup>49</sup> que son aquellos deseados “por un conjunto de personas y que puede ser disfrutado por cada una de ellas, pero [de los cuales] ninguna puede apropiarse de manera excluyente”.<sup>50</sup> La formación del grupo andino respondió a la consecución de beneficios colectivos plasmados en los objetivos, incluidos principalmente en el acuerdo constitutivo, el Acuerdo de Cartagena. Entre ellos están obtener un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, el crecimiento y la generación de empleo, entre otros. “Estos objetivos y los mecanismos diseñados o usados se convierten en los bienes colectivos establecidos o perseguidos [...] en el espacio de acción colectiva del proceso andino de integración”.<sup>51</sup>

No obstante, la forma y los mecanismos para alcanzarlos fueron el origen de la gran divergencia: el “accionar de la CAN no ha derivado en la consecución exitosa de los bienes colectivos que se persiguen; por el contrario, se han experimentado problemas de acción conjunta en términos de coordinación y de conflicto de intereses”.<sup>52</sup>

## Los acuerdos comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos

La ausencia de una identificación positiva —además de que los intereses en la CAN en temas trascendentales (como la suscripción de TLC) se definían sin tener en cuenta al otro— fue el elemento clave del debilitamiento del proceso de integración. La salida de Venezuela en abril de 2006 representó

---

48 Alter y Helfer, *Transplanting International Courts*, 25.

49 Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos* (Ciudad de México: Noriega Editores, 1992), <http://doi.org/10.18270/rsb.v7i1.2098>.

50 Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones?”, 603.

51 *Ibid.*, 604.

52 *Ibid.*, 601.

dos cosas: la divergencia frente a las ideas y los valores del libre comercio, y la inhabilidad de resolver problemas colectivamente. Hay que establecer que “la capacidad para superar los problemas de acción colectiva depende en parte de si las identidades sociales de los actores generan intereses propios o intereses colectivos”.<sup>53</sup> Precisamente, el hecho de que los intereses sean primordialmente individuales explica que no haya un sentimiento de solidaridad.

Estas divergencias entre los modelos de integración económica fueron notorias desde el inicio de la administración de Rafael Correa. En el PND, se afirma que el “propósito político esencial de los Estados Unidos con la implementación de este modelo de negociación comercial bilateral ha sido evitar, a toda costa, la consolidación de bloques políticos y comerciales que eventualmente puedan pretender ser autónomos respecto de los Estados Unidos”.<sup>54</sup>

De tal modo, este tipo de acuerdos comerciales se constituían en una amenaza al nuevo concepto de soberanía, además de un obstáculo para lograr un nuevo orden mundial. Se puede entender, entonces, por qué los acuerdos de libre comercio fueron un catalizador para debilitar el proceso de integración andino.

Sin embargo, fue durante el gobierno de Rafael Correa que se negoció y entró en vigor el acuerdo comercial entre la Unión Europea y Ecuador, el 1 de enero de 2017, mediante el Protocolo de Adhesión al Acuerdo Multipartes entre la Unión Europea, Colombia, Perú y Ecuador. Entonces, ¿cómo un Gobierno que en repetidas ocasiones manifestó las desventajas y desafíos que implicaba un acuerdo comercial como los que tenían Colombia y Perú con la Unión Europea y Estados Unidos firmó, durante su administración, un acuerdo comercial similar? También es importante cuestionarse por qué cuando Ecuador se mostró dispuesto a adherirse al acuerdo comercial con la Unión Europea esto no fortaleció el proceso de integración andino.

La razón es que la política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa cambió la identidad del país con respecto a los ejes tradicionales de poder. Esto generó fricción con la CAN —independientemente si le convenía o no a Ecuador permanecer en ella—, porque se percibió que el organismo perpetuaba las estructuras y dinámicas tradicionales de poder en la región. Por consiguiente, a pesar de que la oposición a los acuerdos comercia-

---

53 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

54 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 178.

les quedó en retórica, el proceso de integración andina sí fue incómodo para los nuevos intereses de Ecuador, e incompatible con sus nuevas ideas. Sobre todo, porque la política exterior de la administración de Correa partía de la afirmación de que “las relaciones comerciales han sido, en general, erráticas y coyunturales. Particularmente respecto de Europa y la Unión Europea la política internacional ha estado vinculada a programas de cooperación para el desarrollo, que tienen una visión neocolonial”.<sup>55</sup>

Consecuentemente, sus acciones se destinaron a alejarse de las políticas económicas tradicionales, muchas veces sin éxito; por ejemplo, cuando reiniciaron las rondas de negociación y el presidente Correa afirmó que tenía voluntad de firmar con la Unión Europea un acuerdo comercial que protegiera la producción, el empleo y la soberanía.<sup>56</sup> No obstante, este incluía en esencia el tratado firmado entre Colombia y Perú, considerando que Ecuador había firmado un protocolo de adhesión a un acuerdo comercial multipartes.

En sí, las políticas comerciales de Colombia, Perú y Ecuador no fueron irreconciliables; lo irreconciliable fue la justificación de la integración, es decir, el motor para la integración. Para Ecuador, los procesos de integración debían ser vehículos para servir de contrapeso al poder de las potencias.

De tal manera, los esquemas que se acoplaron a las ideas de instaurar un nuevo orden internacional, como los proyectos de regionalismo poshegemónico o posliberal, fueron los escenarios de preferencia para profundizar la integración en la región. Los procesos que perpetuaban los esquemas de integración abierta eran incompatibles con la política exterior ecuatoriana.

## Conclusiones

Se puede afirmar que el cambio en la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa sí fue un elemento central para determinar el cambio de identidad del país en el sistema internacional, una nueva identidad que generó fricción con las dinámicas de la CAN y algunos de sus miembros, y resquebrajó la débil identidad colectiva que existía. Tras analizar los principales documentos que establecieron los lineamientos de la po-

---

55 Ibid., 181.

56 El Comercio, “El presidente Rafael Correa expresó su ‘voluntad’ de firmar un acuerdo comercial con la UE”, *El Comercio*, 29 de marzo de 2014, <https://tinyurl.com/4bpbvcdv>.

lítica exterior de Ecuador durante el periodo de gobierno de Rafael Correa —como el PNBV 2009-2013 y el PND 2007-2010—, es evidente el cambio de ideas, intereses e identidad, encaminado a establecer un nuevo rol nacional.

La nueva idea de soberanía nacional, junto al interés de reconfigurar el orden mundial y distanciarse de actores hegemónicos como Estados Unidos y la Unión Europea, fue un elemento clave para justificar la ruptura de Ecuador con la CAN. Los factores anteriormente mencionados se articularon en el nuevo rol del país en la comunidad internacional. En tal virtud, los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio se convirtieron en el punto de inflexión para distanciarse de las actuaciones de varios miembros de la CAN, ya que, en la lectura del Gobierno de Rafael Correa, dichos acuerdos eran una forma de perpetuar las estructuras tradicionales de poder.

No obstante, la voluntad de Ecuador de reiniciar las negociaciones de un acuerdo comercial con la Unión Europea —que finalizó con la adhesión al acuerdo multipartes regional— demuestran que las políticas comerciales entre los miembros de la CAN no eran irreconciliables. Lo irreconciliable fue la identidad del Estado ecuatoriano, que se constituyó a través de la nueva política exterior del Gobierno de Rafael Correa, de los procesos de interacción entre los diversos actores —sobre todo los países del socialismo del siglo XXI— y de los proyectos de integración que este grupo privilegió, como CELAC y UNASUR.

Consecuentemente, para Ecuador, el proyecto de integración andina fue relegado: no había mayor interés en actuar dentro de este esquema y conforme a su normativa. Este elemento se constituyó en un limitante para construir una fuerte identidad colectiva. Ahora bien, esto no quiere decir que el proyecto de integración andino vaya a desaparecer o esté condenado al fracaso: atravesó un período de crisis y, a pesar de la renuencia de varios de sus miembros a participar activa y constructivamente, ha logrado mantenerse a flote.

Contar con un andamiaje institucional y una normativa amplia es una fortaleza que permite a la CAN tener un marco de acción, pero sin duda hay debilidades considerables que deben ser subsanadas. Igualmente, el debilitamiento de otros esquemas de integración como UNASUR, con el retiro de sus múltiples miembros entre 2019 y 2020, dio a la CAN una renovada centralidad; una muestra de ello fue el interés de Venezuela de reingresar en 2022.

## Bibliografía

- Alter, Karen, y Laurence Helfer. *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.
- Barrios, Miguel Ángel. “Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano”. En *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*, editado por José Briceño, Andrés Rivarola y Ángel Casas, 59-78. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Briceño, José. “Ejes y modelos de la etapa actual de la integración económica”. *Estudios Internacionales* 175 (2013): 9-39. <https://tinyurl.com/yw4m93h2>.
- . *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)?”. *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 591-632. <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.
- Chiriboga, Manuel. *¿Es la CAN un esquema vigente de integración?* Quito: ILDIS-FES, 2009. <https://tinyurl.com/mrx45nzk>.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Decisión 458: Lineamientos de la política exterior común*. Gaceta Oficial 15, n.º 444, 1 de junio de 1999. <https://tinyurl.com/yc5ddjms>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Plan para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES, 2007.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES, 2009.
- El Comercio. “El presidente Rafael Correa expresó su ‘voluntad’ de firmar un acuerdo comercial con la UE”. *El Comercio*. 29 de marzo de 2014. <https://tinyurl.com/4bpbvcdv>.
- . “La salida de la CAN ha sido una posibilidad permanente en este Gobierno”. *El Comercio*. 11 de febrero de 2015. <https://tinyurl.com/59yna6k6>.
- . “Presidente Correa ve necesario analizar la continuidad del país en la CAN”. *El Comercio*. 10 de febrero de 2015. <https://tinyurl.com/4sad5s4n>.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 887-917. <https://tinyurl.com/5y3sp53m>.
- Goldstein, Judith, y Robert Keohane. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, US: Cornell University Press, 1993. <https://tinyurl.com/yvaaukz5>.
- Houghton, David. “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Making: Toward a Constructivist Approach”. *Foreign Policy Analysis* 3 (2007): 24-45. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. Ciudad de México: Noriega Editores, 1992. <http://doi.org/10.18270/rsb.v7i1.2098>.

- Portafolio. “Advierten que Ecuador puede replantearse su futuro en la CAN”. *Portafolio*. 27 de marzo de 2009. <https://tinyurl.com/4bm6znkt>.
- Prieto, Germán. *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina: Un análisis constructivista*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016. <https://tinyurl.com/yc626pan>.
- Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 102-103 (2013): 147-68. <https://tinyurl.com/yxkwvew2>.
- Ruggie, John Gerard. “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”. *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 855-85. <https://tinyurl.com/bddxtxt7>.
- Velosa, Eduardo. “Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales”. *Papel Político* 17, n.º 2 (2012). <https://tinyurl.com/2b26f44f>.
- Wendt, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”. *American Political Science Review* 88, n.º 2 (1994): 384-96. <https://doi.org/10.2307/2944711>.
- . “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (2005). <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2005.1.003>.