

POLÍTICA EXTERIOR DUAL DE LOS ESTADOS PEQUEÑOS: ESTRATEGIAS DE ECUADOR Y COSTA RICA ANTE LAS DISPUTAS MARÍTIMAS INTERNACIONALES

DUAL FOREIGN POLICY: ECUADOR AND COSTA RICA'S STRATEGIES IN INTERNATIONAL MARITIME DISPUTES

Daniela Barreiro Martínez¹(*)

ORCID: 0000-0001-6213-7246



RESUMEN

Este artículo examina las estrategias de política exterior de Ecuador y Costa Rica en sus disputas marítimas con China y Nicaragua, respectivamente. Ambos países han adoptado una política exterior dual para equilibrar presiones internas y externas en la resolución de conflictos marítimos, con lo cual se evita el recurso al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM). Ecuador ha enfrentado la amenaza persistente de la flota pesquera china cerca de las islas Galápagos, optando por la diplomacia y las negociaciones bilaterales en lugar de acciones legales internacionales. En contraste, Costa Rica ha llevado sus disputas limítrofes con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), confiando en su experiencia y reconocimiento. Estos casos desafían el neoinstitucionalismo al sugerir que los Estados pequeños pueden resolver conflictos sin recurrir necesariamente a organismos internacionales especializados. Este análisis resalta la complejidad y flexibilidad de la política exterior de los Estados pequeños en el ámbito internacional.

Palabras clave: Corte Internacional de Justicia; Costa Rica; disputas marítimas; Ecuador; neoinstitucionalismo; política exterior dual; Tribunal Internacional del Derecho del Mar.



ABSTRACT

This article examines the foreign policy strategies of Ecuador and Costa Rica in their respective maritime disputes with China and Nicaragua. Both countries have adopted a dual foreign policy to balance internal and external pressures in

1 Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Candidata a doctora en Estudios Internacionales, FLACSO Ecuador. Correo electrónico: dabarreirofl@flacso.edu.ec

(*) Este artículo es un avance de investigación de la tesis doctoral de la autora.

Daniela Barreiro Martínez



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

resolving maritime conflicts, avoiding recourse to the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Ecuador has faced persistent threats from the Chinese fishing fleet near the Galápagos Islands, opting for diplomacy and bilateral negotiations over international legal actions. In contrast, Costa Rica has taken its border disputes with Nicaragua to the International Court of Justice (ICJ), relying on its expertise and recognition. These cases challenge neo-institutionalism by suggesting that small states can resolve conflicts without necessarily resorting to specialized international organization. This analysis underscores the complexity and flexibility of small states' foreign policy in the international arena.

Key words: Costa Rica; dual foreign policy; Ecuador; International Court of Justice; International Tribunal for the Law of the Sea; maritime disputes; neo-institutionalism.

Introducción

Ecuador y Costa Rica son dos Estados latinoamericanos pequeños que comparten frontera marítima en el océano Pacífico. Además, Costa Rica también cuenta con salida al mar Caribe. El espacio marítimo de estos países alberga una gran cantidad de recursos vivos y no vivos. Sin embargo, cada uno enfrenta un importante desafío para conservar y administrar sus Zonas Económicas Exclusivas (ZEE).

Desde el verano del 2017, Ecuador ha sido amenazado por la persistente presencia de la flota pesquera china cerca de su zona económica exclusiva (ZEE) (Carrere, 2021a). Esta flota, compuesta por alrededor de 300 barcos, captura principalmente calamares gigantes y tiburones (Larrea, 2022), con lo cual pone en peligro la biodiversidad marina de las islas. Una prueba de ello es que, en el 2017, la Armada de Ecuador detuvo al buque chino Fu Yuan Leng 999 en la Reserva Marina de Galápagos con 300 toneladas de varias especies, incluyendo 6000 tipos de tiburones (Castro, 2020).

De acuerdo con Milko Schwartzman (en Carrere, 2021b), experto en el estudio de las flotas asiáticas en América Latina, la flota pesquera china emplea diversas estrategias para ingresar a las ZEE de otros países, por ejemplo, apagar los satélites y usar números de identificación duplicados. Ante esto, es probable que la flota haya ingresado a la ZEE de Ecuador en varias ocasiones (El Mercurio, 2023). No obstante, Ecuador ha optado por tratar el tema bilateralmente, con resultados limitados, en lugar de llevar el caso ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM).

Por otro lado, Costa Rica ha tenido desavenencias constantes con Nicaragua por la titularidad y uso del río San Juan desde mediados del siglo XIX. Ambos países firmaron el Tratado de Cañas-Jerez en 1858, en el cual se otorgaba soberanía a Nicaragua sobre el río y derechos de navegación comercial a Costa Rica (Malamud y García, 2011). Sin embargo, en 1998, Nicaragua revivió

planes para construir un canal que conectara los océanos Pacífico y Atlántico, utilizando el río San Juan. Las negociaciones no llegaron a un acuerdo, y en 2005, Costa Rica demandó a Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por el uso del río (Malamud y García, 2011). La CIJ falló a favor de Costa Rica en el 2009, pero las tensiones resurgieron en el 2010 por la desembocadura del río y la isla Portillo (Costa Rica) o Harbour Head (Nicaragua). Costa Rica, al igual que Ecuador, decidió no resolver sus problemas con Nicaragua en el TIDM, sino a través de la CIJ.

Por ello, la pregunta que guía este trabajo es: ¿por qué Ecuador y Costa Rica prefirieron resolver sus disputas marítimas con China y Nicaragua, respectivamente, fuera del TIDM? Para responderla se utilizaron los planteamientos del neoinstitucionalismo sobre las funciones de las instituciones y la política exterior de los Estados pequeños dentro de los organismos internacionales. Además, la información empírica se obtuvo de la revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas. En este artículo se argumenta que Ecuador y Costa Rica implementaron una política exterior dual como estrategia para balancear las presiones internas y externas en la resolución de sus problemas marítimos, lo cual cuestiona el planteamiento neoinstitucionalista de que los Estados pequeños prefieren resolver sus disputas con organismos internacionales, sobre todo si son especializados, porque les permite maximizar sus oportunidades en el sistema internacional.

Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera se detalla la teoría y metodología utilizada en la investigación. En la segunda, se examina la política exterior de Ecuador frente a la flota pesquera china. En la tercera, se analiza la política exterior de Costa Rica en su disputa limítrofe con Nicaragua. En la cuarta sección se discute el impacto de los casos en el neoinstitucionalismo. Finalmente, en la quinta, se presentan las conclusiones, se resaltan las similitudes y diferencias entre los casos.

Neoinstitucionalismo y el concepto de política exterior dual

Desde la Segunda Guerra Mundial, el fortalecimiento del Estado de derecho y del institucionalismo internacional, combinado con el nacionalismo y el fin de los imperios tras la Primera Guerra Mundial, ha hecho que los Estados pequeños sean “más visibles y prominentes que en cualquier otro momento de la historia mundial” (Hey, 2003, p. 1). Estos Estados son demasiado numerosos e importantes, tanto individual como colectivamente, para ser ignorados (Neumann y Gstöhl, 2006). Por lo tanto, definir qué es un Estado

pequeño tiene como objetivo delimitar sus principales características para entender por qué implementan una política exterior específica. Sin embargo, no existe un consenso único sobre esta definición, lo que ha generado ambigüedades (Mouritzen y Wivel, 2005; Long, 2017).

Baldacchino y Wivel (2020) proponen tres tipos ideales para definir a los Estados pequeños:

1. **Poderes no grandes:** son aquellos Estados que no son grandes y, por tanto, deben acatar las reglas en lugar de crearlas. Estos no tienen responsabilidades sistémicas y su política exterior es limitada, aunque representan la mayoría de los Estados en el mundo (Neumann y Gstöhl, 2006).
2. **Evaluación de materiales:** este enfoque se basa en las capacidades materiales, como el tamaño de la población y el poder militar. Un Estado pequeño tiene poca población y un presupuesto militar limitado o inexistente (Rickli y Almezaini, 2017; Handel, 1990; Bartmann, 2007). No obstante, la definición de “pequeño” varía según las fuentes, con umbrales de población que van desde 1,5 millones (Jahan y Wang, 2013) hasta 25 millones de personas (Molis, 2006), lo cual añade complejidad al concepto. Además, el Producto Interno Bruto (PIB) de un Estado pequeño puede ser mayor que el de uno considerado grande, lo que diferencia a los Estados pequeños del norte global y del sur global (Handel, 1990; Bunthorn, 2022).
3. **Construcciones políticas:** aquí se argumenta que los Estados pequeños son construcciones políticas basadas en las percepciones propias y ajenas (Thorhallsson, 2019). Esta perspectiva permite separar la definición del Estado pequeño de sus condiciones materiales, aunque también podría otorgar más capacidades de acción de las que realmente tienen estos Estados. Lo anterior plantea la necesidad de diferenciar entre las oportunidades de Estados pequeños desarrollados, como Noruega, y aquellos ubicados en el sur global, como Ecuador (Baldacchino y Wivel, 2020).

Para esta investigación se tomó un enfoque relacional, en el cual un Estado pequeño se define como el actor más débil en una relación asimétrica con otros Estados (Long, 2022).

El análisis de la política exterior de un Estado pequeño, desde una perspectiva neoinstitucionalista, permite examinar cómo estos Estados se relacionan estratégicamente con el marco jurídico, explotan las reglas en su beneficio y buscan influir en el desarrollo de esas reglas.

De acuerdo con [Telò \(2009\)](#), desde la perspectiva neoinstitucionalista las instituciones tienen siete funciones principales: 1. reducir la incertidumbre y atenuar el dilema de la seguridad de los actores; 2. dar credibilidad a los compromisos contractuales adquiridos por los actores; 3. simplificar las negociaciones entre actores; 4. impulsar la implementación de los acuerdos con estímulos positivos y negativos; 5. crear espacios de socialización y aprendizaje mutuos para los actores; 6. reducir los costos de transacción de los actores y 7. contribuir a la formación de identidades. Todas estas características hacen que las instituciones adquieran una dinámica a favor de su fortalecimiento, ampliación e implementación.

Los Estados pequeños utilizan a las instituciones y organismos internacionales como medios para reducir la incertidumbre, construir alianzas, mejorar su influencia política y su representación, colocar sus temas en la agenda, tener prosperidad económica, vincularse con los Estados grandes y aumentar su poder relativo en el sistema internacional ([Hey, 2003](#); [Doyle, 2012](#); [Keohane y Nye, 1988](#); [North, 1984](#)). Mientras un organismo internacional es más especializado, los Estados pequeños tienen mayores oportunidades para aprovechar los arreglos institucionales que les permiten resolver sus problemas, porque pueden concentrar sus recursos y encontrar soluciones más versadas y rápidas.

En consecuencia, el neoinstitucionalismo ofrece el marco analítico para reflexionar sobre las acciones de los Estados pequeños frente a las instituciones y organismos internacionales. Sin embargo, esta teoría no puede explicar por completo las estrategias utilizadas por Ecuador y Costa Rica, por eso, como un aporte al neoinstitucionalismo, también se utilizó el concepto de política exterior dual.

Dicho concepto lo utilizó [Edward Carr \(1953\)](#) para analizar la política exterior de la Unión Soviética, al definirlo como la implementación de acciones aparentemente contradictorias o incompatibles entre el deber ser y la conveniencia, pero que, en realidad, son fases de una política exterior coherente e integrada y orientada a un único propósito. Aunque este concepto fue originalmente aplicado desde el realismo a la política de un Estado grande, su uso en el contexto de Estados pequeños y desde el neoinstitucionalismo también es relevante y posible. Primero, los dos enfoques comparten una ontología realista y una epistemología positivista, lo que habilita el uso del concepto fuera de su enfoque original. Segundo, la Unión Soviética de los años cincuenta y los Estados pequeños actuales comparten la característica de enfrentar un impedimento sistémico que limita su libertad de acción: la amenaza de la bomba atómica, en el primer caso, y los intereses de los Estados grandes, en el segundo.

De esta manera, combinar el neoinstitucionalismo con la política exterior dual permite una comprensión más completa y matizada de las acciones de Ecuador y Costa Rica para resolver sus disputas marítimas.

Metodología

Para la investigación, de la que se deriva este trabajo, se utilizó el método de estudio de caso explicativo y se implementó el rastreo de procesos como herramienta de análisis, con lo cual se permite identificar los pasos secuenciales en la toma de decisiones de la política exterior en ambos casos de estudio. Esta herramienta metodológica fue crucial para rastrear las acciones diplomáticas y jurídicas empleadas por Ecuador y Costa Rica, facilitando una visión detallada del desarrollo de las estrategias duales de política exterior. En el caso de Ecuador, este enfoque le permitió rastrear los momentos clave de las negociaciones diplomáticas con China, como las promesas de concesiones y los acuerdos fallidos sobre la pesca ilegal. Para Costa Rica, el rastreo de procesos reveló cómo la decisión de recurrir a la CIJ fue el resultado de una acumulación de tensiones territoriales y marítimas que se remontaban al siglo XIX, y cómo la experiencia previa con este tribunal influyó en su elección.

La elección de Ecuador y Costa Rica como casos de estudio se basó en que, a pesar de que ambos enfrentaron una disputa marítima contra tipos de Estado diferentes (Ecuador contra China, un Estado grande, y Costa Rica contra Nicaragua, un Estado pequeño), con extensiones temporales del conflicto diferentes (el caso de Ecuador comenzó en el siglo XXI y el de Costa Rica en la colonia), con estrategias diferentes (Ecuador usó la diplomacia y Costa Rica, el arbitraje internacional) y con resultados diferentes (Ecuador no frenó la pesca China mientras Costa Rica obtuvo un veredicto favorecedor para marcar sus límites); ambos países prefirieron no recurrir al TIDM, el organismo especializado para resolver conflictos marítimos entre Estados.

Finalmente, las técnicas empleadas para recabar evidencia fueron las entrevistas semiestructuradas a personas tomadoras de decisión y académicas, y el análisis documental de fuentes oficiales, periodísticas y académicas sobre las disputas marítimas de Ecuador y Costa Rica con China y Nicaragua, respectivamente. En el caso de Ecuador, los principales actores gubernamentales involucrados fueron la Armada, el Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Ambiente. Para el caso de Costa Rica, la Guardia Costera, el Ministerio de Relaciones Exterior y Culto, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Análisis de caso: Ecuador

Desde el 2017, la flota pesquera china ha operado cerca de la ZEE de Ecuador, amenazando la biodiversidad de las islas Galápagos. Ese año, la Armada ecuatoriana detuvo al buque chino Fu Yuan Leng 999 con 300 toneladas de especies protegidas. Los tripulantes fueron condenados y se impuso una multa de USD 6.1 millones, no pagada. Ecuador presentó una protesta formal ante China y la Asamblea Nacional condenó la pesca ilegal (Salvador, 2022; Loaiza, 2022).

Posteriormente, en el 2018, una flota de 300 buques chinos pescó en la ZEE de Ecuador. El monitoreo estatal continuó, pero la única respuesta fue mantener conversaciones con China para expresar la preocupación al respecto (Salvador, 2022). Situación similar sucedió en el 2019, cuando una flota de 245 buques chinos operó cerca de las Galápagos. La División de Análisis Marítimo monitoreó la actividad y, nuevamente, el Estado solo mantuvo conversaciones con China. Este año, el tiburón *Mako* de aleta corta pasó de vulnerable a “en peligro de extinción” debido a la pesca desmedida (Salvador, 2022).

En el 2020, cuando llegó la flota china con 350 embarcaciones, la atención mediática, la presión de la sociedad civil, el apoyo de otros países de la región y la intervención de diferentes ONG, llevaron a Ecuador a denunciar las tácticas chinas como apagar los sistemas de localización. En respuesta, China se comprometió en realizar una moratoria de pesca, permitir la supervisión de barcos, mantener abiertos los canales de comunicación y tener cero tolerancia con la pesca ilegal, pero esto no se cumplió (Castro, 2020; Noboa, 2020a; Noboa, 2020b; Carrere, 2021b; Salvador, 2022).

Más tarde, en el 2021, una flota de 290 buques chinos operó cerca de la ZEE de Ecuador. Ecuador usó un programa de rastreo donado por Canadá y colaboró con EE. UU. para mejorar el patrullaje marítimo (Delgado, 2021; Loaiza 2022). Sin embargo, desde el 2022, con flotas de alrededor de 200 barcos acercándose cada año, Ecuador solo ha continuado el diálogo con China para que se cumplan los acuerdos y la soberanía ecuatoriana (Diálogo Américas, 2022; Loaiza, 2022; La Hora, 2022; Primicias, 2024).

Estrategias de política exterior

Esta cronología muestra que Ecuador ha optado por la diplomacia como el principal recurso para resolver el problema de la flota pesquera china en los límites de su ZEE. Sin embargo, el país suramericano no ha logrado los resultados esperados. Las promesas de concesiones hechas por China son poco relevantes o no se han cumplido. Por ejemplo, las moratorias sobre la pesca se realizan de septiembre a noviembre, cuando los peces son poco abundantes. Asimismo, China prometió poner un límite al número de barcos en su flota, pero no reducirlo. Además, el Gobierno chino dijo que recortaría los subsidios a las compañías pesqueras, pero esto tampoco se ha cumplido (Larrea, 2022).

A pesar de las constantes críticas de la ciudadanía, el Gobierno ecuatoriano ha insistido en que la diplomacia es la única acción viable porque la flota pesquera china se queda en alta mar, lo cual le impide tomar acciones legales (Noboa, 2020b). No obstante, Ecuador podría demandar a China por daños causados al medioambiente. Frente a esto, el Gobierno señala que no lo ha hecho porque faltan los estudios necesarios que puedan demostrar dicho daño (Hurtado, 2023). Sin embargo, el Gobierno ha olvidado el principio de precaución aplicable para la protección del medioambiente, según el cual no es necesario tener información concluyente sobre la magnitud del impacto ambiental para realizar acciones legales en cortes internacionales como el TIDM, sino que la duda sobre el daño es suficiente (Albán, 2020). Además, cuando se realizó la detención del buque Fu Yuan Leng 999, se recabó una serie de pruebas que demostraron la pesca ilegal de tiburones y de especies en peligro de extinción y que se pudieron presentar al TIDM si Ecuador lo hubiera querido.

Asimismo, el Gobierno de la República del Ecuador podría solicitar al TIDM que se

apliquen medidas provisionales para que los barcos de pabellón que están afectando ambientalmente a las zonas, tengan que presentar reportes de pesca, llevar observadores y ser inspeccionados. (...) Para activar esos mecanismos se requiere de mayor voluntad política, de una actitud proactiva antes los tratados internacionales y Ecuador ha sido muy tímido. Tiene una posición débil (Crespo en Carrere, 2021b).

Esto parece confirmarse con el paso del tiempo, pues, aunque el Gobierno aseguró que si las negociaciones diplomáticas no daban resultado, Ecuador acudiría al TIDM a mediados del 2024, pero las personas representantes del Estado han preferido no usar la ayuda de dicho Tribunal (Noboa, 2020a).

Al analizar el caso, se observa que Ecuador implementó una política exterior dual. Al enfrentar el problema con China, Ecuador adoptó acciones contradictorias: expresó públicamente su gran preocupación por la flota pesquera china en términos ambientales y económicos, pero optó por la diplomacia y se negó a utilizar los recursos del TIDM a pesar de ser parte del convenio. Esta postura puede parecer incoherente e inconveniente. Sin embargo, desde una perspectiva de elección racional, la decisión de Ecuador de centrarse en la diplomacia y evitar el TIDM puede explicarse por su relación económica con China.

China es uno de los principales socios comerciales de Ecuador ([Banco Mundial, 2021](#)), y la deuda ecuatoriana es de más de 6000 millones de dólares con el país asiático ([Noboa, 2020b](#)), aunque fue renegociada en el 2022 ([Agencia EFE, 2022](#)). Por lo tanto, la defensa de la biodiversidad de las Galápagos se enfrentó a los intereses gubernamentales de mantener una relación favorable con China ([Gómez, 2023](#)). A pesar de no recurrir al TIDM, Ecuador utilizó medidas diplomáticas para justificarse ante la ciudadanía y argumentar que esta era la única acción posible, aunque esto no sea del todo cierto. De este modo, logró balancear las presiones internas y externas.

En consecuencia, en un cálculo de costo y beneficio, Ecuador pudo considerar que la diplomacia es la única acción válida para intentar mantener a la flota pesquera lejos de las Galápagos sin perjudicar su relación con China. El único hecho que podría poner en duda esta explicación es que, en el 2017, cuando los préstamos y el comercio con China estaban en ascenso, el Gobierno ecuatoriano decidió capturar el buque chino y arrestar a sus ocupantes. No obstante, la pérdida de un buque no es tan importante para China como la afectación a su imagen internacional si el caso llegaba al Tribunal. Por lo tanto, las acciones en apariencia contradictorias respondían a una estrategia de política exterior integrada.

Análisis de caso: Costa Rica

La disputa entre Costa Rica y Nicaragua ha sido moldeada por factores históricos, medioambientales y políticos desde el siglo XIX. En el siglo XXI, se destacan dos eventos clave: el tratado de 1958, el cual permitía acciones de vigilancia en el río San Juan y la marca territorial de 1897, que se ha desplazado más de 500 metros debido a la erosión. Estos eventos son la base de numerosos conflictos y demandas ante la CIJ ([BBC, 2018](#)).

En el 2002, se iniciaron negociaciones para definir los límites marítimos, pero en el 2005, Costa Rica demandó a Nicaragua ante la CIJ por los derechos de navegación en el río San Juan, debido a los planes de Nicaragua de construir un nuevo canal (Malamud y García, 2011). En el 2009, la CIJ falló a favor de Nicaragua permitiéndole reglamentar la navegación en el río, y prohibiendo a Costa Rica el uso del río por sus fuerzas policiales (Boeglin, 2018).

En el 2010, Nicaragua inició un proyecto de dragado en el río San Juan, lo cual llevó a Costa Rica a demandar de nuevo a Nicaragua por invasión territorial y daños ambientales (Pérez, 2017). En el 2011, la CIJ les ordenó a ambos países retirarse de la zona en conflicto, pero las tensiones continuaron con incursiones y construcciones controvertidas (AFP, 2011; Boeglin, 2018).

En el 2012, los presidentes de ambos países intentaron abrir el diálogo, pero la tensión creció más con una nueva incursión de jóvenes sandinistas en la zona de litigio (RTVE, 2015). En el 2013, las tensiones aumentaron con acusaciones de Costa Rica sobre intentos de expansión territorial y ofertas de bloques petroleros en áreas disputadas por parte de Nicaragua (Boeglin, 2018). En el 2014, Costa Rica demandó a Nicaragua para determinar los límites marinos (Pignataro, 2015). En el 2015, la CIJ falló a favor de Costa Rica, y le ordenó a Nicaragua pagar una compensación y detener sus actividades en la zona disputada (Swissinfo, 2018). En el 2016, Costa Rica le solicitó a la CIJ medidas para dejar a la isla Portillos sin actividad militar nicaragüense, en el 2017 se realizaron las audiencias necesarias y en el 2018 se estableció la frontera marítima entre ambos Estados (Swissinfo, 2018).

Estrategias de política exterior

La cronología muestra que Costa Rica utilizó el derecho internacional, en general, y la CIJ, en particular, como los principales medios para lograr resolver sus problemas limítrofes con Nicaragua. Sin embargo, conseguir que se fijaran los límites le llevó casi 20 años y la relación con Nicaragua continúa siendo tensa (Agencia EFE, 2024).

En la mayor parte del siglo XXI, Costa Rica ha tenido que demandar o lidiar con las demandas de Nicaragua. No obstante, todas esas acciones se llevaron a cabo en la CIJ, dejando de lado el TIDM y la especialización que este órgano de la CONVEMAR les podía ofrecer respecto a la materia. Costa Rica tomó esa decisión a pesar de formar parte de la convención y de que la naturaleza de los problemas limítrofes con Nicaragua había cambiado de lo terrestre a lo marino.

En motivo de esa decisión coinciden tanto personas académicas como tomadoras de decisión. El considerar que la CIJ tiene mayor reconocimiento internacional (por ejemplo, [Altmann, 2024](#) y [Salazar, 2024](#)) es un argumento válido, pero no suficiente para entender la estrategia de Costa Rica. Una explicación más exhaustiva contiene cuatro puntos principales. En primer lugar, la CIJ presenta una amplia experiencia y un historial significativo en la resolución de disputas territoriales y marítimas, especialmente entre países latinoamericanos. Costa Rica y Nicaragua ya tenían antecedentes de disputas de este tipo que habían sido llevadas a la CIJ, lo cual proporcionaba un marco legal y jurisprudencial conocido y confiable para ambos países ([CIJ, 2018a](#); [Arévalo, 2019](#)). En segundo lugar, la CIJ es vista como una institución imparcial y efectiva para resolver disputas internacionales complejas. Costa Rica quizás consideró que la CIJ, con su historial y procedimientos establecidos, podría ofrecer un proceso más robusto y confiable para resolver sus conflictos con Nicaragua de manera definitiva y vinculante ([CIJ, 2018a](#); [CIJ 2018b](#)).

En tercer lugar, América Latina ha tenido varias disputas territoriales y marítimas que han sido resueltas por la CIJ. Esta tendencia regional refuerza la legitimidad y la preferencia por la CIJ como foro para resolver disputas similares. Por ejemplo, casos como las actividades militares y paramilitares en Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos) y la disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras también fueron llevados a la CIJ, estableciendo un precedente que Costa Rica pudo haber considerado relevante y beneficioso ([Arévalo, 2019](#)). Y, en cuarto lugar, tanto Costa Rica como Nicaragua están familiarizados con los procedimientos y la jurisprudencia de la CIJ. Este factor de comodidad y familiaridad con el tribunal puede haber influido en la decisión de Costa Rica de llevar su caso ante la CIJ en lugar del TIDM, que, aunque especializado en asuntos marítimos, no tenía el mismo nivel de precedentes y experiencia en disputas territoriales complejas específicas de la región ([CIJ, 2018b](#)).

Además, el concepto de política exterior dual considera tanto las presiones internas como las externas de manera estratégica. Por un lado, internamente, el Gobierno costarricense necesitaba mostrar firmeza y determinación en la defensa de sus intereses territoriales. La CIJ, con su historial y reputación, proporcionaba una plataforma reconocida donde Costa Rica podría demostrar su compromiso sin necesidad del uso de la fuerza, lo cual es una gran limitante en el caso de Costa Rica al no contar con fuerzas armadas.

Por otro lado, externamente, la relación con Nicaragua, un vecino cercano con quien Costa Rica ha tenido múltiples disputas, requería una solución que pudiera ser aceptada y respetada por ambos países. La CIJ, con su autoridad

y experiencia en la región, ofrecía un tribunal cuya decisión sería difícil de cuestionar internacionalmente, lo que podía contribuir a una resolución más estable y duradera.

La elección de la CIJ en lugar del TIDM puede parecer una decisión contradictoria, dado que el TIDM se especializa en disputas marítimas. Sin embargo, la CIJ ofrecía una solución más completa que abarcaba no solo los aspectos marítimos, sino también otros de índole territorial y ambiental, proporcionando un foro más adecuado para la complejidad del conflicto.

Por lo tanto, al llevar su disputa con Nicaragua a la CIJ en lugar del TIDM, Costa Rica implementó una política exterior dual que muestra cómo las aparentes contradicciones en sus acciones forman parte de una estrategia coherente destinada a maximizar la legitimidad y la aceptación de la resolución del conflicto tanto a nivel interno como externo. Esta estrategia dual equilibra la necesidad de demostrar firmeza en la defensa de su soberanía con la urgencia de alcanzar una resolución estable y respetada internacionalmente. Aunque el TIDM, por su alta especialización, podría haber parecido la opción más obvia y conveniente para Costa Rica, esta especialización fue vista como una limitante. En su lugar, Costa Rica prefirió recurrir a la CIJ, percibiéndola como un camino más seguro para lograr sus objetivos.

El neoinstitucionalismo ofrece un marco analítico para entender cómo los Estados pequeños utilizan las instituciones internacionales como plataformas para aumentar su influencia y garantizar su seguridad. En este sentido, el caso de Costa Rica ante la CIJ, aunque parece ajustarse a las recomendaciones neoinstitucionalistas de recurrir a instituciones internacionales, también muestra cómo los Estados pequeños seleccionan de forma estratégica aquellas que les ofrecen mayor legitimidad, incluso si no son las más especializadas. Este enfoque ayuda a revelar la flexibilidad y adaptabilidad de los Estados pequeños dentro del sistema internacional, lo cual es fundamental para comprender su política exterior.

Impacto en el neoinstitucionalismo

Tanto el caso de Ecuador, como el caso de Costa Rica ponen en duda el planteamiento del neoinstitucionalismo sobre la preferencia de los Estados pequeños de solucionar sus problemas con la mediación de los organismos internacionales especializados. Por un lado, la decisión de Ecuador de intentar solucionar su problema con la flota pesquera china fuera del TIDM pone en duda la efectividad del tribunal, en particular, y de la CONVEMAR, en general. Hay

cuatro funciones principales desde la visión neoinstitucionalista que ni el TIDM ni la CONVEMAR han cumplido en este caso: 1. no ha reducido la incertidumbre porque China, a pesar de ser parte de la CONVEMAR, no se comporta según lo esperado; 2. no ha dado credibilidad a los compromisos adquiridos por China para solucionar el problema; 3. no ha servido de escenario para simplificar las negociaciones entre Ecuador y China; 4. no ha creado un espacio de socialización efectivo para la comunicación entre Ecuador y China. En lo que sí ha cumplido la convención es en impulsar la implementación y creación de acuerdos internacionales. Esto se evidencia en los intentos de establecer un tratado capaz de regular la pesca en alta mar, aunque esto aún no se ha concretado. Por todo esto, Ecuador no ha utilizado el TIDM para colocar su objetivo de política exterior en la agenda, sino que ha preferido las conversaciones bilaterales o el uso de organismos regionales como la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur. Esto cuestiona el planteamiento neoinstitucionalista sobre el comportamiento de un Estado pequeño en una organización internacional para cumplir con sus objetivos de política exterior.

Por otro lado, en el caso de Costa Rica, la CIJ sí cumplió con sus funciones principales: 1. redujo la incertidumbre y el problema de la seguridad entre Costa Rica y Nicaragua; 2. dio credibilidad a los compromisos contractuales adquiridos por los dos países; 3. simplificó las negociaciones entre los dos Estados; 4. impulsó la implementación de los acuerdos a través de los fallos judiciales; 5. creó espacios de socialización por medio de las audiencias; 6. redujo el costo de transacción entre Costa Rica y Nicaragua y 7. contribuyó a la formación de identidades estableciendo las líneas limitrofes.

Sin embargo, nada de esto se cumplió para el caso del TIDM porque Costa Rica nunca lo consideró un órgano relevante en la resolución de su conflicto. Este caso puso en evidencia que el Tribunal no es un órgano eficiente que mejore el comportamiento de los actores, sino que en muchas de sus competencias están duplicadas con las funciones de la CIJ, lo cual ocasiona que los Estados pequeños puedan pasarlo por alto. Desde un punto de vista teórico, el TIDM era la opción más obvia y adecuada para aumentar las posibilidades de una solución rápida y satisfactoria, pero Costa Rica tomó en consideración aspectos históricos, sociales y diplomáticos que el Tribunal no podía cumplir. Por lo tanto, la especialización no siempre es el principal atributo que un Estado pequeño va a considerar al momento de elegir una estrategia de política exterior.

En consecuencia, los casos de Ecuador y Costa Rica muestran las falencias del TIDM como una entidad efectiva para la resolución de conflictos marítimos. Además, estos casos cuestionan las ideas neoinstitucionalistas sobre las estrategias de los Estados pequeños, que asumen que la mejor opción para

ellos siempre es recurrir a instituciones internacionales y que estas deben ser lo más especializadas posible. Ecuador antepuso la diplomacia por sobre cualquier institución internacional y Costa Rica eligió la tradición de la CIJ por sobre la especialización y los recursos del TIDM. Esto muestra los límites de la interpretación neoinstitucionalista sobre las preferencias de política exterior de los Estados pequeños: ellos no siempre van a elegir a un organismo internacional, y no siempre van a elegir al más especializado.

Conclusiones

A primera vista, los casos de Ecuador y Costa Rica son muy diferentes. Mientras Ecuador está lidiando con un problema que apareció en el siglo XXI, Costa Rica tiene complicaciones limítrofes con Nicaragua desde su inicio como república. Además, dado que Ecuador debió oponerse a un país grande como China, prefirió el uso de la diplomacia bilateral y así controlar mejor los posibles contraataques. Por otra parte, Costa Rica tuvo una mayor libertad de recurrir a la CIJ porque su contraparte era otro Estado pequeño latinoamericano, y mientras duró el conflicto ambos tenían la capacidad de responder a las acciones del otro. Finalmente, la diferencia más grande se evidencia en los resultados obtenidos y su efectividad. La diplomacia bilateral no ha logrado mejorar la situación de Ecuador de manera significativa, mientras Costa Rica obtuvo un fallo judicial definitivo y vinculante que le permitió resolver su problema.

En el lado de las similitudes, ninguno de los Estados recurrió al uso de la fuerza o la declaración de guerra como su principal instrumento de política exterior. Asimismo, los dos países adoptaron una política exterior dual, con el objetivo de mostrar firmeza interna mientras evitaban una confrontación directa con China y Nicaragua. Esta dualidad revela la capacidad de los Estados pequeños para adaptar su política exterior a diferentes audiencias y escenarios internacionales. Además, los casos llevaron a cuestionar la efectividad del TIDM y el alcance del planteamiento neoinstitucionalista de que el uso de los organismos internacionales especializados son la mejor opción para que los Estados pequeños logren sus objetivos de política exterior.

Finalmente, también se debe señalar que estos casos son más representativos de los Estados pequeños latinoamericanos, dado que enfrentan otras limitaciones en comparación con sus pares europeos. Esto ha llevado a que implementen estrategias de política exterior que se adapten mejor a sus necesidades, sin volverse los más asiduos representantes de las instituciones internacionales, pero tampoco renunciando a ellas.

Referencias

- AFP. (03 de febrero del 2011). Costa Rica protesta ante Nicaragua por publicación de nuevo mapa. *ABC*. <https://www.abc.com.py/internacionales/costa-rica-protesta-ante-nicaragua-por-publicacion-de-nuevo-mapa-215095.html>
- Agencia EFE. (20 de septiembre de 2022). Ecuador reestructura más de 3.200 millones de dólares de deuda con China. *Swissinfo*. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-china_ecuador-reestructura-m%C3%A1s-de-3.200-millones-de-d%C3%B3lares-de-deuda-con-china/47913626
- Agencia EFE. (22 de abril del 2024). Canciller de Costa Rica: Con Nicaragua tenemos “magnífica” relación de frontera, pero no en derechos humanos. *Confidencial Digital*. <https://confidencial.digital/politica/canciller-de-costa-rica-con-nicaragua-tenemos-magnifica-relacion-de-frontera-pero-no-en-derechos-humanos/>
- Albán, M. A. (2020). *Opciones para la protección de áreas marinas bajo el derecho internacional ambiental*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) / Universidad de Los Hemisferios e Instituto Interamericano de Justicia y Sostenibilidad (IIJS).
- Arévalo, W. (2019). *Sentencias de delimitación de la Corte Internacional de Justicia en las constituciones nacionales de América Latina: recepción o resistencia*. [Tesis Doctoral. Universidad de Rosario]. https://doi.org/10.48713/10336_20435
- Altmann, J. (20 de febrero del 2024). Entrevista por Daniela Barreiro. Secretaria General FLACSO-Ecuador. Quito.
- Baldacchino, G. y Wivel, A. (2020). Small states: concepts and theories. En G. Baldacchino y A. Wivel (Eds.), *Handbook on the Politics of Small States* (pp. 242-258). Edward Elgar.
- BancoMundial. (2021). *Ecuador Principales cinco socios exportadores e importadores en 2021*. WITS World Integrate Trade Solution. <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/ECU/textview#:~:text=Exportaciones%20e%20importaciones%20en%20el,4%2C032%20productos%20desde%20204%20pa%C3%ADses.>
- Bartmann, B. (2007). Island war and security. En G. Baldacchino (Ed.), *A world of islands: an island studies reader* (pp. 295-324). Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island and Agenda Academic.

- BBC. (2 de febrero del 2018). La CIJ de La Haya ordena a Nicaragua dismantelar un campamento militar y pagarle a Costa Rica por daños ambientales en sentencia sobre su disputa fronteriza. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42921565>
- Boeglin, N. (5 de febrero del 2018). Costa Rica-Nicaragua: La delimitación marítima decidida por la Corte Internacional de Justicia. *DiPublico*. <https://www.dipublico.org/108729/costa-rica-nicaragua-la-delimitacion-maritima-decidida-por-la-corte-internacional-de-justicia-cij/>
- Bunthorn, K. (2022). El dilema del pequeño Estado: Camboya entre la ASEAN y China en el contexto Indopacífico. *Revista de libertad y asuntos internacionales*, 8(1), 116-137.
- Carr, E. (1953). *Historia de la revolución Soviética*. Alianza Editorial.
- Carrere, M. (15 de julio del 2021a). Flotas chinas: estudio revela los impactos del mayor caso de pesca ilegal reportado en Galápagos. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/08/flotas-chinas-estudio-pesca-ilegal-galapagos/>
- Carrere, M. (15 de julio del 2021b). Flotas chinas se aproximan a Galápagos: organizaciones ambientales exigen al gobierno ecuatoriano mayor firmeza. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/07/flotas-chinas-se-aproximan-a-galapagos-ecuador/>
- Castro, M. (30 de julio del 2020). Flota china frente a Ecuador: gobierno anuncia nueva estrategia para proteger Islas Galápagos. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/07/flota-china-frente-a-ecuador-gobierno-anuncia-nueva-estrategia-para-protoger-islas-galapagos/>
- CII. (2018a). *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*. <https://www.icj-cij.org/case/150>
- CII. (2018b). *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)*. <https://www.icj-cij.org/case/157>
- Delgado, J. (5 de agosto del 2021). Armada del Ecuador vigila flota pesquera que se acerca a Galápagos. *Diálogo Américas*. <https://dialogoamericas.com/es/articulos/armada-del-ecuador-vigila-flota-pesquera-que-se-acerca-a-galapagos/>
- Diálogo Américas. (06 de julio de 2022). Ecuador combate pesca ilegal de flota China con tecnología satelital de Canadá. *Diálogo Américas*. <https://dialogoamericas.com/es/articulos/ecuador-combate-pesca-ilegal-de-flota-china-con-tecnologia-satelital-de-canada/>

- Doyle, M. (2012). Liberalism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (pp. 54-77). Oxford University Press.
- El Mercurio. (22 de marzo de 2023). Los principales problemas que enfrenta el Ecuador. *El Mercurio*. <https://www.pressreader.com/ecuador/el-mercurioecuador/20230322/281986086799466>
- Gómez, H. (16 de agosto del 2023). Entrevista por Daniela Barreiro. Miembro de la Armada del Ecuador. Quito.
- Handel, M. (1990). *Weak states in the international system*. Frank Cass.
- Hey, J. (2003). Refining our understanding of small state foreign policy. En J. Hey (Ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior* (pp. 185-196). Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685853372-011>.
- Hurtado, M. (18 de agosto del 2023). Entrevista por Daniela Barreiro. Instituto Nacional de Pesca. Virtual.
- Jahan, S. y Wang, K. (2013). Los Estados pequeños ante un gran interrogante. *Finanzas y Desarrollo*, 44-47.
- Keohane, R. y Nye J. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires GEL.
- La Hora. (11 de junio del 2022). Flota pesquera china monitoreada en Galápagos. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/flota-pesquera-china/>
- Larrea, M. (17 de junio del 2022). Las flotas pesqueras chinas saquean el mar de Ecuador; una denuncia del New York Times. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/saquean-mar-del-ecuador/>
- Loaiza, Y. (6 de junio del 2022). Alarma en Ecuador: nuevamente la flota china pesca cerca de las islas Galápagos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/06/06/alarma-en-ecuador-nuevamente-la-flota-china-pesca-cerca-de-las-islas-galapagos/>
- Long, T. (2017). It's not the size, it's the relationship: from "small states" to asymmetry. *International Politics* 54(2), 144-160.
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- Malamud, C. y García, C. (7 de febrero del 2011). El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral? *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-conflicto-fronterizo-entre-costa-rica-y-nicaragua-medioambiente-soberania-narcotrafico-o-mero-instrumento-electoral-ari/>

- Molis, A. (2006). The role and interests of small states in developing European security and defence policy. *Baltic Security and Defense Review* 8(1), 81-100.
- Mouritzen, H. y Wivel, A. (2005). Introduction. En H. Mouritzen y A. Wivel (Eds.), *The geopolitics of Euro-Atlantic integration* (pp.1-11). Routledge.
- Neumann, I. B. y Gstöhl, S. (2006). Introduction: Lilliputians in Gulliver's world? En C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gstöhl y J. Beyer (Eds.), *Small states in international relations* (pp. 3-36). University of Washington Press.
- Noboa, A. (30 de julio del 2020a). Flota china: Ecuador busca aliados para ampliar sus límites marítimos. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/flota-china-ecuador-busca-aliados-para-defender-sus-limites-maritimos/#:~:text=Desde%202017%2C%20los%20dos%20pa%C3%ADses,especies%20migratorias%2C%20como%20tiburones%2C%20ballenas>
- Noboa, A. (28 de julio del 2020b). Ecuador y China, una relación que navega entre deuda y soberanía. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-china-relacion-navega-entredeuda-soberania/>
- North, D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Editorial Alianza.
- Pérez, D. (7 de julio del 2017). Costa Rica y Nicaragua: una disputa marítima y la controversia por un mapa imaginario. *Distintas Latitudes*. <https://distintaslatitudes.net/archivo/costa-rica-y-nicaragua-disputan-frontera-maritima>
- Pignataro, A. (2015). *Caso Costa Rica vs Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia. Boletín N°10 (marzo-abril 2009)*. <https://opi.ucr.ac.cr/node/273>
- Primicias. (25 de febrero del 2024). Ecuador y América del Sur, en alerta por la flota pesquera china. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-sudamerica-flota-pesquera-china-alerta/>
- Rickli, J. M. y Almezaini, K. S. (2017). Theories of small states foreign and security policies en K. S. Almezaini y J. M. Rickli (Eds.), *The small Gulf states: foreign and security policies before and after the Arab Spring*, (pp. 8-30). Routledge.
- RTVE. (16 de diciembre del 2015). La Haya da la razón a Costa Rica en sus conflictos fronterizos con Nicaragua en una sentencia inédita. *RTVE*. <https://amp.rtve.es/noticias/20151216/haya-da-razon-a-costa-rica-conflictos-fronterizos-con-nicaragua/1275180.shtml>
- Salazar, L. (27 de febrero del 2024). Entrevista por Daniela Barreiro. Instituto Geográfico Nacional. San José.

- Salvador, G. (11-17 de junio del 2022). La flota pesquera china. Las Galápagos y el calamar gigante. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/flota-china-el-calamar-gigante/>
- Swissinfo. (02 de febrero del 2018). La CIJ redefine las fronteras entre Costa Rica y Nicaragua. Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/spa/la-cij-redefine-las-fronteras-entre-costa-rica-y-nicaragua/43873012>
- Telò, M. (2009). *International Relations: A European Perspective*. Ashgate.
- Thorhallsson, B. (Ed.) (2019). *Small states and shelter theory: Iceland's external affairs*. Routledge.

