

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

**OEA**  
Av. González Suárez y Coruña  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 381 7733

**PNUD**  
Av. Amazonas y La Granja  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 246 0330  
registry.ec@undp.org

ISBN:  
Cuidado de la edición: David Chocair  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: junio, 2009

<b>Presentación</b> .....	9
<i>Antonio Aranibar y José Manuel Hermidia</i>	
Prólogo	
<b>La crisis entre Ecuador y Colombia</b> .....	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
<b>Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura</b> .....	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
<b>Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades</b> .....	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
<b>El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado</b> .....	57
<i>Aura María Puyana</i>	
<b>El enclave cocalero colombo-ecuatoriano</b> .....	81
<i>Roque Espinosa</i>	

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:  
REALIDADES Y POSIBILIDADES

**Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana:  
avances, obstáculos y retos** ..... 131  
*Socorro Ramírez*

**Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la  
Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una  
transición hacia una sociedad post-petrolera** ..... 145  
*Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo*

**Desarrollo binacional visto desde Nariño** ..... 175  
*Antonio Navarro Wolff*

**La integración fronteriza desde lo local** ..... 181  
*Pedro Velasco*

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:  
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

**Las Fuerzas Armadas colombianas  
frente a las tensiones fronterizas** ..... 197  
*Alejo Vargas Velásquez*

**Necesidad de un diálogo hemisférico sobre  
seguridad regional a propósito de la crisis  
diplomática entre Ecuador y Colombia** ..... 221  
*César Montúfar*

**Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el  
marco de una agenda de convergencia binacional** ..... 251  
*Saúl Pineda Hoyos*

**Hacia una agenda pública para la  
frontera colombo-ecuatoriana** ..... 267  
*Efrén Piña Rivera*

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

**Plan Ecuador: fronteras de paz** ..... 287  
*Juan Martínez*

**Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos** ..... 291  
*Victoria Eugenia Restrepo Uribe*

**Propuestas para construir una  
política binacional fronteriza** ..... 299  
*José Tates*

**Notas sobre los autores** ..... 303

# Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia

César Montúfar<sup>1</sup>

Universidad Andina Simón Bolívar

En este ensayo exploro posibilidades de acercamiento y diálogo político a nivel hemisférico y entre el Ecuador y Colombia, en la perspectiva de dar salidas a la crisis diplomática que han vivido los dos países desde principios de marzo de este año. Esta crisis, que se precipitó como consecuencia de la incursión de fuerzas militares colombianas a territorio del Ecuador para dismantelar y destruir un campamento de las FARC, ha sido, posiblemente, el conflicto interestatal más agudo que ha vivido el continente en los últimos años. Con este propósito, en primer lugar, el artículo sitúa como antecedente de esta reflexión una descripción de los hechos que precipitaron esta crisis bilateral. En esta parte se ubican las implicancias conceptuales y la real magnitud de los acontecimientos. En segundo lugar, el texto realiza un recuento de las diferentes iniciativas diplomáticas y del proceso que derivó en las resoluciones del Grupo de Río y de la OEA. Luego se analizan las razones por las que, no obstante el desenlace diplomático de Santo Domingo y Washington, que debía conducir a la normalización de las relaciones entre ambos países, se siguió por un sendero de progresivo deterioro y acusaciones mutuas. Esta sección intenta una explicación de esta tendencia a partir de un análisis de los procesos políticos internos de ambos países. Finalmente, en la cuarta sección, se analiza el cambiante contexto geopolítico hemisférico y se propone la realización de un diálogo político sobre seguridad regional con el

1 El autor agradece a Socorro Ramírez por sus valiosos comentarios y sugerencias al presente texto.

objetivo de compatibilizar diagnósticos y amenazas y empezar a tejer una agenda compartida por los Estados sobre la cual se profundicen niveles de cooperación. En suma, este texto busca aproximarse analíticamente a la presente crisis colombo-ecuatoriana para señalar algunas pistas sobre cómo funcionan las relaciones interamericanas en el presente y, de esa manera, contribuir a que se profundicen los espacios de diálogo, confianza y convivencia pacífica entre nuestros estados. Aquello debe pasar por la apertura, a nivel hemisférico, de un diálogo político en que los temas de seguridad regional dejen de darse por sentados o ser utilizados a partir de prejuicios o intereses políticos coyunturales. Se debe tender, entonces, a homogenizar las visiones y a ajustar políticas consensuadas hemisféricamente.

### 1. La incursión colombiana y sus implicancias

Las relaciones diplomáticas entre el Ecuador y Colombia atravesaban un momento de fructífera reactivación hasta la madrugada del 1 de marzo de 2008. Ese día efectivos militares de Colombia realizaron una incursión aérea a territorio ecuatoriano con el objetivo de bombardear un campamento de las FARC, situado en el sector de Angostura, a 1.8 kilómetros de la línea de frontera. El bombardeo de este campamento constituía un objetivo militar estratégico para el gobierno colombiano debido a que allí se encontraba nada menos que Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las FARC.

Además de una evidente vulneración de principios fundamentales del derecho internacional humanitario (DIH), el ataque militar colombiano fue una violación flagrante a la soberanía e integridad territorial del Ecuador. Como se conoce, en este hecho murieron 26 personas que se encontraban en el campamento, algunas de ellas integrantes de las FARC y otras que supuestamente visitaban dicho lugar por razones no plenamente esclarecidas. Se produjo también la muerte de un policía colombiano. Hay indicios de que el armamento utilizado y la forma cómo se ejecutó el operativo rebasó las necesidades militares para someter a las personas del campamento, lo cual significaría una violación expresa de varios prin-

cipios del DIH como la proporcionalidad de las armas utilizadas, la distinción entre personas que participan de las hostilidades y quienes no lo hacen, la diferenciación entre objetivos militares y no militares y la prohibición de causar sufrimiento innecesario, entre otros (Ávila y Valencia, 2006:23). En este caso, propios y extraños fueron abaleados. Ahora se conoce que alrededor de 20 personas que estaban en el lugar sobrevivieron al ataque y que se fugaron hacia Colombia u otros puntos en el Ecuador en la madrugada y la mañana del mismo día. Se calcula que en total, incluido el bombardeo y el rescate de tres cadáveres abatidos, entre ellos el de Raúl Reyes, la operación pudo haber tomado varias horas extendiéndose hasta la mañana del primero de marzo.<sup>2</sup>

La incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano no tuvo el objetivo político y militar de tomar posesión de una parte del territorio ecuatoriano o atacar a población ni infraestructura del país. En sentido estricto, no obstante la violación a la integridad territorial del Ecuador y al DIH, este hecho fue una acción militar enmarcada en el conflicto interno que el gobierno de Colombia libra en contra de grupos irregulares de dicho país y, por tanto, no buscaba vulnerar directamente la seguridad ecuatoriana. Sin embargo, estos hechos intentaban legitimar la situación de que una amenaza interna a la seguridad de un Estado pudiera combatirse militarmente fuera de su territorio, sin la autorización del Estado cuya soberanía territorial sería vulnerada. Esto implicaba, obviamente, limitar el principio de la soberanía de los estados en situaciones consideradas de legítima defensa. De hecho, ése fue el justificativo que el gobierno de Colombia dio para haber incursionado en territorio del Ecuador. Como se lo desarrollará posteriormente, este argumento no fue aceptado por la comunidad internacional interamericana, y la OEA y el Grupo de Río rechazaron la incursión colombiana. Lo que sí queda claro es que el liderazgo político militar colombiano actuó bajo dichos parámetros y desde ellos decidió realizar una acción deliberadamente violatoria del derecho internacional y del principio de soberanía, con la gravedad que implica el que el Presidente de un país ordene la ejecución de personas en

2 Ver "Así fue el ataque al campamento de Raúl Reyes", en *El Expreso*, 25 de agosto de 2008, pp. 6-7.

territorio de un tercero. Este es un hecho que, por tanto, implicaba una alteración profunda de los principios del derecho internacional interamericano.

Es necesario también destacar que la presencia permanente o semi permanente de un campamento militar de un grupo irregular colombiano en territorio del Ecuador; grupo, además, involucrado en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión y el asesinato, reviste igualmente enorme gravedad. Aunque no es exacto hablar en este caso de violación a la soberanía ecuatoriana, pues las FARC no son un Estado, la presencia de un grupo armado que atenta en contra de otro Estado democrático, miembro de la comunidad internacional y con el cual el Ecuador ha mantenido relaciones diplomáticas desde su nacimiento, no sólo representa una gravísima amenaza a la seguridad interna de Colombia, sino también a la seguridad del Ecuador y a la seguridad regional. Ello, más allá de que pueda ponerse reparos de eficacia e, incluso, plantearse cuestionamientos humanitarios y de respeto a los derechos humanos a la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe, o que, de igual forma, otros estados, como el Ecuador, no definan a las FARC como un grupo terrorista sino únicamente como un grupo irregular.

Tener presente lo anterior es importante porque se tiende a pensar que la presencia en territorio del país de miembros de esta organización, como de cualquier otra organización irregular colombiana, no constituye en sí misma un delito o, peor, un asunto que requiera intervención de la fuerza pública ecuatoriana, si sus miembros visten como civiles, no portan armas y no llevan a cabo actividades de orden ilícito. En ese caso, su simple presencia no implicaría una infracción del artículo 147 del Código Penal del Ecuador que califica de atentado a la seguridad nacional la participación de personas en guerrillas o comandos terroristas.<sup>3</sup> En ese sentido, ante el no reconocimiento del gobierno ecuatoriano del estatus de

3 La instalación de un campamento como el de Angostura representaría una clara violación del Código Penal ecuatoriano. Según lo establece el artículo 147 del mismo, se sancionará con reclusión de cuatro a ocho años al que “promoviere, dirigiere o participare en organizaciones de guerrillas, grupos de combate o grupos terroristas [...]” La pena se incrementa a 12 años en el caso de que estas actividades se ejecuten con armas u obedeciendo órdenes de organizaciones extranjeras.

grupo terrorista para las FARC, los miembros de esta organización pueden transitar libremente por el país como lo hacen los miles de colombianos que viven en el Ecuador, si es que no llevan a cabo acciones subversivas. Máximo podrían ser aprehendidos por la fuerza pública ecuatoriana si no llevaran papeles o si portaran armas, y si ése fuera el caso, ser sometidos a las leyes nacionales por esos delitos.

Hay varios equívocos en esta perspectiva del problema, de paso muy común en el Ecuador. En primer lugar, como lo anotamos anteriormente, las FARC se encuentran involucradas con un conjunto de delitos transfronterizos que, para ocurrir en Colombia, requieren de apoyo logístico y presencia en el territorio de los vecinos. Las acciones violentas de las FARC, el mantenimiento de una fuerza regular de varios miles de efectivos, el negocio del tráfico de drogas, etc. no podrían realizarse sin redes de apoyo en el extranjero. Éstas en sí mismas constituyen semillas de inseguridad para el país en donde se asienten, pues generan focos de ilegalidad, protegidos por grupos armados, desde los que se desarrollan actividades como el tráfico de armas, de drogas, el lavado de dinero, etc. En situaciones como éstas, y en las cuales se juegan enormes sumas de dinero ilegal, se genera, además, el caldo de cultivo para la corrupción de instituciones tales como la fuerza pública, la justicia, el sistema financiero e, incluso, la política del país anfitrión. Para el Ecuador el asunto es más delicado puesto que el sur de Colombia es uno de los epicentros más violentos del conflicto armado. No sólo es escenario fundamental del Plan Colombia sino de la acción de múltiples actores ilegales, paramilitares, delincuencia común, el Frente Sur de las FARC, etc. En tal virtud, la presencia de las FARC, de grupos paramilitares y de otros actores ilegales en el país, constituye una amenaza a la seguridad del Ecuador y de sus instituciones. El que las FARC y otros grupos no hayan definido atacar directamente objetivos ecuatorianos, no los exime de ser considerados también como amenazas a la seguridad del país debido a su involucramiento en actividades ilegales de dimensión transnacional.

Pero, además, y esto debe tenerse presente, en el campamento bombardeado se encontraba un cuadro fundamental del secretariado de las FARC. Es posible colegir que una parte importante de la guerra de este grupo en contra del Estado colombiano se planificaba y dirigía desde

territorio ecuatoriano. Esto es un asunto en extremo grave pues significaría que la estrategia de este grupo irregular habría sido utilizar territorio ecuatoriano como escudo político y diplomático para proteger sus actividades e, incluso, para planificar actividades ilegales ejecutadas en Colombia. Al parecer, la dirigencia de las FARC y el mismo Reyes no esperaron que el gobierno de Colombia tomara la decisión de incursionar en territorio del Ecuador, corriendo el riesgo internacional que aquello implicaba. Las FARC utilizaron deliberadamente la soberanía del Ecuador para proteger sus actividades ilegales, hecho que, indiscutiblemente, afectó el interés del Ecuador de mantener y profundizar sus relaciones con el Estado colombiano y sus actores legales.

A partir del análisis anterior, un primer asunto que debemos dejar planteado es que la superación del conflicto interno colombiano incidirá positivamente sobre la seguridad de toda la región. Ello quiere decir que, además de la solidaridad que merece Colombia, interesa a sus vecinos la solución de su conflicto. Más aún, les correspondería, junto a la comunidad internacional, colaborar con el gobierno colombiano para que lo logre, obviamente, dentro del marco del respeto a los DD. HH. y el derecho internacional. Esta posición es muy distinta de sostener que, a cuenta de la solidaridad internacional de la que estamos hablando, los demás países deberían automáticamente aceptar el método que el gobierno colombiano escoja y, peor aún, caer en formas de involucramiento no deseado. Es más, los estados y ciudadanos afectados por consecuencias de la política de seguridad colombiana tienen el derecho de presionar y denunciar ante las instancias correspondientes las situaciones en que el Estado colombiano haya generado violaciones a principios del derecho internacional y perjuicios a terceros, como ocurrió en el caso de la demanda ecuatoriana a Colombia ante la Corte de Justicia Internacional por el asunto de las fumigaciones. Estas discrepancias, empero, no eximen a los estados vecinos de colaborar con el gobierno de Colombia en su lucha contra grupos ilegales ni tampoco puede ser argumento para que las autoridades colombianas descalifiquen y acusen a los gobiernos que prefieran no someterse a la política de seguridad colombiana. La colaboración debe darse sobre la base de acuerdos mutuos y el seguimiento a instrumentos internacionales aceptados por los dos estados. No cabe ni la imposición

ni el desentendimiento. En esta crisis, la estrategia colombiana parecería sustentarse en la imposición de su política de seguridad, mientras que el Ecuador tendería a jugar al desentendimiento.

Muchos de estos elementos, al parecer obvios, no estuvieron claros en ninguno de los dos lados del conflicto al momento de definir la manera de encarar los hechos del 1 de marzo. Mientras el Ecuador, legítimamente ofendido por la violación a su soberanía territorial, emprendió una crítica directa no sólo a la incursión colombiana, sino a toda la política de seguridad colombiana, Colombia contraatacó acusando al gobierno ecuatoriano de mantener una actitud de tolerancia y hasta acuerdo con las FARC. Los dos gobiernos exageraron los hechos y las implicancias de los mismos, y escalaron el conflicto más allá de sus dimensiones reales. Pero para ello intervinieron otros factores, que analizaremos más adelante.<sup>4</sup>

## 2. El insuficiente arreglo diplomático

Es posible que los hechos de Angostura hayan producido el conflicto diplomático bilateral de mayores proporciones en esta década. Aquello rebasó los cálculos iniciales del Gobierno colombiano. En primer término, el mismo día del ataque, Venezuela encendió la llama cuando el presidente Chávez definió lo ocurrido como un “acto de guerra” por parte de Colombia y anunció que, en resguardo de la integridad territorial venezolana, movilizaría tropas a la frontera. La reacción venezolana hizo que el conflicto, inicialmente entre el Ecuador y Colombia, tomara una dimensión regional y que se proyectara en un nivel insospechado, en el sentido de que, al menos en la retórica, podía asumir un desenlace militar entre dos e, incluso, tres estados. Si bien en la realidad un escenario como ese era absolutamente improbable, la retórica presidencial venezolana lo insinuaba.

La reacción del gobierno ecuatoriano fue de menos a más; de inicialmente cauta a abiertamente confrontativa. El día de la incursión en

<sup>4</sup> Concuero con la interpretación de Carlos Espinosa en el sentido de que los acontecimientos del 1 de marzo y después han sido sobredramatizados por los distintos actores del conflicto.



Angostura, la cancillería ecuatoriana realizó una protesta moderada exigiendo una “una explicación por el indebido proceder de sus fuerzas militares [...], una disculpa formal por lo acaecido y, en caso de eventuales daños a personas y bienes de habitantes dentro del territorio ecuatoriano [...] el pago de las correspondientes indemnizaciones”.<sup>5</sup> Sin embargo, para la noche del 2 de marzo, la posición del gobierno del Ecuador adquirió un tono mucho más agresivo. En cadena de televisión el presidente Correa dijo que “ésta es la más grave, artera y verificada agresión que el gobierno del presidente Uribe ha ocasionado al Ecuador”. Acusó, asimismo, al presidente colombiano de mentir al Ecuador y al mundo y afirmó que “no sería suficiente una disculpa diplomática del gobierno de Colombia” y que iría “hasta las últimas consecuencias para hacer respetar la soberanía del país”.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, el Presidente anunció la expulsión del embajador de Colombia, explicó que pediría una reunión urgente de la OEA para tratar el tema y que inmediatamente iniciaría, como lo hizo, una gira por varios países de la región buscando apoyo para la causa ecuatoriana.

Respecto a las FARC, las declaraciones del gobierno ecuatoriano fueron ambiguas y ambivalentes. Mientras el comunicado de la Cancillería del día 1 de marzo menciona que el Ecuador “rechaza la presencia de efectivos irregulares en el país, en violación a las leyes ecuatorianas”, la declaración presidencial del 2 de marzo se limitó a decir “[...] hemos manifestado permanentemente nuestra condena a las acciones y métodos de las FARC” y no hizo referencia a la presencia de este grupo en territorio del Ecuador, ni rechazó la existencia del campamento abatido. Más bien, las palabras del presidente ecuatoriano arrojaron en contra del gobierno colombiano definiendo la incursión como una masacre. De igual modo, en esa misma declaración, Correa no aceptó la versión colombiana de que la incursión se produjo en un operativo en caliente y sostuvo que fue un

5 Revisar documento del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Comunicado del Gobierno del Ecuador”, sábado 1 de marzo de 2008, [www.presidencia.gov.ec/comunicado/Ecuado010408.htm](http://www.presidencia.gov.ec/comunicado/Ecuado010408.htm)

6 Revisar documento de la Presidencia de la República del Ecuador, “Declaración del Presidente de la República, Rafael Correa, al Ecuador”, domingo 2 de marzo de 2008, [www.presidencia.gov.ec/Correa\\_020408.htm](http://www.presidencia.gov.ec/Correa_020408.htm)

acto deliberado. Posteriormente, miembros del gobierno ecuatoriano fueron más allá en sus acusaciones contra Colombia. Se ha manifestado que los aviones Supertucano con los que se realizó el bombardeo ingresaron varios kilómetros en territorio ecuatoriano y atacaron en dirección sur a norte y se ha denunciado la ejecución a sobrevivientes del ataque aéreo, entre ellos, al ecuatoriano Franklin Aisalla.

¿Qué razones estuvieron detrás del endurecimiento de la posición oficial ecuatoriana? ¿Qué motivó el evidente cambio entre el 1 y 2 de marzo? Por un lado, al parecer, el presidente Correa acusó una enorme molestia por lo que denominó las “mentiras” del presidente de Colombia. Por otro, no deja de ser evidente la dureza de las declaraciones iniciales del presidente de Venezuela y cómo, al cabo de 24 horas, éstas marcaron el tono de la réplica del Presidente del Ecuador.

El escenario diplomático en que iba a desenvolverse el debate y discusión del problema en las próximas semanas fue dispuesto por las reacciones venezolana y ecuatoriana. Se produjo una progresiva personalización del manejo diplomático de la crisis, en que las declaraciones y los pronunciamientos presidenciales coparon el escenario. Durante la primera semana posterior al ataque y hasta la reunión del Grupo de Río en Santo Domingo, Chávez y Correa no cesaron en los ataques personales al Presidente de Colombia y de criticar su política de seguridad en el sentido de que era extensión indirecta de la política estadounidense en la región. De esa manera, las estrategias ecuatoriana y venezolana se encaminaron a polarizar el tratamiento del tema e involucrar a Estados Unidos, como actor del problema. Así, la violación a la soberanía del Ecuador fue planteada no sólo como un asunto bilateral, sino como expresión de un esquema geopolítico mayor, en que Estados Unidos, al financiar parte de la política de seguridad colombiana, era parte involucrada. Esta situación fue reforzada por el mismo presidente Bush, quien declaró apoyar incondicionalmente a Colombia en esta crisis.<sup>7</sup> En ese contexto, la situación se

7 La Sala de Prensa de la Presidencia de Colombia hizo trascender la llamada telefónica del presidente de Estados Unidos al Presidente de Colombia para darle su respaldo en la crisis con el Ecuador. “Estamos al lado de Colombia: Presidente Bush”, 4 de marzo de 2008, [http://web.presidencia.gov.co/spa/2008/marzo/04/07042008\\_i.html](http://web.presidencia.gov.co/spa/2008/marzo/04/07042008_i.html)

agravó con la ruptura de relaciones diplomáticas de Venezuela y el Ecuador con Colombia y, posteriormente, de Nicaragua con Colombia. De esta manera, Venezuela, Ecuador, Nicaragua y, en menor medida, Argentina, fueron configurando un frente continental de rechazo al ataque colombiano, con respaldo estadounidense, y se habló de la necesidad de erradicar la doctrina de los ataques anticipados en la región y de que se replantearan completamente las agendas de seguridad regional.

El gobierno de Uribe definió su respuesta a partir de las reacciones iniciales de sus de sus vecinos. Por un lado, reconoció su incursión militar en territorio del Ecuador y la explicó como una acción por su seguridad y en legítima defensa. La posición colombiana se basó en sostener que las FARC atacaban a objetivos colombianos desde territorio ecuatoriano y que de esto, incluida la misma presencia de Reyes, tenían conocimiento las autoridades del Ecuador. En ese sentido, Colombia justificó su acción militar unilateral con el argumento de que si comunicaba a las autoridades del Ecuador del campamento de Reyes, éstas probablemente no hubieran actuado y se hubiera perdido la oportunidad de asestar un golpe estratégico a las FARC. Aquello, según la posición colombiana, fue corroborado por la información encontrada en tres computadores encontrados en el campamento bombardeado en los que se hallaron correos electrónicos que comprometían a autoridades ecuatorianas de mantener contactos y relaciones con las FARC y al Presidente de Venezuela de haberlas apoyado económicamente.

En concreto, las autoridades colombianas acusaron al ministro de Seguridad Interna y Externa del Ecuador, Gustavo Larrea, de haber mantenido reuniones con Raúl Reyes, sin el conocimiento ni autorización del gobierno de Colombia, y haber llegado a acuerdos que les permitirían operar desde territorio del Ecuador. En principio, la acusación buscaba desacreditar la posición internacional ecuatoriana partiendo del hecho de que supuestamente existía una relación de comunicación y tolerancia entre el gobierno del Ecuador y las FARC. Posteriormente, las acusaciones del gobierno de Colombia a autoridades del Ecuador escalaron. En la reunión del Grupo de Río en República Dominicana, el presidente Uribe acusó al presidente Correa de que, según nuevos archivos hallados en el computador de Reyes, su campaña presidencial habría recibido aportes

económicos de las FARC.<sup>8</sup> Estas evidencias, según el argumento colombiano, explicaban porque las autoridades ecuatorianas no hubieran actuado ante la presencia de las FARC en su territorio y, en última instancia, justificaba la acción militar extraterritorial del 1 de marzo sin la información previa al Gobierno del Ecuador.

Coincidió con el desenvolvimiento de la crisis una reunión programada del Grupo de Río en República Dominicana. A una semana de los hechos de Angostura, esta reunión abrió la posibilidad para que los actores principales del conflicto pudieran abordar directamente la crisis. Extraña y plagada de realismo mágico, la estrategia inicial de los presidentes de Venezuela, Ecuador y Nicaragua apuntó a afianzar el escenario de polarización en contra de Colombia e, indirectamente, Estados Unidos. Por su parte, Colombia reforzó su estrategia de denuncias sobre los supuestos vínculos entre las FARC y los gobiernos del Ecuador y Venezuela. Empero, ambas tendencias fueron neutralizadas por una acción concertada de varios presidentes dirigida a que cesara la escalada verbal entre los mandatarios, se ponga fin a la crisis diplomática y se encargue a la OEA una salida consensuada.

Las denuncias de Colombia sobre lo hallado en el computador de Uribe posiblemente suavizaron la posición del Presidente de Venezuela. Pudo pesar sobre los dos presidentes los costos económicos de su alejamiento. El comercio bilateral entre Colombia y Venezuela sobrepasa los \$ 8 000 millones anuales y la interdependencia comercial y energética entre las dos economías es enorme. Ello determinó que, en minutos, los dos mandatarios pasaran de la acusación al abrazo, lo cual fue seguido por el Presidente de Nicaragua.<sup>9</sup> El presidente Correa mantuvo su postura de dureza frente al Presidente colombiano pero de todas maneras, luego de aceptar las disculpas colombianas, dio por superada la crisis. El consenso del Grupo de Río apuntó a dar por terminada la crisis, evaporar comple-

8 Ver "Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado en Grupo de Río", 7 de marzo de 2008, [http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008\\_i.html](http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008_i.html)

9 Las relaciones colombo venezolanas volvieron a deteriorarse a raíz de la publicación del informe de la INTERPOL, el 15 de mayo de 2008, el mismo que determinó que los archivos de las computadoras supuestamente rescatadas del campamento de Raúl Reyes no fueron adulteradas. En dichos archivos existe información que compromete al presidente venezolano como supuesto aportante económico de las FARC.

tamente cualquier escenario de mayor polarización continental y poner en manos de la OEA, próxima a reunirse, una resolución en que se atendiera equilibradamente la posición de las partes.<sup>10</sup>

Así, dos semanas después, los cancilleres de la OEA emitieron una resolución en que, por un lado, se condenó la incursión colombiana en territorio del Ecuador, considerándola violatoria de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA y registró el compromiso de Colombia de que una acción semejante no se volvería a repetir bajo ninguna circunstancia. Por otro lado, la resolución demandó de todos los actores, el Ecuador incluido, a combatir las amenazas a la seguridad provenientes de acciones de grupos irregulares y organizaciones criminales. En suma, la OEA cerró firmemente el paso al planteamiento de que bajo el principio de legítima defensa pudieran justificarse acciones militares extra territoriales pero, además, reforzó el compromiso continental de una activa participación para luchar contra las amenazas transnacionales. Como hecho relevante, Estados Unidos se reservó adscribir el artículo que hacía referencia a la no aceptación del principio de legítima defensa.<sup>11</sup> Así, los cancilleres de la OEA marcaron un punto de distancia frente a la posición estadounidense.

Si bien desde Santo Domingo y luego Washington la crisis de las relaciones colombo-venezolana y colombo-nicaragüense fue superada, no ocurrió lo mismo en el caso de las relaciones entre el Ecuador y Colombia. Los dos países no han reestablecido sus relaciones diplomáticas y, si bien se han desarrollado reuniones de acercamiento entre vice cancilleres, los dos presidentes no han perdido oportunidad para continuar e, incluso, profundizar su guerra verbal. Colombia entregó a la INTERPOL copias de los archivos de las computadoras de Reyes para que dictaminara su autenticidad, hecho que se confirmó el 15 de mayo. De igual modo, el gobierno colombiano acusó al Presidente del Ecuador de haber desautorizado a las Fuerzas Armadas ecuatorianas de llevar a cabo operaciones militares en contra de las FARC y de contradecirse al decir que no cono-

10 Ver “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo de 2008.

11 Revisar documento de la OEA, “Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Organización de Estados Americanos, Washington, 17 de marzo de 2008.

cía de la presencia de campamentos de dicha organización ni de la presencia de Raúl Reyes en su territorio.<sup>12</sup> Por su parte, el Presidente ecuatoriano ha continuado con sus ataques personales a Uribe y críticas a la política de seguridad de Colombia, dio paso a la denuncia contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por las fumigaciones, ha denunciado que en los servicios de inteligencia militar ecuatoriana existiría injerencia de la CIA y ha hablado en forma confusa y hasta contradictoria sobre las FARC, en algunos casos rechazándolas y en otras condicionando su aceptación como fuerzas beligerantes. De todos modos, la tensión y conflicto diplomático colombo-ecuatoriano tarda en resolverse siendo la última iniciativa ecuatoriana la propuesta de que, en reemplazo de la COMBIFRON, se conforme una comisión militar, apoyada por observadores internacionales, que canalice un diálogo militar permanente y la solución pacífica de incidentes fronterizos que pudieran suscitarse por incursiones armadas. Esta Comisión, según autoridades ecuatorianas, sería una de las medidas de confianza que el Gobierno del Ecuador ha reclamado como paso previo para la reanudación de relaciones diplomáticas.<sup>13</sup>

¿Por qué, entonces, a pesar de todo lo ocurrido hasta ahora en el ámbito diplomático, la crisis entre Ecuador y Colombia no termina de resolverse y no parece tener visos de solución permanente? ¿Qué explica que las resoluciones de la OEA y del Grupo de Río no hayan sido suficientes para apaciguar la escalada de conflicto diplomático y la guerra verbal entre los dos gobiernos, siendo muy probable que éste se reactive intermitentemente? La respuesta a estos interrogantes requiere una perspectiva más analítica que, además, ponga en contexto histórico el devenir de sus complejas relaciones. Lo que sí queda claro es que la solución diplomática a la que se llegó en el Grupo de Río y en la OEA no alcanzó para cerrar el conflicto, posiblemente, porque lo que se jugaba para ambos gobiernos y, sobre todo, para ambos presidentes no solo pasaba por lo diplomático sino que concernía a otros espacios y a otros intereses. Esto merece una explicación más profunda.

12 Revisar documento de la Presidencia de la República de Colombia, “Comunicado”, 13 de abril de 2008, [http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008\\_i.html](http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008_i.html)

13 Ver “Larrea insiste a Colombia en acordar observación internacional en frontera” en *elcomercio.com*, 28 de julio de 2008.

### 3. El contexto interno en ambos países atiza la crisis bilateral

Bajo circunstancias normales, la crisis diplomática que desató la incursión colombiana a Angostura no debió ocurrir. De hecho, como bien lo ha señalado Socorro Ramírez, similares operaciones militares extra territoriales se produjeron en muchas ocasiones en el caso del conflicto armado centroamericano. Por ello, más allá de la anomalía que significa el conflicto interno colombiano, el mismo que es el de mayor duración en el hemisferio, resulta excepcional pensar que uno de los actores ilegales del mismo hubiera instalado un campamento en un país vecino y que, ya dado el caso, el procedimiento del gobierno afectado no hubiera sido informar del particular a las autoridades del Ecuador, para que ellas, quizá con la colaboración de las mismas fuerzas militares colombianas, procedieran a dismantelar el campamento y realizar las capturas del caso. Así mismo, resulta fuera de lo normal la decisión del gobierno colombiano de ordenar un bombardeo en otro país y arriesgar una crisis internacional que rebase el ámbito bilateral y se convierta en un conflicto regional, con movilización de tropas y acusaciones de altísimo calibre de lado y lado. Desde una perspectiva racional, el cálculo colombiano fue claramente que el rédito obtenido por la liquidación del segundo en la línea de mando de las FARC era superior a todos los demás riesgos. Sin embargo, las acusaciones del Presidente de Colombia a autoridades ecuatorianas fueron, igualmente, sobre dimensionadas, tomando en cuenta de que era el país agresor y que, se entiende, le interesaba en apaciguar los ánimos del país agredido. Se podría argumentar de que no era necesario profundizar en la disputa con el Ecuador y que, desde el interés colombiano, lo deseable era retornar lo más pronto posible a la normalidad, una vez que el gobierno de Colombia había logrado golpear severamente al secretariado de las FARC.

Por otro lado, si bien se justifica plenamente el rechazo contundente por parte de un país que ha sufrido una violación a su soberanía, la reacción del gobierno ecuatoriano fue más allá de una condena puntual al hecho específico y se dirigió a descalificar toda la política de seguridad, política internacional y credibilidad del Presidente de Colombia. De una condena a un acto violatorio de principios fundamentales del derecho

internacional, el Gobierno del Ecuador pasó a un debate ideológico sobre la soberanía y autodeterminación de las naciones. Desde la perspectiva del gobierno ecuatoriano, el presidente Uribe, subordinado a una potencia extranjera, habría escogido una estrategia militarista que conduciría a regionalizar el conflicto interno de Colombia. Aquello sería inaceptable para el Ecuador que, siendo un país que afirma su soberanía, repudia la injerencia de potencias extranjeras y sostiene la tesis de no involucrarse en el conflicto colombiano. El Ecuador define a las FARC como un grupo irregular y no acepta la definición colombiana y estadounidense de grupo terrorista. Así, mientras la crítica al gobierno de Colombia llegó incluso al ataque personal al presidente colombiano, la posición del gobierno del Ecuador frente a las FARC osciló entre la no crítica a la presencia de un campamento suyo en territorio ecuatoriano hasta la amenaza de que serán repelidos si ingresan al Ecuador. De hecho, el Ecuador dio todas las facilidades para que tres sobrevivientes del bombardeo, dos ciudadanas colombianas y una mexicana, recibieran atención médica y, finalmente, salieran del país rumbo a Nicaragua con el estatus de asiladas políticas. En este caso, había fundamentos para que se ordenara el arraigo de las tres sobrevivientes hasta que se aclare su participación en los hechos del 1 de marzo. De acuerdo con el penalista al Enrique Echeverría, resultaba fundamental para el esclarecimiento de los hechos del 1 de marzo el testimonio de las sobrevivientes y la naturaleza de su participación en el campamento bombardeado.<sup>14</sup> Su salida sorpresiva del país representó un nuevo desafío a Colombia y una señal de tolerancia del gobierno ecuatoriano respecto a la presencia de personas vinculadas a las FARC en el país.<sup>15</sup>

En esa perspectiva, lo que vale resaltar es que ambos gobiernos dibujaron deliberadamente un escenario de ruptura total y en gran medida exageraron los acontecimientos e incriminaciones mutuas. En un contex-

14 Diario Hoy, "El caso Morett muestra cómo los gobiernos pagan favores políticos", Revista Blanco y Negro, lunes 12 de mayo de 2008, p. 3.

15 Luego de 73 días de los hechos del 1 de marzo y cuando las tres sobrevivientes ya habían abandonado el país, recién la Fiscalía de Sucumbíos expidió órdenes de captura para ellas. Si bien la Fiscalía es formalmente independiente del Gobierno, su actual principal fue uno de los funcionarios designados por la Asamblea Constituyente en control del partido del Presidente, por fuera del marco que establece la Constitución vigente y dentro del marco de plenos poderes que reclama la Asamblea. Su independencia es dudosa, por decir lo menos.

to de mayor fluidez y normalidad de las relaciones entre los dos países, esta cadena de tensión se hubiera desactivado pronto, dando paso a un escenario de diálogo y de compromiso para evitar que lo ocurrido se repita y viabilizar una más efectiva colaboración en torno al combate de delitos transnacionales, exactamente en el mismo tenor de la resolución de los cancilleres de la OEA que, como hemos visto, no suficiente para superar la crisis.

El sobre dimensionamiento de un conflicto que no debió escalar hasta el punto que llegó, con desacuerdos tan profundos como los anotados, demuestra que lo ocurrido el 1 de marzo y sus secuelas fueron solo una expresión, un síntoma, de un asunto mayor que se ha venido incubando desde hace algún tiempo. En tal virtud, lo que merece explicación es por qué el conflicto se agravó de la manera que lo hizo, por qué se sobre dimensionó lo sucedido, qué está detrás de tal comportamiento de ambos gobiernos. Propongo, a manera de hipótesis, dos procesos de los que ambos países son parte explicarían esta anómala situación: el primero se refiere a la situación política interna de ambos países y, el segundo, a varios cambios en el contexto geopolítico regional.

Respecto a lo primero, el Ecuador y Colombia atraviesan por procesos políticos internos, de diferente signo ideológico, pero muy parecidos. Ambos países sufren una tendencia pronunciada de desinstitucionalización acompañada por elevados niveles de personalización de su política interna, alrededor de la figura presidencial. En el Ecuador como en Colombia, la política exterior la decide personalmente el mandatario de cada país y el papel que cumplen las cancillerías es aleatorio a las decisiones presidenciales. Esto es muy importante, además, por un elemento adicional. Ambos presidentes son mandatarios mediáticos, cuyas decisiones y posturas, en muchas ocasiones se definen frente a los micrófonos y a las cámaras. Aquello dota a la política exterior de ambos países, en algunos casos más y en otros menos, de un alto nivel de improvisación e histrionismo.

Esta situación produce que las decisiones y reacciones internacionales del Ecuador y Colombia se definan a partir de la lógica mediática de los dos presidentes. Por ejemplo, el presidente Uribe no midió el costo diplomático que podía tener la incursión del 1 de marzo y la ordenó basado en

el beneficio político interno que le acarrearía. De hecho, el haber dado de baja a Raúl Reyes significó un ascenso en los niveles de aceptación y popularidad del mandatario colombiano. De igual forma, la respuesta del presidente Correa a lo largo de toda la crisis obedeció al objetivo de acrecentar los niveles de apoyo interno al gobierno, en el contexto previo al referéndum que deberá aprobar o desaprobado una nueva constitución, central para la consolidación de su proyecto político. En ese sentido, ambos mandatarios, si bien gozan de inmensa popularidad interna, tienen el imperativo de mantenerla o acrecentarla en una coyuntura en las que podría estar en juego su reelección —la tercera en el caso de Uribe y la segunda en el caso de Correa— lo cual requerirá, en los dos casos, cambios constitucionales para permitirlo. Ante una situación tan especial, toda iniciativa institucional, sea en el campo diplomático como militar, se encuentra subordinada a los intereses políticos coyunturales de los dos mandatarios. Empero, lo diferente entre ambos es que mientras para Uribe el tema central es el combate a las FARC y no la confrontación diplomática con el Ecuador, para su homólogo ecuatoriano la afirmación de una postura reclamada como firme y soberana frente a Colombia constituye ingrediente principal de su posición.

Este contexto marca definitivamente la estrategia y la posición de ambos presidentes y gobiernos respecto al frente internacional. Aquello determina, además, que al momento de asumir estrategias y tomar decisiones, los dos presidentes antes que mirar afuera, al contexto internacional y bilateral, miren hacia adentro. Son dos avestruces cuidando celosamente sus intereses políticos inmediatos. Así, la crisis bilateral, hasta el momento, va bien para los dos porque gracias a ella, tanto Uribe como Correa han aumentado sus niveles de aprobación interna, 84 por ciento para el primero y 62 por ciento para el segundo. No hay, por tanto, incentivos para buscarle una solución inmediata y permanente; cuanto más se prolongue, mejor para ambos presidentes.

Si bien aquello puede ocurrir en toda democracia y puede ser compensado por una mayor institucionalización de la política exterior, en los casos colombiano y ecuatoriano ninguno de los dos presidentes tiene en el frente interno contrapesos políticos o de opinión que morigeren sus tendencias personalistas. El caso del Ecuador es más dramático por la in-



xistencia ni siquiera formal de un Congreso en funciones que pueda ejercer las funciones de fiscalización. Así, ambos países sufren procesos de sobre politización y sobre personalización de sus agendas de política exterior y de seguridad. Esta situación explica, al menos en parte, porqué la crisis bilateral persiste, no obstante los sucesos de Santo Domingo y la resolución de los cancilleres de la OEA debían haberle puesto fin al enfrentamiento.

Al Presidente de Colombia, por su parte, la persistencia de la crisis bilateral con el Ecuador le permite, además, el logro de dos objetivos adicionales. Por un lado, dentro de la estrategia político-militar para resolver su conflicto interno, Colombia requiere del Ecuador una colaboración mucho mayor a la ofrecida en términos de obstaculizar a los grupos ilegales el uso de su territorio para tareas logísticas de diverso tipo. Parecería que la utilización de los territorios de frontera aledaños a Colombia ha ganado un enorme valor estratégico tanto para el Gobierno como para los grupos irregulares. Desde el punto de vista colombiano, las secuelas del ataque de Angostura deberían encaminarse a lograr una mayor colaboración ecuatoriana, en términos del control de la frontera y de impedir la presencia y accionar de los grupos ilegales desde la misma. Así debería entenderse la insistente denuncia colombiana de que las FARC atacan a objetivos colombianos desde territorio ecuatoriano y de que, en repetidas ocasiones, sus autoridades militares han informado al Ecuador sobre la presencia de las FARC, sin que de ellas hayan recibido la colaboración que esperaban. El presionar al Ecuador primero y luego a Venezuela, para que eleven su nivel de colaboración con la estrategia colombiana ha pasado a ser uno de los elementos esenciales de la estrategia militar colombiana en este momento de su guerra interna. Esto parecería muy importante luego del avance militar del Gobierno colombiano luego de los últimos golpes a las FARC.<sup>16</sup> El alargamiento de la crisis y el recrudecimiento de las acusaciones de no colaboración de dichos gobiernos, abona al logro de este objetivo.

De igual forma, el alargamiento de la crisis de Angostura, en el sentido de que mantiene latente los réditos obtenidos del Gobierno por tal

16 International Crisis Group, "Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos", Latin American Briefing 17, 29 de abril de 2008.

golpe estratégico a las FARC, ha sido muy útil al gobierno de Uribe para desviar la atención nacional e internacional de los gravísimos problemas internos que el escándalo de la para política pudiera tener sobre su gobierno. No era el caso del deterioro de las relaciones colombo-venezolanas. Las intensas relaciones comerciales e interdependencias económicas y energéticas de los dos países hacían que su distanciamiento tuviera un mucho mayor costo económico que la crisis diplomática entre Colombia y el Ecuador. Aquello justificó la voluntad de Uribe y Chávez de saldar rápidamente sus diferencias, como ocurrió en Santo Domingo, y buscar entre ellos una relación menos ideológica y más pragmática. En cambio, apaciguado el conflicto con Venezuela, el mantener la tensión con el Ecuador, le ayuda al gobierno colombiano a conservar la atención nacional e internacional en el problema de la seguridad y en la amenaza "terrorista" que Uribe debe combatir. La estrategia colombiana, en ese sentido, es totalmente utilitaria y racional. Golpeado por graves acusaciones internas por el llamando para-escándalo, los hechos de 1 de marzo le han servido al presidente colombiano para que los ojos del país y del mundo se concentren en las FARC y su amenaza, para que se refresquen sus actos atroces y se refuerce el reconocimiento al Gobierno por la acción de Angostura. Este punto explicaría de alguna manera su interés por no dar definitivamente vuelta a la página.

Esta racionalidad no aparece tan clara en el caso de la estrategia ecuatoriana. Si bien la confrontación con el gobierno colombiano le ha dado réditos políticos al presidente Correa en la coyuntura, una coyuntura en que no puede darse el lujo de perder popularidad, en el mediano y largo plazo el mantener y profundizar esta polarización podría resultarle costoso. Y es que la persistente agresividad ecuatoriana frente al gobierno de Colombia tiene como contraparte las acusaciones colombianas en el sentido de que existirían vínculos y acuerdos entre el gobierno de Correa y las FARC y, en este punto, el presidente Correa tiene mucho más que perder, tanto en cuanto a su prestigio y posicionamiento internacional como, incluso, en algún momento a nivel interno. Lo estrictamente racional para Correa hubiera sido seguir el camino de Chávez y Ortega. Sin embargo, Correa mantuvo su actitud de confrontación con Uribe, actitud que no ha cesado y que más bien se profundizó luego de la resolución de la OEA.

¿Cómo explicar esta aparente irracionalidad? ¿Puede ésta explicarse solo por el temperamento del Presidente ecuatoriano o tiene otras causas? Sin descartar los motivos psicológicos, los mismos que tienen enorme peso en medio de la pronunciada personalización de las decisiones de la política exterior del país, el comportamiento de la diplomacia ecuatoriana debe entenderse en el contexto de un proceso de cambio mucho mayor de la geopolítica hemisférica de los que el Ecuador y Colombia hacen parte y que los colocan, al menos en el ámbito ideológico, en agendas de seguridad divergentes. Con un Presidente recién estrenado y un proceso constituyente en marcha, el Ecuador asumió el gasto de enfrentar directamente a Colombia, asumida como el país intermediario en América del Sur de la política de seguridad de Estados Unidos, con la confianza de que aquello no representaría riesgos incontrolables. La buena situación fiscal del país, debido a los altos precios internacionales del petróleo, dan al Gobierno un margen importante de maniobra con lo cual pareciera haberse decidido a impugnar, a base de la sobre politización del principio de la soberanía, la política de seguridad colombiana, léase también estadounidense. Esta tendencia venía consolidándose desde la elección de Rafael Correa, quien anunció terminar el acuerdo con Estados Unidos que autoriza a este último la utilización de la base militar de Manta y, además, decidió excluir al país de la negociación bilateral de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En ese contexto, la flagrante violación de la soberanía territorial del Ecuador no podía olvidarse fácilmente como, quizá, lo pretendía la OEA y la mayoría de presidentes asistentes a la cumbre del Grupo de Río. Al incursionar en territorio ecuatoriano, Colombia y, por ende Estados Unidos, ofrecieron una gran oportunidad a los actores más ideologizados del hemisferio para, explotando el tema al máximo, profundizar su retórica de integración política, militar y de seguridad alternativa. El Ecuador cumplió y cumple el papel de, enfrentando directamente a Colombia, fortalecer un polo de impugnación al modelo de integración promovido desde Washington. Así, la estrategia del Presidente ecuatoriano rebasa al tema contencioso específico con Colombia, y apunta, junto a Venezuela, a promover un proyecto ideológico continental. Lo anotado nos lleva a dar un vistazo, aunque sea muy breve, a la geopolítica hemisférica, la mis-

ma que se encuentra en un momento de incertidumbre y transformación. Los acontecimientos del 1 de marzo y sus secuelas deben, por tanto, leerse también como parte de este tablero.

#### 4. La cambiante geopolítica regional y la necesidad de un diálogo hemisférico sobre de seguridad

Para profundizar sobre las razones que tornaron insuficientes los esfuerzos diplomáticos de Santo Domingo y Washington resulta indispensable ahondar sobre el cambiante contexto geopolítico regional. América Latina vive un momento crucial de redefinición de las relaciones hemisféricas, el mismo que está marcado por tres procesos simultáneos:<sup>17</sup> 1) El llamado viraje a la izquierda de gran parte de los gobiernos elegidos de la región. Esta tendencia, si bien no es homogénea, determina una dirección política interna e internacional distinta al momento anterior en que dominaban gobiernos de derecha o neoliberales, los mismos que tendían hacia un alineamiento incondicional con Estados Unidos; 2) La crisis, podríamos decir casi terminal, de las instancias existentes de integración como son la CAN y MERCOSUR y el surgimiento, aún como promesa, de una nueva institucionalidad de integración regional como son el Banco del Sur, la Unión de Naciones Sudamericanas e, incluso, el recientemente anunciado Consejo Sudamericano de Defensa y; 3) El declive de la influencia de Estados Unidos en la región motivado por el desentendimiento de la política estadounidense con respecto al Hemisferio y varios otros desarrollos como la diversificación económica y crecimiento de varias economías latinoamericanas.<sup>18</sup> A ello hay que agregar dos elementos adicionales. Por un lado, la pérdida de autoridad moral de Estados Unidos a nivel mundial por su “guerra contra el terrorismo” e interven-

17 Para un desarrollo de esta tesis ver César Montúfar, “Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto” en Socorro Ramírez, coordinadora, *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008.

18 Para un análisis de la evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina ver Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?” en *Foreign Affairs*, enero - febrero 2006.

ción en Iraq y, por otro, la coyuntura electoral estadounidense, la misma que plantea la posibilidad, pequeña de todos modos, de que a partir de 2009 se produzcan cambios de importancia en la política de Estados Unidos hacia América Latina. Lo anotado no implica que la influencia estadounidense en América Latina haya desaparecido sino que, en la actual coyuntura, la región pugna por redefinir su relación con Washington a base de nuevos parámetros tanto políticos como económicos y comerciales.

Sostengo que el rasgo fundamental de la cambiante geopolítica regional pasa por la apertura de mayores niveles de autonomía por parte de algunos países latinoamericanos, en especial los de mayor peso específico, con relación a Estados Unidos. Esto ha sido evidente en múltiples espacios pero es especialmente claro en foros interamericanos como la misma OEA. Esta tendencia hacia una mayor autonomía de la región frente a Washington, junto al propio desentendimiento estadounidense respecto de América Latina ha atenuado, al menos parcialmente, el papel de Estados Unidos como hegemón hemisférico, como dirimente final de las crisis, como estabilizador último de los conflictos. La misma ausencia de Estados Unidos en la resolución de esta crisis, en la OEA especialmente, es un síntoma de esta nueva realidad continental. Igualmente, el que el contencioso entre Colombia y el Ecuador se mantenga sin que Estados Unidos pueda intervenir en él, intentar “poner orden” como lo haría un hegemón e, incluso, demandar investigación sobre las graves acusaciones que pesan sobre los gobiernos ecuatoriano y venezolano, prueba que América Latina, si bien mantiene enormes lazos e interdependencias con Estados Unidos, dejó de ser la región en la cual Washington ordenaba y los demás gobiernos del continente obedecían.

Como consecuencia, en América Latina hoy en día han surgido fuertes impugnaciones al modelo de integración política, comercial y de seguridad estadounidense e, incluso, varios gobiernos juegan con la posibilidad y a la promesa de construir un modelo de integración alternativo. En este cambiante contexto regional, Colombia y el Ecuador se ubican en varios temas clave, como el de seguridad, en andariveles distintos. Colombia ha apostado consolidar y profundizar una sólida alianza política, militar y comercial con Washington, al igual que lo han hecho otros países

como México o Perú, en cambio, el Ecuador ha escogido ser parte de la construcción de este otro modelo de integración político, comercial, energético e, incluso, militar centrado en el espacio sudamericano. No se puede hablar aún de dos bloques claramente constituidos ni excluyentes. Es más el segundo es más promesa que realidad y su viabilidad la descubriremos con el pasar del tiempo. Empero, inmensa energía diplomática de varios países se encuentra enfocada en hacerlo realidad, al menos en el imaginario ideológico de la región.

Así, la crisis que desató la incursión de Angostura fue un catalizador de varios procesos que se venían fraguando a nivel hemisférico y sirvió, entonces, como pretexto en el caso de varios actores del escenario continental para marcar distancias con Washington en un aspecto tan controvertido como su política de seguridad. Más precisamente, lo acontecido el 1 de marzo fue aprovechado por Venezuela y luego secundado por el Ecuador para proponer, sin lograrlo, un escenario continental marcado por una pronunciada polarización ideológica. Al mismo tiempo, varios otros países de la región tuvieron en este tema una inescapable oportunidad para evidenciar sus distancias con la política de seguridad y guerra contra el terrorismo en que tanto ha insistido Washington.

Es en ese contexto que debe interpretarse el hecho de que las agendas de seguridad del Ecuador y Colombia hayan radicalizado sus diferencias y, como nunca en el presente se muestren polarizadas y distantes.<sup>19</sup> Aquello hubiera sido sencillamente impensable hasta apenas unos pocos años. Para Colombia, muy en la línea de Washington, la amenaza central a la seguridad es la lucha es contra el terrorismo y el narcotráfico en todas sus manifestaciones. El Ecuador, por el contrario, sostiene que la amenaza principal a su seguridad se encuentra en el riesgo de la violación a su soberanía por parte de otros estados, incluida la propia política de seguridad del gobierno colombiano y la injerencia de Estados Unidos. En tanto que Colombia ve en la penetración del terrorismo en países como el Ecuador

19 Para un análisis más detallado de las diferentes concepciones y percepciones de seguridad e inseguridad entre los dos países ver César Montúfar y Yamile León, “Ecuador y Colombia en sus encuentros y desencuentros” en Socorro Ramírez y César Montúfar, editores, *Colombia y Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.



una amenaza superlativa y una de las causas de la persistencia de su conflicto interno y, ante ello, denuncia la presencia y operación de grupos terroristas desde países vecinos, el Ecuador enfatiza en los efectos transnacionales del conflicto y de la política de seguridad de Colombia y se concentra en impedir que sus secuelas se derramen hacia su territorio. Mientras Colombia demanda del Ecuador el reconocimiento de un grado de corresponsabilidad en la reproducción de su conflicto, corresponsabilidad que le exigiría colaborar con su política, el Ecuador defiende su no involucramiento, afirma el principio de no intervención y no reconoce ningún nivel de corresponsabilidad.<sup>20</sup> Por último, mientras para Colombia la profundización de su relación privilegiada con Estados Unidos es absolutamente imprescindible para continuar con su estrategia de resolución de su conflicto interno, para el Ecuador la injerencia de cualquier potencia extranjera resulta absolutamente inadmisibles.

Para Colombia su conflicto interno se alimenta en gran medida por la presencia de grupos terroristas que se apoyan en redes logísticas en países vecinos y reclama de sus gobiernos asumir un grado de corresponsabilidad y colaboración en su combate. Aquello la coloca en la incómoda posición de aparecer como vocero de la política de seguridad estadounidense en la región en la medida en que una buena parte del financiamiento de su política de seguridad proviene desde Washington. El Ecuador, en cambio, plantea poner un tope a dicha política regional de seguridad sobre la premisa de defender su soberanía. En medio de un ánimo regional contrario a las políticas de seguridad estadounidenses, la causa colombiana tiene muchas mayores dificultades para ganar respaldos continentales, salvo, obviamente, la postura de Estados Unidos. Incluso, dada su situación y la necesidad de no desmarcarse de la agenda estadounidense, Colombia ha sufrido una situación de relativo aislamiento. Por el contra-

20 Esta posición se encuentra ampliamente desarrollada en el denominado Plan Ecuador, plan que rige la política del gobierno ecuatoriano en la zona de frontera. Allí, en ningún lugar se hace referencia al grado de corresponsabilidad, grande o pequeño, que el Ecuador o actores ecuatorianos pudieran tener en el conflicto de Colombia ni se menciona la posibilidad de que el país colabore con Colombia en la resolución de su conflicto interno pues aquello podría significar el involucramiento del Ecuador en el conflicto interno de otro país. Ver Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2007) "Plan Ecuador. Respuesta de paz, justicia y equidad", Quito, abril

rio, la tesis ecuatoriana se muestra mejor sintonizada con la voluntad regional de marcar distancias con la política de seguridad de Estados Unidos, hecho que explica la dimensión regional que adquirió el ataque de Angostura y el rechazo que recibió de la comunidad hemisférica tanto en Santo Domingo como en Washington. En ese sentido, la frontera colombo-ecuatoriana pasó por un momento a ser la línea divisoria, quizá no la única, entre dos concepciones distintas de seguridad; la línea divisoria entre casi dos modelos ideológicos de integración, entre dos posiciones políticas respecto a Washington.

La posibilidad de que las divergencias políticas, diplomáticas y de seguridad entre los dos países se encaminen a resolverse depende de dos variables. La primera tiene que ver con la mantención o el giro que pudiera tomar la política estadounidense hacia la región en los próximos años. Si el estatus quo se mantiene, las cosas seguirán igual. Si, en dirección distinta, Washington evalúa su política de seguridad en la región, decide modificar su agenda anti narcóticos y el apoyo a Colombia, es muy probable que las relaciones colombo-ecuatorianas se modifiquen en función del giro estadounidense. La segunda variable se refiere a la política interna de cada país. Si Uribe logra la reelección o le sucede un gobierno de la misma tendencia, el uso político de los problemas de frontera seguirá latente sin mayores cambios. En cambio, si el uribismo pierde la próxima contienda presidencial de 2010 y, por tanto, un gobierno de tendencia política distinta se instala en Nariño, cambios profundos podrían sobrevenir en la política de seguridad colombiana y en sus relaciones exteriores. En el caso ecuatoriano, otro gobierno de Correa o uno que le suceda tendría poco espacio para una modificación mayor de la estrategia del Ecuador, la misma que ha demostrado ser popular, políticamente rentable y encaja en el ánimo continental hacia una mayor autonomía con respecto a Washington.

A este respecto, si bien se anuncia continuidad en ambos países, el curso futuro del Ecuador se muestra más estable que el de Colombia. No solamente por la alta probabilidad de que Correa continúe en el gobierno, sino debido a los escollos constitucionales que el uribismo deberá superar al lograr una tercera reelección presidencial. Sin Uribe como candidato, las posibilidades de la oposición colombiana crecerían enormemente,

aunque aquello no necesariamente pueda llevar a Colombia a romper su alineamiento con Washington en el tema seguridad y buscar sumarse al grupo de países latinoamericanos que pugnan por conseguir mayores niveles de autonomía frente a Estados Unidos. De todas formas, si algo sale mal en la estrategia de Uribe, bien pudiera ocurrir un revolcón profundo en la política colombiana, con serias implicancias sobre la política regional. De hecho, para analistas como Jorge Castañeda, Uribe fue el blanco principal o la “joya de la corona” de toda esta crisis internacional. De acuerdo con este autor, el lograr un cambio fundamental en la política colombiana sería el objetivo al que apuntaría la estrategia de sus detractores más acérrimos en la región. (Castañeda, 2008)

De igual forma, aún no es posible determinar si el proyecto de integración que promueve Venezuela tendrá alguna viabilidad, si es pura demagogia o si América Latina retornará a un momento similar a aquel de predominio absoluto de Washington, como fue el caso de la década de los noventa. Lo más probable es que América Latina en su conjunto siga ganando mayores niveles de autonomía y que ninguno de los dos escenarios se torne dominante. Mientras tanto, eventos como el del 1 de marzo ofrecerán oportunidades inigualables para que las escaladas retóricas se profundicen y que la línea de frontera colombo-ecuatoriana siga siendo uno de los espacios geográficos ideales de las pujas retóricas de la geopolítica hemisférica.

En tal contexto, los únicos límites que ambos gobiernos encontrarán a su dinámica de polarización y enfrentamiento serán aquellos que les imponga la comunidad interamericana. Ya no Estados Unidos solamente sino la comunidad interamericana en conjunto. No todos los países, quizá solamente Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Cuba, parecieran estar interesados en avanzar por un sendero de radical distanciamiento con Washington. Un asunto es marcar distancias, afianzar la autonomía de la región frente a Estados Unidos con respecto a aspectos puntuales y otra, el plantear una vía alternativa de integración regional que, incluso, podría derivar en confrontación. Esa vía, países como Brasil, Chile, México y la misma Argentina, no parecieran dispuestos a transitar. Por tanto, más allá de lo que necesiten o busquen sus gobernantes, el enfrentamiento diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela tiene límites.

De esta forma, se abre una oportunidad para el desarrollo de un diálogo de dimensiones hemisféricas sobre seguridad como mecanismo de acercar diagnósticos de amenazas, posiciones y políticas. El contexto de cambio de administración en Estados Unidos y el interés de varios países de la región de marcar distancias con Washington, al tiempo de no caer en las estrategias polarizadoras de corte ideológico, como las que exacerbaban este conflicto, puede ser el marco propicio para que no solo Colombia y el Ecuador evalúen sus amenazas y posibilidades compartidas sino para que se definan políticas comunes de seguridad a nivel continental. El recientemente creado Consejo de Defensa Sudamericano, al que también se ha sumado Colombia, pudiera ser un espacio para dicho diálogo, el mismo que no debería centrarse únicamente en el conflicto de ese país y sus secuelas sobre sus vecinos sino abordar otro conjunto de amenazas regionales sobre todo importantes en otras regiones del continente.

Sin duda, uno de los aspectos principales de las nuevas amenazas a la seguridad es su carácter transfronterizo y la necesidad de establecer agendas transnacionales que las afronten. Para que ello ocurra es imprescindible generar no solo confianza mutua entre los estados sino marcos conceptuales compartidos desde los cuales generar posiciones comunes. Si ello no ocurre y las autoridades nacionales hablan diferentes idiomas que sus contrapartes, entonces, toda posibilidad de cooperación se diluye. Algo así ha venido sucediendo entre el Ecuador, Venezuela y Colombia, relación en que se ha quebrado una comprensión compartida de la naturaleza del conflicto colombiano y de las políticas regionales de seguridad que éste requiere. En esta crisis, además, quedó demostrado que la posición colombiana no es del todo comprendida y aceptada por otros estados de la región; existiendo siempre el ruido justificado o no de que Colombia expresa la posición estadounidense en la región. Todo ello justifica plenamente la urgencia de este diálogo hemisférico sobre seguridad y el imperativo de abandonar la tendencia a dar las cosas por sentado o de ideologizarlas hasta el punto de convertir los temas de seguridad regional en aspectos centrales de la política interna. Finalmente, los resultados de un diálogo político de esta naturaleza deberían además servir para avanzar hacia una mayor institucionalización de las políticas regionales de seguridad, rescatándolas del personalismo y golpes mediáticos que las

diluyen. Las crisis pueden ser el motivo para nuevas oportunidades y esta crisis pudiera dar a luz un resultado mucho más prometedor que el simple reestablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países, con la posibilidad cierta de que si no se resuelven los motivos y desentendimientos que originaron la crisis, éstas se repetirán intermitentemente.

## Bibliografía

- Ramiro Ávila y José Valencia (2006). *Ecuador y el derecho internacional humanitario*. Quito: CICR.
- Jorge Castañeda (2008). “Los mejores y peores días de América Latina” en *El País*, Opinión, 7 de mayo.
- Diario El Comercio (2008). “Larrea insiste a Colombia en acordar observación internacional en frontera”, 28 de julio.
- Diario El Expreso (2008). “Así fue el ataque al campamento de Raúl Reyes”, 25 de agosto.
- Diario Hoy (2008). “El caso Morett muestra cómo los gobiernos pagan favores políticos”, *Revista Blanco y Negro*, lunes 12 de mayo.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2008). “Plan Ecuador. Respuesta de paz, justicia y equidad”, Quito, abril.
- Grupo de Río (2008). “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo.
- Peter Hakim (2006). “Is Washington Losing Latin America?” En *Foreign Affairs Magazine*, no.35, vol. 24. January – February.
- International Crisis Group (2008). “Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos”, *Latin American Briefing* no.17, Washington DC, 29 de abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2008). “Comunicado del Gobierno del Ecuador”, sábado 1 de marzo. [www.presidencia.gov.ec/comunicadoEcuador010408.htm](http://www.presidencia.gov.ec/comunicadoEcuador010408.htm)
- Montúfar, César (2008). “Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto”. En Socorro Ramírez, (comp), *Ecuador:*

*miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

- Montúfar, César y Yamile León, (2007). “Ecuador y Colombia en sus encuentros y desencuentros” en Socorro Ramírez y César Montúfar, editores, *Colombia y Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar.
- OEA (2008). “Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Organización de Estados Americanos, Washington, 17 de marzo.
- Presidencia de la República de Colombia (2008). “Comunicado”, 13 de abril. [http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008\\_i.html](http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008_i.html)
- Presidencia de la República de Colombia (2008). “Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado en Grupo de Río”, 7 de marzo, [http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008\\_i.html](http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008_i.html)
- Presidencia de la República del Ecuador (2008). “Declaración del Presidente de la República, Rafael Correa, al Ecuador”, domingo 2 de marzo, [www.presidencia.gov.ec/Correa020408.htm](http://www.presidencia.gov.ec/Correa020408.htm)