



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

ACADEMIA DIPLOMÁTICA 2020 - 2021

ANGOSTURA: DE LA RUPTURA A LA MESA DE NEGOCIACIÓN

Los Entretelones de la Reconciliación

Historia de las Relaciones Internacionales del Ecuador

Emb. Alfonso López

Andrea Becdach Salvatore

4 de enero de 2021

Introducción

El 1 de marzo de 2008, el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, informó al Presidente del Ecuador, Rafael Correa que, a consecuencia de una “persecución en caliente” entre el Ejército colombiano y la Guerrilla de las FARC, cayó en territorio ecuatoriano el líder guerrillero alias Raúl Reyes. La noticia no fue bien recibida por su contraparte ecuatoriana, quien advirtió que el asunto sería investigado de manera inmediata.

El ataque a Angostura u Operación Fénix, dependiendo de qué lado de la frontera nos encontremos, marcó un antes y un después en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia. Significó la ruptura de unas relaciones bilaterales cargadas de tensiones que se desarrollaron por años y el comienzo de una nueva dinámica en la que el Ecuador se impuso en la mesa de negociación, definiendo una nueva agenda de temas vecinales.

A continuación, este trabajo pretende analizar los tras bastidores de la ruptura y la reconciliación después de los hechos ocurridos en Angostura. Para ello, se desarrollará un breve recuento de las relaciones antes, durante y después de la operación militar; luego se describirá en qué consistieron las negociaciones de restablecimiento de las relaciones; posteriormente se analizará las diferentes posiciones de ambos Estados; finalmente, se procurará esbozar un panorama de hacia dónde deben ir las relaciones y qué se espera de ambos Estados.

Antecedentes

Durante la década de los ochenta, Colombia atravesaba su peor momento, la violencia desatada alcanzó niveles de terror, no solo que el conflicto armado con la Guerrilla y las fuerzas paramilitares no daba tregua al Estado colombiano, sino que el narcotráfico llegó a su cúspide de la mano de los cárteles de la droga. Paulatinamente, los nexos entre la guerrilla y el narcotráfico dieron paso un nuevo enemigo, la *narco-guerrilla*. No obstante, se deben tener presentes un par de consideraciones, la primera es la posición de la guerrilla colombiana de no expansión hacia los territorios vecinos, por el contrario, los territorios de frontera han servido como centros de refugio y abastecimiento de los grupos armados o como “retaguardias estratégicas” (Vargas, 2006) y, dada la acogida de las poblaciones fronterizas y la ausencia de las fuerzas del orden, existe una cierta coexistencia pacífica en los territorios fronterizos al otro lado de Colombia.

La segunda consideración tiene que ver con la consistente política exterior vecinal del Ecuador de no intervención, con el fin de evitar el efecto “derrame” del conflicto hacia su propio territorio. Desde los inicios del conflicto armado, el Ecuador ha mantenido una política de contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y profilaxis ante cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales (Bonilla, 2004; Vargas, 2006) por un lado, y el impedimento de la (mala) utilización de las zonas en frontera para llevar a cabo acciones bélicas por parte de ambos bandos, por otro (Bustamante, 2004). Con respecto a la incursión de las guerrillas en su lado de la frontera, el Ecuador ha adoptado una política de abstenerse de perseguirlas o atacarlas, “*a cambio del tácito compromiso de estas de entrar al país en son de paz*” (Bustamante, 2004, en Vargas, 2006).

Durante la década de los noventa, las tensiones entre ambos países fue *in crescendo*, debido a las visiones asimétricas y pretensiones opuestas entre sí. Mientras que el Ecuador reclamaba las persistentes violaciones del Ejército colombiano de la frontera ecuatoriana que derivaron en varias llamadas de atención por parte del Ecuador, a través de notas de protesta en incluso llamado a consultas del Embajador del Ecuador en Bogotá; Colombia acusaba al Ecuador a su inacción en frontera Guáqueta, 2006; Vargas, 2006). En este sentido, dos temas han sido reiterativos en los reclamos ecuatorianos: las fumigaciones aéreas con glifosato a las plantaciones de coca en las zonas fronterizas y la situación de los desplazados y refugiados colombianos en Ecuador.

Aunque en un primer momento estos elementos no tendrían una relación directa con los hechos suscitados en Angostura, de los que ahora me voy a referir, van a ser los determinantes para el restablecimiento de las relaciones entre ambos países, como se verá más adelante.

La Operación Fénix

En la madrugada del 1 de marzo de 2008, el Presidente Uribe llamó al Presidente Correa a fin de comunicarle sobre una persecución en caliente que tuvo lugar en el territorio ecuatoriano de Angostura, provincia de Sucumbíos, en la que se dio de baja a varios guerrilleros de las FARC, incluido el segundo al mando, alias Raúl Reyes. Sin embargo, cuando el Presidente Correa se desplazó a la zona del incidente, constató de que no se trataba de una “persecución en caliente”, sino de un ataque planificado a un campamento de las FARC, al que calificó como una “masacre”. En efecto, el Ejército colombiano rastreó la localización del campamento y bombardeó el campamento desde espacio aéreo colombiano; posteriormente, realizó una incursión por tierra. Más tarde, el Presidente Uribe pediría disculpas al Ecuador, reconociendo el ataque.

Como consecuencia inmediata, el Ecuador rompió relaciones diplomáticas con el vecino país del norte con el retiro de su Embajador en Bogotá, afectando no solo la relación política, sino también la cooperación en materia de seguridad y defensa, e incluso las relaciones comerciales. Durante el tiempo que duró la ruptura, todos los temas que ocasionaban tensión entre ambos Estados afloraron de lado y lado de forma directa y aguda.

La Mesa de Negociación

Transcurrió más de un año, hasta que en noviembre de 2009 ambos países dieron el primer paso para el restablecimiento de las relaciones al nombrar a los respectivos Encargados de Negocios en sus correspondientes Embajadas. En concordancia, Ecuador decidió dar por terminada la medida de “salvaguardia cambiaria” a las importaciones procedentes de Colombia.

Sin embargo, la restitución de las relaciones se perfeccionó a inicios de 2010, en el marco de Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, donde los presidentes de Ecuador y Colombia se reunión de manera oficial por primera vez, después de la ruptura, para conformar la Comisión de Asuntos Sensibles encargada de avanzar en la superación de los temas pendientes.

A pesar de que el restablecimiento de relaciones entre países depende de la voluntad de los Estados involucrados, en el caso de Colombia y Ecuador, este último definió las condiciones bajo

las cuales debían restablecerse las referidas relaciones. Es así que los nuevos temas de la agenda binacional debían contemplar todos aquellos aspectos que han sido por años de interés del Ecuador y que Colombia había dado oídos sordos de manera sistemática, agudizando las visiones de seguridad y defensa diametralmente opuestas de cada país.

Entre los temas que Ecuador planteó se encuentran el continuo desplazamiento de colombianos a suelo ecuatoriano y, en particular, la situación de los refugiados. Por otra parte, la problemática de las aspersiones aéreas para erradicar los cultivos de coca también fue abordada. Aunque la agenda binacional contempló una serie adicional de temas, como el restablecimiento y reforzamiento de la cooperación militar, y las Zonas de Integración Fronteriza y en general los temas comerciales, son los dos primeros los de mayor trascendencia, desde la perspectiva ecuatoriana, puesto que representan los puntos de más alta tensión entre ambos países y aquellos de preponderancia para el Ecuador, puesto que, de cierta manera, su posición y sus reclamos fueron reivindicados, en otras palabras, el hermano menor se impuso sobre el hermano mayor, haciendo que se sentara a la mesa a discutir lo que de manera sistemática se negó a hacerlo de manera seria por años.

Ecuador, el vecino ignorado

Pero, ¿qué hay de fondo en las voluntades de cada país a tratar estos asuntos trascendentales, al menos para el Ecuador? La respuesta más fácil se encuentra en la visión que cada país tiene sobre la seguridad y la defensa. Para el momento del bombardeo en Angostura, ya existían importantes diferencias en los enfoques de seguridad y defensa en Ecuador y en Colombia y, por lo tanto, distintas políticas respecto de las zonas de frontera. Durante su mandato, el Presidente Uribe de Colombia, adoptó e impulsó el concepto de seguridad democrática, que consistía en una estrategia de debilitamiento de militar de la guerrilla, comenzando por las FARC, involucramiento de la sociedad colombiana a nivel interno y de la comunidad internacional, a nivel externo. De acuerdo con Eduardo Pizarro (2003: 14-15), este proyecto de seguridad contempló cuatro ejes centrales: 1. Reconstrucción del Estado y de la gobernabilidad democrática; 2. Quiebre de las economías y finanzas de guerra subversiva; 3. Superación del “empate negativo” o asimetría militar entre los grupos subversivos y el ejército; y 4. Negociaciones de paz. Es decir, que la opción de la paz negociada pasó de ser la prioridad en el gobierno de Pastrana a ser la última etapa.

En el plano internacional, la administración de Uribe aprovechó el nuevo discurso de la lucha contra el terrorismo, para incluir los grupos armados no estatales, guerrilleros y paramilitares en esta lucha de carácter internacional. Bajo esta perspectiva, el gobierno colombiano adoptó la tesis de que el conflicto colombiano sí constituía una amenaza a la seguridad regional, por lo que hizo un llamamiento para la movilización de la comunidad internacional en su combate.

Este giro de la política de seguridad colombiana hacia la regionalización de su conflicto significó un choque frontal contra la política de no intervención y contención. Es así que, mientras Colombia se preparaba para la guerra con el apoyo de Estados Unidos bajo el paraguas del Plan Colombia, Ecuador buscaba deslindarse cada vez más, a través de su Plan Ecuador que contemplaba la salida de la Base Militar de Manta. A la vez, el gobierno ecuatoriano promovía

una nueva perspectiva de seguridad, menos “securitista” y más integral¹, con enfoque de derechos humanos.

En este contexto tiene lugar el bombardeo colombiano al campamento de las FARC, sin ninguna clase de cooperación ni coordinación con el Ecuador, a tal punto que el mismo Presidente Uribe luego reconocería que el operativo tenía la intencionalidad de no ser puesto en conocimiento de las autoridades ecuatorianas, suponiendo que la sola propuesta de la operación no hubiese tenido eco. No obstante, esta omisión del Estado colombiano refleja una vez más el poco interés que Colombia tiene por su vecino del sur. Ya en 2006, en el marco de la elaboración del Plan de Política Exterior, PLANEX 2006-2030 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Enrique Ayala Mora cuestionó seriamente la falta de preocupación de la prensa, la academia y, en general, de las autoridades de turno por la carga y las afectaciones que el “Mandato de recuperación de seguridad” tendrían sobre el Ecuador (Ayala Mora, 2006).

En la misma línea se refiere Luís Narváez Rivadeneira (2006) señalando que, aunque se insiste en la característica endógena del conflicto colombiano, se tiende a omitir la trabazón entre los contextos internos y externos de ese país, de manera particular con los países colindantes incluido el Ecuador, lo que es más Ecuador y Colombia forman parte de la región andina conjuntamente con Perú y Bolivia. Sin embargo, en reiteradas ocasiones, Colombia ha priorizado alianzas con una serie de países, incluso algunos fuera del continente americano como Holanda o Suiza, dejando en claro que Ecuador figura únicamente de manera marginal en la agenda colombiana. En sus palabras, Narváez enfatiza que *“el Ecuador no ha entrado en la agenda de Colombia como país amigo, ni siquiera como hermano menor”* (Narváez, 2006: 185). En este contexto, Angostura fue el epítome del poco interés y consideración colombiano para con el Ecuador, que contando con amplio respaldo internacional aprovechó el momento histórico para demandar de su vecino del norte la atención nunca recibida en temas cruciales como el éxodo de colombianos al Ecuador y las fumigaciones para erradicación de cultivos de coca.

Los Entretelones, una batalla ganada para Ecuador

Del mismo modo que Ecuador no ha sido parte por mucho tiempo de la agenda colombiana, el tema de los desplazamientos humanos tampoco formaba parte de la agenda de política social y menos de seguridad, puesto que era la violencia de la guerrilla la que los expulsaba. Mientras tanto, Ecuador se vio abrumado por un flujo migratorio de colombianos que huían de la violencia, sí, pero no solo de la guerrilla, sino de aquella que provenía de distintas vertientes, así como de las erráticas políticas gubernamentales que los dejaba a su suerte ante la incapacidad estatal de proteger la integridad y la seguridad de su población civil.

Por su parte el Ecuador, como principal afectado por la llegada de semejantes flujos migratorios y, pese a su posición de no involucramiento en el conflicto, recibió, atendió y aprobó miles de solicitudes de refugio, bajo una política de protección y defensa de los derechos humanos.

1 La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas. (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011).

Pese a su posición de no involucramiento en el conflicto, recibió, atendió y aprobó miles de solicitudes de refugio, bajo una política de protección y defensa de los derechos humanos. Según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre 2000 y 2005 más de 250.000 colombianos se desplazaron a Ecuador, donde se recibieron alrededor de 32.000 solicitudes de refugio, de las cuales fueron aceptadas 11.500. Si bien el Ecuador ha recibido en su mayoría de buen agrado a la migración colombiana, integrando a los refugiados a la sociedad y dotándoles de acceso a educación, salud y otros servicios básicos, Ecuador ha reclamado mayor atención del Estado colombiano, quien ha mirado por años para otro lado a la cuestión de los desplazados. Incluso, el Estado ecuatoriano ha planteado la necesidad de que Colombia contribuya con los programas de asistencia social de sus propios nacionales, en forma de subsidio o pago (Guáqueta, 2006), tomando en cuenta que la causa subyacente de la migración no es (únicamente) las acciones de la guerrilla, sino las “erradas” políticas de seguridad del gobierno colombiano y las fumigaciones (Guáqueta, 2006: 4).

En lo que se refiere a las aspersiones con glifosato a los cultivos de coca, intensificadas a finales de los noventa, ante los serios indicios de personas afectadas por el químico en el lado ecuatoriano de la frontera, en el año 2000 Ecuador solicitó a Colombia limitar aspersiones aéreas a 10 kilómetros de distancia de la frontera mutua y una investigación científica sobre la afectación del químico en las personas. Recién en 2005, el Presidente Uribe suspendió las fumigaciones aéreas, reemplazándolas con erradicación manual de cultivos. Sin embargo, en 2006, el gobierno colombiano reanudó las aspersiones ocasionando un nuevo impasse, que llevó al Ecuador a interponer una demanda ante la Corte Internacional de Justicia² de La Haya.

Aparte de conseguir el rechazo de cierta parte de la comunidad internacional y obtener del Gobierno de Uribe disculpas públicas, durante las negociaciones que se llevaron a cabo para alcanzar el restablecimiento de las relaciones impuso como condición el tratamiento de estos dos temas, que Colombia se haga cargo de su población en suelo ecuatoriano en forma de subsidio para el mantenimiento de los refugiados y en la elaboración de un plan para su repatriación voluntaria que contemple su reintegración a la sociedad colombiana. En cuanto al tema de las fumigaciones, éstas cesaron y Colombia se comprometió a mantenerse alejado del territorio fronterizo ecuatoriano.

Es importante señalar que, a los pocos meses de restablecidas las relaciones entre ambos países a inicios de 2010, en agosto del mismo año hubo un cambio de gobierno con el triunfo de Juan Manuel Santos, quien, pese a ser Ministro de Defensa en la era uribista, decidió flamear la bandera de la negociación para los acuerdos de paz. Bajo esta nueva política, se acordaron nuevos esquemas de cooperación bilateral, enmarcados en los gabinetes binacionales anuales, incluida la cooperación militar. Por ejemplo, se vio la necesidad de mejorar las condiciones de vida y de intercambio de las poblaciones fronterizas, sobre todo de aquellas ubicadas en Sucumbíos, donde se acordó la construcción de un nuevo paso que elimine el paso por trochas ilegales. Sin embargo, Ecuador fue el primero en iniciar la construcción del puente y Colombia

² En 2008 el Ecuador interpuso una denuncia al Estado colombiano ante la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, la querrela fue desestimada por el propio gobierno ecuatoriano.

tardó tanto en cumplir con su parte que por un tiempo extendido fue un puente que no conducía a ninguna parte.

Conclusiones

Aunque de manera reiterada los gobiernos de turno, tanto de Ecuador, como de Colombia se haya referido el uno al otro como el “hermano país”, que mantienen lazos estrechos, nada más lejos de la realidad. Si bien en el plano social este sentimiento es real, a tal punto que durante el tiempo que las relaciones diplomáticas se interrumpieron, al interno los vínculos existentes entre ambas poblaciones continuaron desarrollándose de forma normal, en lo político estas expresiones no han pasado de ser una retórica diplomática que en el fondo esconde una relación cargada de tensiones.

Lo ocurrido en la zona ecuatoriana de Angostura develó la verdadera dinámica de las relaciones bilaterales, relaciones que en gran medida se pueden catalogar como asimétricas, contradictorias y descoordinadas. La asimetría viene dada no solamente por factores obvios como el tamaño del Estado y la capacidad militar. Por un lado, Colombia exige al Ecuador un involucramiento activo en frontera, con el objeto de apoyar a la lucha interna que libra Colombia desde hace décadas, sin considerar que, si su propio ejército no ha logrado superar el empate negativo al que nos referimos anteriormente y cuya presencia en frontera es por lo menos escasa, por lo más inexistente, ¿cómo podría el Ecuador, con capacidades bélicas reducidas hacerse de un conflicto que ni es propio ni se ha “derramado” a su territorio? Dicho de otro modo, la asimetría se visibiliza en la forma en la que el “hermano mayor” mira al “hermano menor”, del que se espera mucho más de lo que sus capacidades alcanzan, pero que a la vez es altamente sensible a lo que sucede al otro lado de sus fronteras.

Por otro lado, las relaciones son contradictorias ya que, pese a la citada demanda de involucramiento, en la agenda de aliados y “amigos” de Colombia no figura el Ecuador, que debería ser, conjuntamente con el resto de países colindantes aliados naturales con los cuales definir una agenda integral que aborde la cooperación de cada Estado de acuerdo con el tipo y alcance de la afectación del conflicto.

Como hemos visto, esta falta de entendimiento se origina en las diferencias sustanciales existentes en la política exterior de ambos países que no han podido superarse en aras de una relación en la que al menos prime la cooperación, pero sobre todo la comprensión mutua de las realidades de cada uno. Aunque el Ecuador haya logrado sentar en la mesa a Colombia, para abordar los temas de su interés, ligados a los efectos directos que ha tenido el conflicto interno colombiano en su territorio, mientras el conflicto persista existe el riesgo de nuevas tensiones futuras. Si bien en la actualidad los Acuerdos de Paz con la guerrilla de las FARC brindan la oportunidad de un nuevo escenario, menos violento y más cooperativo, también plantea nuevos desafíos en la relación con los vecinos del sur, especialmente en lo que tiene que ver con la metamorfosis de los grupos guerrilleros no adheridos a los acuerdos hacia el crimen organizado y cuyas actividades delictivas se desarrollan en las zonas limítrofes.

Referencias

- Ayala Mora, E. (2006), "Comentario a las Ponencias: La Seguridad en las Relaciones Ecuador – Colombia", *Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia – Perú)*, Plan Nacional de Política Exterior, 2006 – 2020, pp. 90-93.
- Bonilla, A. (2004), "Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico", *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, 151-172.
- Bustamante, F. (2004), "Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio", en Claudia Fuentes S, (Ed.), *Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, FLACSO- Sede Académica de Chile-Editorial Biblos, Santiago de Chile.
- Guáqueta, A. (2006), "Relaciones Colombia – Ecuador: Retos y Oportunidades para el Restablecimiento de la Confianza", *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, pp. 1-10.
- Narváez, L. (2006), "Comentario a las Ponencias: El impacto internacional del conflicto colombiano", *Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia – Perú)*, Plan Nacional de Política Exterior, 2006 – 2020, pp. 183-185.
- Pizarro, E. (2003), "Colombia. El proyecto de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe", *Nueva Sociedad*, 186, pp. 4-17.
- Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador (2011), *Plan de Seguridad Integral*.
- Vargas, A. (2006), "La Política de los países vecinos respecto a Colombia", *Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia – Perú)*, Plan Nacional de Política Exterior, 2006 – 2020, pp. 129-161.