



# La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia: Una experiencia de mediación *Track 1.5* del Centro Carter

Jennifer McCoy

## Las raíces de la tensión binacional

La relación política binacional entre Ecuador y Colombia se ha desarrollado en el marco de un escenario de altos y bajos. Dos naciones que comparten una extensa frontera común de 586 Km. han visto transcurrir su historia entre encuentros y desencuentros, alrededor de objetivos compartidos, pero también de problemas internos que traspone los límites geográficos.

La relación de vecindad y una lengua y cultura en común han potenciado las relaciones comerciales, culturales, productivas y sociales entre colombianos y ecuatorianos. Los dos países fueron protagonistas de la creación de la primera zona de integración fronteriza (ZIF) en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en la década de los noventa. Sin embargo, las oportunidades de integración no han sido ajenas a la presencia de los problemas internos de cada país, los cuales traspasan los límites geográficos y crean tensiones que incrementan las posibilidades de crisis entre los dos países. Los esfuerzos encaminados a impulsar procesos de desarrollo social, económico y ambiental, han estado acompañados por el creciente desplazamiento de refugiados colombianos a Ecuador, desde el año 2000, a causa del conflicto interno de Colombia, con su respectivo impacto socioeconómico para el primer país. Los esfuerzos oficiales de control de actividades ilegales en la frontera corren de forma paralela con la incursión de grupos guerrilleros como las FARC en el territorio ecuatoriano, con fines de descanso y abastecimiento.

Las relaciones entre Ecuador y Colombia no pueden comprenderse sin reconocer que su ritmo está marcado por dos visiones distintas sobre sus agendas de seguridad. Para Colombia su conflicto interno traspasa sus fronteras mientras que Ecuador ha mantenido la decisión de no involucrarse en el problema interno de su vecino del norte. Ambas visiones se construyen en una región en la cual las relaciones fronterizas forman parte de la agenda política interna de Quito y Bogotá, con posiciones políticas distintas y proyecciones diferentes sobre su articulación con otros países de la región y con los Estados Unidos.

Las visiones divergentes sobre cómo abordar los temas de seguridad en la frontera ya habían generado tensiones entre Quito y Bogotá en 2005, cuando el Gobierno ecuatoriano exigió a Colombia suspender las fumigaciones con glifosato en la zona sur del país, hasta comprobar sus efectos sobre la salud de los habitantes de las áreas colindantes con los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, donde existen cultivos de coca<sup>1</sup>. A mediados de 2007 Colombia decidió incrementar las erradicaciones manuales de coca para reducir el uso del glifosato. Las relaciones entre Quito y Bogotá pasaban por un momento de calma; sin embargo, empezaban a hacerse evidentes algunos síntomas de tensión, no solo alrededor del tema de las fumigaciones sino también como expresión de una nueva situación política.

La política de seguridad colombiana, el Plan Colombia, en marcha desde el año 2000, tuvo en 2007, como contraparte, la propuesta de un nuevo gobierno en su vecino del sur. La administración del Presidente Rafael Correa, inaugurado en enero 2007, decidió emprender su agenda de seguridad mediante el Plan Ecuador para la Frontera Norte, un plan de acción basado en la promoción del desarrollo social y económico de la población de la zona fronteriza. El lanzamiento del Plan Ecuador en abril del 2007, ante la Comunidad Internacional —el Centro Carter incluido, permitía prever que el nuevo Gobierno ecuatoriano trataba de responder, de una nueva manera, a la política de seguridad de su vecino del norte.

## La iniciativa de diálogo

Es en ese contexto que el Centro Carter y el PNUD comenzaron a explorar la idea de impulsar una iniciativa binacional de diálogo, creando un espacio de carácter generativo entre ciudadanos sin responsabilidad gubernamental, para promover el entendimiento entre ambas sociedades e impulsar una agenda de cooperación entre los gobiernos que les permitiera abordar conjuntamente problemas clave. Estaba claro, para los responsables de ambas organizaciones, que era muy posible un incremento de las tensiones entre los dos países, dado el posicionamiento ideológico y las características de ambos gobiernos, aunque nunca previeron una eventual ruptura de las relaciones entre ambos países.

La iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo (GBD) consistió en la conformación de un grupo de veinte personas con capacidad de influir en la opinión pública y de contribuir a la formación de políticas públicas de ambas naciones. Todas ellas vinculadas con los círculos políticos y académicos, con el sector empresarial, con organizaciones de la sociedad civil y con los medios de comunicación, a quienes se invitó a intercambiar opiniones y perspectivas sobre las relaciones binacionales en un clima amistoso, distendido e informal, con la idea de que, posteriormente, cada una de ellas influyera positivamente en su ámbito de acción. Así pues, la iniciativa puede describirse como la creación de una “red” binacional de personas con capacidad de influir positivamente en las relaciones entre los dos países. La selección de los

integrantes se consideró un aspecto crítico. Para ella se puso especial atención al liderazgo, la influencia y la diversidad ideológica de los miembros del GBD. Asimismo, se consideró importante que dentro del Grupo hubiese representantes de las provincias o departamentos a ambos lados de la frontera común.

El GBD fue formado bajo la modalidad de diplomacia conocida como *track 1.5* (se denomina *track 1* a la diplomacia gubernamental y *track 2* a la diplomacia ciudadana o de organizaciones de la sociedad civil). Esto implica que el grupo realiza sus actividades de una manera independiente y autónoma, pero relacionada y en contacto directo con los dos gobiernos. Por lo tanto, el requisito para poder integrar el grupo era no ocupar un cargo político oficial al momento de ser parte del mismo. Aquellos integrantes del Grupo que fueron llamados a hacerlo mientras este operó, debieron ceder su puesto a otra persona. Dado que se trató de una iniciativa de “diplomacia 1.5”, desde el inicio fue del conocimiento de las cancillerías de ambos países, así como de ambos Presidentes, y contó con su beneplácito.

El Grupo sostuvo seis reuniones de dos días cada una entre noviembre de 2007 y mayo de 2009: dos en Atlanta, (EE.UU.), dos en Quito (Ecuador), dos en Bogotá (Colombia). En dos de estas reuniones también participó el ex Presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter. Adicionalmente, los integrantes del GBD tuvieron oportunidad de reunirse en una ocasión con el Presidente Álvaro Uribe y en otra con el Presidente Rafael Correa.

## La crisis de Angostura

Tras el segundo encuentro del grupo, las relaciones entre ambos países sufrieron un brusco giro a raíz de la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio ecuatoriano para bombardear un campamento clandestino de las FARC en la localidad de Angostura, el 1 de marzo de 2008. Este episodio desembocó, dos días después, en la ruptura de relaciones diplomáticas y crispó todos los planos de la relación binacional, presionando al GBD a replantear sus objetivos originales y en alguna medida, modificar sus actividades. Al mismo tiempo, con el asesoramiento de algunos de sus miembros, el Centro

Carter emprendió una serie de acciones encaminadas a disminuir la tensión y acercar las posiciones entre las dos naciones vecinas. Estas actividades fueron de carácter discreto, no trascendieron a la opinión pública e incluyeron la mediación del ex Presidente Jimmy Carter.

La operación militar del Gobierno colombiano tuvo un impacto negativo sobre las relaciones bilaterales entre los dos países. En el ataque murió el segundo al mando de las FARC, “Raúl Reyes”. También murieron 25 personas más que se encontraban en el campamento guerrillero al momento del ataque, incluyendo un ciudadano ecuatoriano.

El Gobierno ecuatoriano consideró la incursión armada como una agresión a su territorio. Bogotá justificó haber actuado en “legítima defensa.” El Presidente de Ecuador consideró la incursión como una agresión a su territorio y ordenó que se realizara una investigación militar. Al día siguiente de los hechos ocurridos en Angostura el gobierno ecuatoriano exigió una “disculpa formal” a Colombia, la indemnización por daños y un compromiso de que no se repetirían ataques de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano. La respuesta de Bogotá fue que no se había violado la soberanía y justificó haber actuado en “legítima defensa”. El gobierno colombiano anunció haber encontrado información que demostraba “vínculos” de funcionarios del Gobierno del Ecuador con las FARC. Ambos países retiraron sus embajadores y el Ecuador realizó una movilización de tropas a la frontera.

Dos días después del hecho, las relaciones diplomáticas entre los dos países se rompieron. En este contexto, algunos miembros del Grupo empezaron a intercambiar comunicaciones informales para evaluar la gravedad de la situación y sus posibles consecuencias.

La crisis diplomática fue tratada con celeridad y eficiencia por los presidentes latinoamericanos durante la cumbre del Grupo Río, que se realizó en Santo Domingo, República Dominicana<sup>2</sup>. Tras la reunión, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, viajó a Quito y Bogotá como parte de la Misión de Buenos Oficios que le fue encomendada. En cada ciudad tuvo lugar una reunión con los miembros del Grupo Binacional de Diálogo (GBD) que compartieron con él su evaluación de la situación. Varias de las iniciativas destacadas por el Secretario General coincidieron con recomendaciones presentadas a él por el Grupo.

## Mediación inicial

En el contexto de la crisis diplomática, y en el contexto de la iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo, Jimmy Carter se comunicó por teléfono con el Presidente Rafael Correa y con el Presidente Álvaro Uribe, para evaluar la situación con cada uno de ellos y ofrecerles la ayuda que requiriesen desde el espacio generado por el GBD.

Durante la conversación entre Jimmy Carter y el Presidente Rafael Correa, en los últimos días del mes de marzo, éste planteó directamente su interés de que Carter transmitiese al Presidente Uribe los puntos que eran de vital importancia para Ecuador.

En la comunicación con el Presidente Uribe, Carter exploró sus reacciones a cada uno de los puntos, sin plantearlos textualmente, y encontró en él una considerable apertura, por lo que le propuso que el equipo del Centro Carter siguiera trabajando el tema con su canciller. Uribe aceptó y el canciller Fernando Araujo se comunicó con la directora Jennifer McCoy, acordando ambos una visita del consultor del Centro Carter Francisco Diez a Bogotá para el lunes 31 de Marzo. Así se inició el primer ejercicio confidencial de mediación conducido por el Centro Carter, para propiciar el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Las gestiones del Centro Carter empezaron una vez que en el ámbito regional la reunión de cancilleres la OEA se pronunció a pedido del Ecuador sobre el bombardeo de Angostura y abrió la posibilidad de la gestión de buenos oficios del Secretario General de la OEA o de terceras partes. La intención era apoyar y abrir espacios para los esfuerzos de la OEA.

Desde el Centro Carter, McCoy y Diez planificaron una secuencia de conversaciones con ambos gobiernos (“*shuttlediplomacy*”). Diez consultó a algunos miembros del GBD cercano a los dos presidentes. El consejo y la guía de los miembros de GBD, así como su activa participación en el ejercicio que se realizaría después, resultaron de un valor excepcional.

En su programa radial semanal del sábado 29 de marzo, el Presidente Rafael Correa anunció que el Ecuador estaba preparando una “respuesta contundente” a Colombia. Diez llegó el domingo 30 a Colombia para la reunión con el canciller Fernando Araujo, consciente de que

el contexto para iniciar las gestiones se presentaba, cuando menos, amenazante.

La conversación con el canciller Araujo, fue positiva, franca y abierta. Se exploraron los puntos planteados por Ecuador; pero el canciller advirtió que todo podía cambiar según cual fuera la “respuesta contundente” anunciada por Correa. Hubo coincidencia en que seguramente se presentaría una demanda ante la Corte Internacional de la Haya contra Colombia por el tema de las fumigaciones en la frontera. Así fue anunciado al medio día de ese lunes. Eso cambiaba el escenario de las negociaciones y, frente a ello, Diez optó por proponer un ejercicio de construcción de confianza. Antes de viajar a Quito ese mismo día, redactó una propuesta y se la envió al canciller Araujo, quien se comprometió a dar su respuesta a la brevedad.

Entre otros puntos relevantes de esta propuesta, se hallaban acordar una “tregua de declaraciones públicas negativas o de ataque al otro país” por diez días y darle una oportunidad a la gestión informal, no oficial y reservada del Centro Carter con el apoyo del grupo binacional de diálogo. Además planteaba armar un grupo de trabajo con cuatro miembros del grupo binacional, para que en estos diez días trabajaran en identificar pequeños pasos y señales posibles de ambos gobiernos para generar confianza, así como las condiciones mínimas para el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Este esfuerzo podría dar apoyo a las gestiones formales de la OEA de construir confianza en temas de seguridad entre los dos países.

Diez viajó a Quito para reunirse con la canciller María Isabel Salvador el siguiente día. Minutos antes de comenzar la reunión con la canciller, el canciller Araujo se comunicó telefónicamente con Diez para darle su conformidad con el ejercicio. La conversación con la ministra y con su vice canciller (ex miembro del GBD) José Valencia, se prolongó casi dos horas y fue de enorme utilidad para entender la complejidad del conflicto del lado ecuatoriano. Finalmente, ella aceptó que Diez planteara al Presidente Correa el ejercicio propuesto definido como “*pequeños pasos para reconstruir la confianza*”, el cual ya tenía una primera luz verde de Colombia.

La reunión con el Presidente Rafael Correa el mismo día se extendió más de lo previsto y permitió generar un buen nivel de empatía. Todo lo

aprendido durante los diálogos de los miembros del GBD parecía estar concentrado en las apreciaciones y posturas del Presidente. Correa no solamente dio su conformidad para desarrollar el ejercicio propuesto sino que, al saber que Diez viajaría nuevamente a Colombia y vería al Presidente Uribe, le pidió que le transmitiera su interés en resolver la situación lo más rápidamente posible y en sostener un diálogo fluido, entre ambos presidentes, para mantener las mejores relaciones en beneficio de los dos pueblos.

Luego de la reunión, junto con la canciller Salvador, se elaboró el documento con la metodología prevista para el desarrollo de los “pequeños pasos” que incluía el involucramiento de cuatro miembros del GBD trabajando con los vice cancilleres de ambos países en la identificación de las señales a enviarse mutuamente para construir confianza.

Dos días después, ya en Bogotá, el canciller Araujo encontró a Diez en la puerta de entrada del despacho presidencial. Nuevamente, lo aprendido acerca del contexto colombiano durante las sesiones del GBD fue esencial para entender las preocupaciones y prioridades del Presidente y lograr su acuerdo a la realización del ejercicio propuesto. Finalmente, con una pequeña modificación, Uribe aprobó el documento y la realización del ejercicio.

## **El fracaso de la iniciativa**

Durante la semana del 7 de abril ambos gobiernos cumplieron meticulosamente los compromisos asumidos en el documento. Lamentablemente, durante el viaje del Presidente Correa a México, el Embajador colombiano (que ignoraba del acuerdo) respondió a unas declaraciones del mandatario ecuatoriano, quien reiteró en televisión sus críticas al gobierno de Colombia, generándose una escalada de comunicados oficiales y declaraciones públicas agresivas que dieron por tierra con los esfuerzos emprendidos. En este contexto, pocos días más tarde se llevaría a cabo en Bogotá la tercera ronda de diálogo del GBD.

El tercer encuentro del Grupo se llevó a cabo en Bogotá, entre el 26 y 29 de abril de 2008, en medio de la crisis diplomática. La reunión fue

el escenario para un intercambio profundo y sincero de sentimientos y percepciones entre sus miembros. El Grupo como tal cambió en esta reunión; hubo una apertura y un nivel de comprensión de las visiones del otro capaz de impulsar cambios internos en cada uno de los participantes.

Los ecuatorianos expusieron la profundidad de la marca dejada por décadas de conflicto territorial en la frontera con el Perú y la importancia que tiene para ellos el concepto de integridad territorial y el respeto a la soberanía y la dignidad nacional, y por lo tanto el alcance del impacto de los hechos del 1º de marzo.

El grupo colombiano, cuyos integrantes representaban visiones ideológicas diversas, expuso frente a sus pares ecuatorianos el drama de la violencia perpetrada por más de cuatro décadas por los grupos armados irregulares que actúan en su país y mostraron los efectos que producen la inseguridad y el temor atravesando la vida cotidiana de todas las capas sociales colombianas, y por lo tanto, el significado de la lucha contra las FARC y la importancia que tiene para ellos la seguridad.

El GBD decidió en esta reunión desplegar su influencia de manera formal, mediante una carta dirigida a ambos presidentes solicitándoles se reanudasen las relaciones diplomáticas. Los miembros se comprometieron a coleccionar firmas de personalidades de ambos países para apoyar esa petición durante el mes que faltaba para la ya programada cuarta reunión en Atlanta, a fines de mayo.

Previo a la realización de este encuentro, y considerando la escalada de declaraciones públicas agresivas entre representantes de ambos gobiernos, el ex Presidente Carter realizó una llamada telefónica al Presidente Rafael Correa con el propósito de preguntarle expresamente si estaba de acuerdo en que el Grupo Binacional de Diálogo siguiera trabajando por el mejoramiento de las relaciones binacionales, y para obtener su visión respecto al conflicto.

En el ámbito de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador, la OEA había continuado con sus gestiones de buenos oficios y los vicescancilleres de ambos países habían seguido trabajando de manera discreta, logrando normalizar varias cuestiones relativas a la seguridad en la frontera común. Sobre esa base, entre los puntos a conversar

con Correa, Jimmy Carter incluyó la pregunta de si el gobierno del Ecuador consideraría la posibilidad de restablecer relaciones “a nivel de Encargados de Negocios”.

## Segundo ejercicio de mediación del Centro Carter (mayo – junio de 2008)

La comunicación entre el ex Presidente Carter y el primer mandatario ecuatoriano se dio en forma paralela a la sesión de los integrantes del GBD, lo cual incluyó la participación del Secretario General José Miguel Insulza y Rebeca Grynspan (Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD). Para sorpresa de todos, Jimmy Carter reportó que el Presidente Correa había respondido que sí estaba listo para restablecer relaciones a nivel de Encargados de Negocios. Como la conversación fue en inglés, se planteó la posibilidad de que hubiera alguna confusión en los términos y se decidió que era conveniente confirmarlo. Insulza alentó al Centro Carter a corroborar esa decisión del Ecuador manifestando su esperanza de que efectivamente fuera así.

Se decidió un nuevo viaje de Diez a Quito para el 28 de mayo; a la vez, el Centro Carter y el Grupo decidieron realizar dos encuentros binacionales adicionales a los previstos en el proyecto original —en Quito y Bogotá, respectivamente— durante los meses subsiguientes.

Ya en Quito, Diez asistió con la canciller Salvador a una reunión con el Presidente Rafael Correa, quien confirmó que, efectivamente, tal como lo había dicho al ex Presidente Carter, su gobierno estaba dispuesto a restablecer relaciones diplomáticas con Colombia a nivel de Encargados de Negocios. Aclaró que ese paso debería mantenerse en absoluta confidencialidad hasta que se concretara y debía darse luego de la Asamblea General de la OEA, que se celebraría en Medellín, Colombia, del 1º al 3 de junio.

Se acordó que la decisión se presentaría como respuesta a un pedido del ex Presidente Carter a través de tres comunicados secuenciales— del Centro Carter, de Colombia, y de Ecuador. El Centro Carter estuvo a cargo de comunicarse con el Gobierno de Colombia, que aceptó avanzar la iniciativa de la forma solicitada por Ecuador.

El 6 de Junio de 2008 se hicieron públicos los Comunicados. Insulza emitió también ese mismo día un comunicado celebrando la decisión y manifestando que la OEA facilitaría las gestiones de su representante personal con los vicescancilleres. En efecto, ellos debían implementar el intercambio de las comunicaciones diplomáticas formales que harían efectiva la decisión.

## Nuevas frustraciones

El 23 de junio el diario argentino *Página 12* publicó una entrevista al Presidente Correa el cual produjo malestar en el gobierno colombiano. Cuando estaban casi listas las notas diplomáticas para reanudar las relaciones diplomáticas, Colombia le comunicó a la OEA que había decidido “demorar” el trámite de intercambio. Al enterarse, el Presidente Correa contestó que, ante esa actitud, Ecuador cancelaba definitivamente el proceso de restablecimiento de relaciones, al menos hasta que hubiera un gobierno “serio” en el vecino país. El viernes 27 de junio, ante las declaraciones del Gobierno ecuatoriano, el Centro Carter emitió un comunicado de prensa dando por finalizadas sus gestiones de facilitación a nivel de los gobiernos y ratificando su voluntad de seguir trabajando a nivel de la sociedad civil.

Todo ello generó conclusiones y aprendizajes para el GBD. Entre otros, la importancia de marcar una distinción clara entre el papel del Grupo Binacional de Diálogo y el papel de mediación de la OEA y del ex Presidente Carter, así como la ventaja de enfocar los esfuerzos en iniciativas que contribuyan a la agenda positiva, tanto a través de actividades a nivel de sociedad civil como elevando propuestas a los gobiernos.

Durante los distintos encuentros entre los integrantes del GBD y las autoridades de los dos países, surgieron algunas conclusiones de relevancia para el accionar del Grupo. Una fue que este podría jugar un papel importante en el fortalecimiento y enriquecimiento de las relaciones entre Ecuador y Colombia, en el ámbito de la sociedad civil. Se distinguió entre los temas de la agenda positiva que dependen de los gobiernos nacionales y los que podrían ser tratados e impulsados desde la sociedad civil. Se destacó la importancia de distinguir claramente la

naturaleza ciudadana del grupo y el papel de mediadores que venían ejerciendo otras instituciones como el Centro Carter y la OEA en las relaciones entre los dos países.

## Iniciativas del GBD en la frontera común

El año 2008 cerró con un endurecimiento de las posiciones, agravado por declaraciones de confrontación y ciertas medidas como el restablecimiento de la exigencia de presentar el “pasado judicial” a los ciudadanos colombianos que quisieran ingresar al Ecuador. En el mes de octubre, el Presidente Uribe se había excusado de participar en la Cumbre Extraordinaria de la CAN en Ecuador, por considerar que no existían las condiciones para asistir. El cruce de declaraciones entre ambos presidentes continuaba.

En este contexto, el GBD tenía dos reuniones más en noviembre de 2008 y mayo de 2009, y inició varias actividades. Como resultado de las actividades del GBD, diarios y revistas en cada uno de los dos países invitaron a colaborar a columnistas y generadores de opinión del país vecino. Como consecuencia de ello, la agenda binacional—antes centrada en temas de seguridad—se amplió ostensiblemente, incluyendo asuntos de cooperación cultural, desarrollo transfronterizo y otros. Asimismo, se produjo y emitió por la televisión de los dos países un documental que abordó el tema de las relaciones binacionales desde una perspectiva positiva y ajena a los enfoques habituales sobre la materia. Además, se realizó un encuentro cívico que reunió a autoridades políticas y a fuerzas vivas de las comunidades y departamentos transfronterizos, así como a organizaciones de la sociedad civil para que dialogaran y expusieran sobre la situación fronteriza. Los miembros del GBD también contribuyeron al desarrollo de actividades culturales y académicas binacionales.

Los gobiernos ecuatoriano y colombiano no habían logrado superar la crisis bilateral y las tensiones persistían. A finales del mes de enero del 2009, mediante un comunicado público, el Gobierno ecuatoriano insistió en que no se reanudarían las relaciones diplomáticas mientras Colombia no reparase los daños provocados por el ataque del 1º de marzo contra el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano y

mientras no se diese cumplimiento a cinco precondiciones planteadas por Ecuador al gobierno colombiano, (modificadas de las primeras condiciones transmitidas en abril 2008), a saber:

1. Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC;
2. Que comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza;
3. Que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión de 1 de marzo;
4. Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura; y
5. Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados.

Tras el comunicado oficial del Gobierno ecuatoriano, Bogotá manifestó su interés en el restablecimiento de relaciones y anunció el reforzamiento de presencia militar en la zona de frontera; pero no se realizó ningún movimiento adicional a favor del restablecimiento de los vínculos entre los dos países.

Inmediatamente después de las elecciones generales del 26 de abril de 2009, el ex Presidente Jimmy Carter y su esposa, con la Dra. Jennifer McCoy, visitaron el Ecuador, como parte de una gira de cuatro países. El Presidente Correa aceptó el ofrecimiento de Carter de invitar a ambos cancilleres a reunirse informalmente con él en Atlanta. Posteriormente, el Presidente Carter llamó al Presidente Uribe, quien aceptó la invitación para enviar a su Ministro de Relaciones Exteriores a Atlanta.

### **Tercer ejercicio de mediación del Centro Carter (abril – agosto 2009)**

Se acordó la fecha del 21 y 22 de Mayo de 2009 para que ambos cancilleres, el colombiano y el ecuatoriano, trabajasen en Atlanta en una reunión informal y reservada para explorar opciones de acercamiento. Días antes del encuentro el Centro Carter envió a los dos cancilleres un

documento denominado “Encuadre de Trabajo” con el fin de generar un terreno seguro común y explicar cómo funcionaría la facilitación del ex Presidente Carter.

La reunión en Atlanta comenzó con una cena solo con la delegación ecuatoriana y siguió con un desayuno solo con la delegación colombiana. Luego se trabajó el resto de la mañana en una sesión conjunta. Sobre el mediodía, el ex Presidente Carter pidió un receso durante el cual él mismo redactó una propuesta de acuerdo. Ambas delegaciones revisaron la propuesta durante el almuerzo y, de nuevo en la sala de reuniones, se terminó de acordar el texto. Ambos cancilleres intercambiaron sus números telefónicos privados. Se estableció que solamente luego de la aprobación del Presidente Correa y del Presidente Uribe se consideraría consolidado el acuerdo. Durante los días subsiguientes hubo comunicaciones telefónicas en las que se modificó parcialmente el texto, hasta que finalmente se logró una redacción consensuada el 2 de Junio, la cual incluyó el restablecimiento de relaciones a nivel de Encargados de Negocio.

A solicitud de los dos cancilleres, el 25 de junio el Centro Carter presentó una “hoja de ruta” para llevar adelante la implementación del acuerdo alcanzado en los días previos, entre los cuales se incluía que: (i) Durante las siguientes semanas, hasta que se alcanzaren los detalles de un acuerdo global, ambos presidentes y otros altos funcionarios del gobierno deberían restringirse de realizar comentarios negativos sobre la otra nación y sus políticas; (ii) El establecimiento de mecanismos diferenciados para el tratamiento de temas específicos como seguridad y criminalidad, desarrollo fronterizo e, información sensible; (iii) Preparación de documentación para intercambio de Notas Diplomáticas y designación de diplomáticos; (iv) Celebración de una reunión de cancilleres durante la primera semana de agosto y; (v) Emisión de un comunicado de prensa conjunto que incluyese los acuerdos alcanzados.

Los pasos se daban en un contexto geopolítico caracterizado por la adhesión del Ecuador al ALBA (Alianza Bolivariana de las Américas) y el inicio de las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos para un nuevo acuerdo de cooperación militar que permitiría el uso de bases militares de Colombia por parte de los Estados Unidos, para el control del narcotráfico. La noticia incrementó las tensiones entre Bogotá, Caracas y Quito.

## Nuevas complicaciones

El tercer ejercicio de mediación no estuvo exento de nuevas complicaciones que profundizaron la desconfianza entre Bogotá y Quito. El Centro había presentado la hoja de ruta a ambas partes; pero una nueva escalada de la conflictividad entre los dos gobiernos se dio ese mismo mes de junio cuando el Fiscal General del Ecuador anunció que el ex ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, tendría que afrontar un proceso penal en la provincia de Sucumbíos<sup>3</sup>. En Colombia, un grupo de abogados independientes del gobierno presentó ante la Fiscalía General una demanda contra el Presidente ecuatoriano y el ex ministro de Seguridad, Gustavo Larrea, acusándolos de mantener nexos con las FARC. En esos mismos días los medios de comunicación difundían un vídeo en el que uno de los líderes de las FARC, Jorge Briceño, alias “Mono Jojoy”, afirmaba que el grupo guerrillero había realizado aportes económicos a la campaña electoral del Presidente ecuatoriano.

El incremento de las tensiones derivó en una serie de gestos inamistosos entre ambos gobiernos, que llevó a que las relaciones comerciales entre los dos vecinos pasasen a ser parte del conflicto diplomático. En el mes de julio el Gobierno ecuatoriano impuso salvaguardias económicas a la importación de una serie de productos colombianos. El Gobierno colombiano, por su parte, presentó su protesta ante la CAN y suspendió de manera informal el paso de víveres ecuatorianos por la frontera común.

Días antes de que Rafael Correa se posesionara en su nuevo período presidencial<sup>4</sup>, el 29 de julio de 2009, el ministro de Gobierno entregó al Fiscal General de la Nación copias de fragmentos de un presunto diario de “Raúl Reyes”; en los que el segundo al mando de las FARC aseguraba haber sido traicionado por funcionarios del gobierno del Presidente Correa vinculados a actividades de narcotráfico<sup>5</sup>. El documento fue entregado por el canciller Falconi a la OEA.

## Un nuevo esfuerzo por retomar el acuerdo

Este último gesto fue interpretado como una señal para que las relaciones bilaterales entre los dos vecinos empezasen a dar un viraje. La

última semana de julio, durante una cita de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los cancilleres Falconi y Bermúdez volvieron a conversar en privado. El Centro Carter había elaborado un nuevo borrador con modificaciones a la “hoja de ruta” propuesta en junio, con el fin de que sirviera de base para la conversación directa entre los ministros. Entre otros, el borrador incluía la ratificación a la vigencia de los puntos del acuerdo alcanzado el 2 de junio y la conformación de comisiones binacionales de trabajo para afinar los acuerdos referidos a los temas específicos planteados previamente<sup>6</sup>.

Por su parte, Colombia había enviado un mensaje positivo al Ecuador. Un grupo de 11 militares ecuatorianos, vestidos de civil, fueron capturados por la autoridad militar en territorio colombiano, en el límite departamental de Putumayo. Los once ecuatorianos fueron devueltos a las autoridades militares ecuatorianas, en aplicación de la Cartilla de Seguridad. Por otro lado, la CAN, había establecido una resolución para reducir las salvaguardias económicas ecuatorianas a productos colombianos.

En este contexto, el 10 de agosto, día de la posesión del Presidente Correa, Francisco Diez llegó a Quito para posteriormente viajar a Bogotá. Durante su estadía en la capital ecuatoriana, Diez dedicó gran parte de su tiempo a explorar el estatus de los esfuerzos de mediación previos y a empujar las negociaciones entre los dos gobiernos. También se reunió con los integrantes ecuatorianos del GBD para conocer sus percepciones sobre la situación política.

Esa misma mañana, la reunión de Presidentes de UNASUR tuvo lugar en Quito, sin la presencia del Presidente Álvaro Uribe. El principal tema de discusión fueron las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares colombianas por personal militar estadounidense. El Presidente Correa, al igual que el primer mandatario venezolano, Hugo Chávez, fue crítico sobre dichas negociaciones. Los mandatarios de UNASUR decidieron mantener una reunión adicional para discutir el tema, la cual se celebraría a finales del mes de agosto en Bariloche, Argentina, y en la que se esperaba contar con la presencia del primer mandatario colombiano.

Pese a los eventos en torno a la reunión de UNASUR, los funcionarios de ambos gobiernos mencionaron a Diez la voluntad del Presidente Correa y del Presidente Uribe de avanzar en el restablecimiento de relaciones

entre ambas naciones, también su interés en colaborar entre homólogos. En ambos países, Diez se reunió con varios oficiales y funcionó como un canal de comunicación entre las autoridades de ambos gobiernos, que se encargaron de pasar de las buenas intenciones a los hechos.

El 14 de agosto, durante la clausura de la Asamblea General de la Asociación de Empresarios de Colombia (ANDI), el Presidente Uribe anunció la disposición de su gobierno a iniciar un diálogo para restablecer las relaciones de su país con Ecuador y, una vez más, presentó una disculpa pública al gobierno ecuatoriano por los hechos de Angostura. La respuesta ecuatoriana se dio al día siguiente. Desde su enlace radial de todos los sábados, el Presidente Correa aceptó las disculpas del Primer Mandatario colombiano y afirmó estar dispuesto a conversar para reanudar las relaciones diplomáticas con la condición de que Colombia cumpliera con los compromisos adquiridos: la entrega de los videos del bombardeo de Angostura, los discos duros de los computadores hallados en el campamento de las FARC y dejar de vincular al Gobierno ecuatoriano con las FARC.

Una semana más tarde, Bermúdez y Falconi mantuvieron un nuevo encuentro en el marco de la XIV Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, en Lima, de cara a la reunión extraordinaria de UNASUR. El acercamiento entre los cancilleres se evidenció de manera más formal tras la reunión de Presidentes de UNASUR, en Bariloche. Pese a la conflictividad de una reunión en la que el eje era la política de seguridad colombiana, los cancilleres de Colombia y Ecuador anunciaron que estaban dispuestos a abrir el diálogo durante los próximos días. El escenario planteado era la Asamblea Ordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York, a la cual los dos ministros asistirían en septiembre.

El gobierno colombiano lanzó una nueva señal positiva: el Presidente Uribe solicitó a Antonio Navarro Wolf, gobernador de Nariño y miembro del GBD, servir como mediador ante el Gobierno del Ecuador para el restablecimiento de las relaciones entre Quito y Bogotá. Pese a que la participación del líder político colombiano no se llegó a formalizar, en todo momento Navarro aprovechó los espacios políticos, sociales y fronterizos para mantener un canal de diálogo entre los dos gobiernos, en búsqueda de una relación de hermandad y complementariedad entre las dos naciones.

## El inicio del diálogo formal (Nueva York, septiembre de 2009)

La primera reunión formal entre los ministros Falconi y Bermúdez se llevó a cabo en Nueva York, en el marco de la Asamblea Ordinaria de las Naciones Unidas, durante la tercera semana de septiembre del 2009. Durante la misma, los dos cancilleres emitieron un comunicado conjunto en el que se señaló el inicio de un proceso de diálogo directo, con el propósito de lograr la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países, compromisos concretos sobre los pasos a seguir durante las siguientes semanas, el reconocimiento de algunas de las condiciones planteadas por ambos lados y la solicitud formal de intervención al Centro Carter y a la OEA como facilitadores para abordar los temas sensibles entre Ecuador y Colombia. Los distintos puntos del comunicado recogían el espíritu del acuerdo facilitado por el ex Presidente Jimmy Carter, sobre el cual se había llegado a un consenso en junio pasado.

Dos semanas más tarde, el 8 de octubre, se llevó a cabo en la ciudad fronteriza de Ipiales, Colombia, la segunda reunión formal entre los cancilleres y las delegaciones conformadas por autoridades de ambos gobiernos, con el propósito de avanzar en el proceso de restablecimiento de las relaciones diplomáticas. La reunión contó con la presencia del Secretario General de la OEA, José Manuel Insulza y la representante del Centro Carter, Dra. Jennifer McCoy. Los pasos dados adelante se concretaron con la conformación de tres comisiones que recogían los puntos sobre los cuáles se había venido trabajando:

1. Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad
2. Comisión de Desarrollo Fronterizo
3. Comisión de Asuntos Sensibles

Se decidió que la tercera mesa contaría con la facilitación del Centro Carter y la OEA. En ella se incluirían temas como el proceso judicial contra el ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos y aquellos relativos a la información sobre el ataque del 1º de marzo de 2008 al campamento de las FARC en Angostura y el contenido en los discos duros de los computadores personales encontrados en el sitio. Durante la reunión también se fijó un cronograma para las siguientes reuniones a nivel de comisiones.

Las dos primeras comisiones debían reunirse en distintas fechas durante los siguientes días de octubre; para el diálogo sobre los Asuntos Sensibles se programó un nuevo encuentro a nivel de cancilleres el día 3 de noviembre.

Para desconcierto de los cancilleres y otras autoridades, los siguientes pasos se vieron parcialmente interrumpidos por un nuevo incremento de las tensiones entre los dos países, tras la solicitud de extradición del ex ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, por parte de la Fiscalía ecuatoriana y la inclusión en el proceso judicial al Comandante de las Fuerzas Armadas colombianas, general Freddy Padilla, junto con otros funcionarios colombianos de menor rango. Las reuniones de las dos primeras comisiones fueron postergadas<sup>7</sup>.

Sin embargo, el compromiso de los dos gobiernos hacia el restablecimiento de las relaciones se evidenció en los esfuerzos realizados por los dos cancilleres, Falconi y Bermúdez, por no posponer el diálogo programado para el 3 de noviembre, en el que precisamente se tratarían los temas sensibles que permitirán avanzar en la ruta trazada.

Durante el encuentro en Cotacachi, el 3 de noviembre de 2009, facilitado por Jennifer McCoy y José Miguel Insulza, los dos cancilleres anunciaron sus planes de nombrar a los encargados de negocios hasta el 15 de noviembre y de restablecer la Combifron (Comisión Binacional de Frontera). Ambos compromisos fueron llevados a cabo. Andrés Terán, de Ecuador y, Ricardo Montenegro de Colombia asumieron sus cargos en Bogotá y Quito, respectivamente. De esta manera se cumplía con el compromiso de restablecer relaciones a nivel de encargados de negocios, asumido inicialmente en junio del 2008 y reiterado en Atlanta durante la reunión de mayo del 2009.

## Conclusiones y aprendizajes

Podemos apuntar brevemente algunos aprendizajes sobre el ejercicio del diálogo ciudadano de alto nivel, además de la mediación a *Track 1.5*.

### *Resultados del Diálogo Binacional*

Con respecto al diálogo binacional, se puede distinguir tres niveles de impacto: (1) en el ámbito personal, (2) a nivel colectivo y (3) en el entorno.

En el ámbito personal, la evaluación destacó cinco áreas en particular: catarsis, capacidad de escucha y comprensión, estima y empoderamiento, satisfacción por trabajar para una causa justa, y aprendizaje. A nivel colectivo, los principales aportes de la experiencia se centran en: La energía colectiva y la agenda común del Grupo, las sinergias y acciones comunes impulsadas, y la construcción de confianza y de relaciones.

Con relación al entorno, el diálogo contribuyó primero a la ampliación del debate en torno a las relaciones entre Ecuador y Colombia. Al poner sobre la mesa temas de la agenda positiva y al mostrar los efectos de la ruptura de relaciones diplomáticas en la vida diaria de las poblaciones fronterizas, el Grupo contribuyó a “ciudadanizar” una agenda bilateral enfocada en las relaciones gubernamentales a nivel de presidentes, y añadió nuevos elementos que ayudaron a abordar la temática desde una perspectiva más integral. Segundo, los miembros del Grupo promovieron una nueva manera de pensar la relación entre ambos países. Con sus publicaciones y actividades, se puso énfasis en lo que une a los dos países para contrarrestar la tendencia a concentrarse en lo que los separa, y difundió la realidad de cada país en el país vecino.

Tercero, el grupo contribuyó a acercar a los dos países en distintos niveles y ámbitos: gobiernos locales, medios de comunicación, proyectos de desarrollo, etc., jugando un papel de facilitador y catalizador. Cuarto, los integrantes del Grupo actuaron como veedores permanentes de las relaciones entre ambos países, interviniendo en momentos oportunos, muchas veces de manera discreta, y influyendo sobre la opinión pública. Finalmente, hay impactos de largo plazo que necesitan tiempo para ser medidos. Por ejemplo, cuando un miembro del grupo fue elegido Vice Presidente de Colombia, los miembros del grupo ecuatoriano le invitaron a visitar el país con la nueva canciller antes de la toma para iniciar contactos.

### *La Mediación Track 1.5*

El Centro Carter utilizó un abordaje que denomina diplomacia *Track 1.5*, lo que implica que desarrolló sus actividades en un ámbito en particular ubicado entre lo que se conoce como *Track 1* y *Track 2*.<sup>8</sup> Como ONG, el Centro no tiene las restricciones, la burocracia ni las trabas de organizaciones internacionales intergubernamentales que deben rendir cuentas ante los gobiernos. Por otro lado, sin duda, el Centro no tiene el poder, la financiación ni el personal con que cuentan estos importantes actores internacionales ni la legitimidad que surge de acuerdos legales internacionales formalmente establecidos.

El *Track 1.5* puede reunir iniciativas que involucran a actores gubernamentales y no gubernamentales, y así fortalecer los espacios de cooperación y la capacidad de acción de ambas partes. En los casos en que los actores gubernamentales no puedan participar abiertamente debido a restricciones políticas o legales, una ONG puede crear un espacio independiente que sea tanto confiable como seguro para debatir situaciones críticas o temas delicados. Así lo hizo el Centro Carter con la reunión reservada con los cancilleres antes de que empezaran las negociaciones formales. Sirve para complementar y apoyar a los esfuerzos oficiales y multilaterales.

### NOTAS

1. En enero del 2006 el Gobierno colombiano aceptó respetar una franja de 10 km desde la frontera para las fumigaciones; once meses más tarde Colombia reanudaba las aspersiones con uso de glifosato y Ecuador anunciaba que demandaría al país vecino ante el Tribunal de la Haya. Pocos días después, el 9 de enero del 2007, Ecuador presentó en la OEA un reclamo a Colombia por las fumigaciones en la frontera.
2. El 7 de marzo de 2009, durante la cumbre del Grupo de Río, Colombia presentó disculpas por escrito y se comprometió a no volver a violar la soberanía de otros países.

3. El 29 de junio de 2009 un juez de Sucumbíos ordenó el arresto del ex ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, bajo la acusación de coordinar y ordenar el ataque del 1º de marzo de 2008 al campamento de las FARC en Angostura.
4. Como había sido dispuesto por la Asamblea Constituyente, en abril de 2009 se realizaron elecciones generales. El presidente Rafael Correa volvió a ser elegido, esta vez para iniciar su primer mandato bajo el nuevo régimen constitucional.
5. Las autoridades colombianas habían entregado la copia del manuscrito al Gobierno ecuatoriano. El acto fue percibido como la oportunidad para que el Gobierno ecuatoriano marcara distancias con funcionarios cuestionados por sus relaciones con la guerrilla colombiana.
6. Seguridad y Control de la Criminalidad, Desarrollo Fronterizo y Refugiados, Otros reclamos pendientes.
7. La primera reunión de la Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad debía llevarse a cabo en la ciudad ecuatoriana de Ibarra, al norte de Ecuador. Durante la misma se había planificado tratar la reactivación de la Comisión Binacional de Frontera (Combifron). La Combifron es un mecanismo binacional para el estudio de los asuntos de seguridad, conformada por las autoridades de seguridad de Ecuador y Colombia, entre ellos los delegados militares de ambos países. Las autoridades colombianas habían señalado que no existían las garantías para que sus delegados militares se trasladaran al Ecuador.
8. Se define la “diplomacia *Track 1*” como la actividad oficial de estados y gobiernos en el área de resolución de conflictos. La “diplomacia *Track 2*” comprende todas las actividades que no desarrolla el Estado o aquellas que llevan a cabo grupos no oficiales, las ONG, los medios, sociedad civil, etc. Conforme a Diamond y Mc Donald (1996, 43): “Dada la importancia que tiene Carter como ex presidente, puede actuar de puente entre la diplomacia *Track 1* y la *Track 2*.” En Diamond, Louise and John W. McDonald. (1996) *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press.

## RESUMEN

**La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia:  
Una experiencia de mediación *Track 1.5* del Centro Carter**

El artículo presenta un caso de estudio de una mediación “*Track 1.5*” por el Centro Carter y el ex presidente Carter entre los presidentes de Colombia y Ecuador, después de la crisis diplomática a consecuencia de la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio ecuatoriano para bombardear un campamento de las FARC, el 1 de marzo de 2008; junto con un diálogo bilateral ciudadano auspiciado por PNUD y el Centro Carter para mejorar conocimiento y entendimiento entre dos países vecinos. El artículo está basado en el informe del Centro Carter Experiencia de Diálogo Binacional, Ecuador-Colombia 2007-09, escrita por Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse, y Jennifer McCoy.

## ABSTRACT

**Ecuador-Colombia Diplomatic Crisis:  
A Carter Center *Track 1.5* Mediation Experience**

This article presents a study case of a “*Track 1.5*” mediation by the Carter Center and former President Carter between the presidents of Colombia and Ecuador, following the diplomatic crisis triggered by the incursion of the Colombian Armed Forces in Ecuadorean territory to bomb a FARC camp on March 1, 2008; in addition to a bilateral citizen dialogue sponsored by the UNDP and the Carter Center to promote awareness and understanding between the two neighboring countries. The article is based on the Carter Center report Binational Dialogue Experience, Ecuador—Colombia 2007—09, written by Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse, and Jennifer McCoy.

## SUMMARIO

**A crise diplomática entre Equador e Colômbia:  
Uma experiência de mediação “*Track 1.5*” do Centro Carter**

O presente artigo apresenta um caso de estudo de uma mediação “*Track 1.5*” promovida pelo Centro Carter e o ex-presidente Carter. Tal mediação envolveu os presidentes da Colômbia e do Equador – depois da crise diplomática provocada pela incursão das Forças Armadas Colombianas em território equatoriano para bombardear

um acampamento das FARC em 1º de março de 2008 –, junto com um diálogo cidadão bilateral promovido pelo PNUD e o Centro Carter para melhorar o conhecimento e o entendimento entre os dois países vizinhos. O artigo é baseado no relatório do Centro Carter “Experiência de Diálogo Binacional, Equador-Colômbia 2007-09”, redigido por Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse e Jennifer McCoy.