



Procesos de diálogo y las relaciones colombo-ecuatorianas, 2007-2009.¹ The Carter Center

En las páginas que siguen se ofrece una recapitulación de la historia del Grupo Binacional de Diálogo Ecuador-Colombia (GBD) desde la concepción del grupo a mediados de 2007 hasta la reunión de cierre de Bogotá en mayo de 2009. Asimismo, se refieren algunas acciones adicionales que los integrantes del grupo llevaron a cabo después de concluida su existencia formal. En forma paralela, se narran los esfuerzos de mediación conducidos por el presidente Jimmy Carter y el Centro Carter desde el inicio de la crisis diplomática entre los dos países, ocurrida en marzo de 2008, hasta los pasos dados por los gobiernos de Ecuador y Colombia para el restablecimiento de las relaciones, a partir de septiembre de 2009.

Antecedentes

La relación política binacional entre Ecuador y Colombia se ha escrito sobre 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 trasponen 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

1 El comité editorial agradece al Centro Carter por autorizar la publicación de este documento que se encuentra en: The Carter Center, Experiencia de diálogo binacional Ecuador-Colombia 2007-2009. Informe Preliminar, Atlanta, 2010, pp. 2-28.



de la primera zona de integración fronteriza (ZIF) en el marco de la Comunidad Andina (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 este país, con su respectivo impacto socio-económico para el Ecuador. Los esfuerzos oficiales de control de actividades ilegales en la frontera corren de forma paralela con la incursión de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el territorio ecuatoriano, con fines de descanso y abastecimiento.

Hoy en día, 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; 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 el año 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.² 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, em-

2 En enero de 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 de 2007, Ecuador presentó en la Organización de Estados Americanos (OEA) un reclamo a Colombia por las fumigaciones en la frontera.

pezaban 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, inaugurada en enero de 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 de 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.

En ese contexto, el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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.

Luego de varias conversaciones se definieron las características del proyecto, y el Centro Carter redactó un sintético documento destinado a proveer un marco inicial para el ejercicio. Antes de comenzar a contactar a potenciales miembros, se compartió con ambos gobiernos la idea expresada en el documento y se recibió un explícito aval de ambas cancillerías. En paralelo al proceso de selección de los potenciales candidatos para integrarse al grupo, se hicieron consultas informales con ambos gobiernos al más alto nivel, no con la finalidad de pedir su autorización sino más bien para asegurarse de que ninguno resultara incomodado con la composición final del Grupo.

Finalmente, 20 ciudadanas y ciudadanos de ambos países, con un alto nivel de liderazgo, ideológicamente diversos y dispuestos a comprometerse en una dinámica de diálogo, aceptaron sumarse a la iniciativa. Las carac-



terísticas personales privilegiadas fueron dos: que tuvieran acceso directo a las máximas autoridades de su gobierno (pero sin responsabilidad en la toma de decisiones políticas de su país) y/o que tuvieran capacidad para influir en la opinión pública de su país.

Se les propuso comprometerse a participar en cuatro reuniones de dos días completos cada una: la primera, con fecha ya fijada por los organizadores, a mediados de noviembre de 2007 en la sede del Centro Carter en Atlanta, a la que cada miembro fue invitado por una carta personal del ex presidente Carter. Las otras tres se realizarían una en Quito, otra en Bogotá y la última nuevamente en Atlanta en fechas por acordar.

El proceso tuvo por objetivo generar un espacio lateral, flexible y seguro de encuentros entre los ciudadanos de ambos países, que les permitiera explorar el estado de las relaciones bilaterales y proponer iniciativas para el cambio constructivo en las mismas, mediante acciones concretas que cada integrante del grupo podría propiciar desde su ámbito de acción e influencia y también desde los gobiernos, sin comprometerlos, pero con la idea de ayudarles a enriquecer sus decisiones.

El propósito fue contribuir a abrir un espacio que no existía en la relación entre Ecuador y Colombia, sin compromiso y privado, pero potencialmente útil para explorar y generar iniciativas que contribuyeran al mutuo entendimiento, a la producción de imágenes públicas mutuamente positivas y el impulso a políticas concertadas.

El grupo inicial estuvo integrado por:³

Del lado ecuatoriano:

- Adrián Bonilla (director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO),
- Francisco Carrión Mena (excanciller),
- Ricardo Estrada (presidente ejecutivo de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones CORPEI),
- Galo Mora (asesor presidencial),
- Alfredo Negrete (subdirector del diario *El Comercio*),

3 Por orden alfabético, en cada país. El grupo colombiano quedó integrado por 11 personas, ya que el Dr. Luis Carlos Villegas, uno de los primeros invitados a participar, pudo llegar sobre el final de la primera reunión. Él decidió costear sus participaciones personales de allí en adelante.

- Dolores Padilla (exdiputada y candidata a vicepresidenta),
- Gonzalo Ruiz (director de noticias en Gamavisión),
- Andrés Valdivieso (asesor del Ministro de Gobierno)
- José Valencia (director de la ONG Participación Ciudadana y coordinador del programa de Relaciones Internacionales en la FLACSO);

Del lado colombiano:

- Ricardo Ávila (director de la revista Portafolio),
- Angelino Garzón (gobernador del Valle del Cauca),
- Claudia Gurisatti (directora del programa La Noche en el canal de televisión Radio Cadena Nacional RCN),
- Antonio Navarro Wolff (gobernador electo del departamento fronterizo de Nariño),
- Rafael Nieto Loaiza (exviceministro de Justicia y periodista),
- Socorro Ramírez (profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y especialista del tema Colombia-Ecuador),
- Augusto Ramírez Ocampo (excanciller y director del Instituto de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana),
- Guillermo Rivera (representante a la Cámara por el departamento fronterizo de Putumayo),
- Sandra Suárez (exministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y exalta consejera presidencial para el Plan Colombia),
- Luz María Sierra (jefa de redacción en Revista Semana)
- Luis Carlos Villegas (presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia).

Primer encuentro del Grupo Binacional (Atlanta, noviembre de 2007)

El primer encuentro del Grupo Binacional de Diálogo (GBD), en noviembre de 2007, se inició presidido por el expresidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, en la sede del Centro Carter, en Atlanta. Los facilitadores del Centro Carter y de Naciones Unidas se concentraron en proveer un espacio seguro para que los miembros del Grupo Binacional de Diálogo pudieran expresar sus puntos de vista, que en muchos casos resultaron literalmente opuestos.



El propósito de este primer encuentro fue fomentar que los individuos comenzaran a articularse como grupo y que se abriera una conversación basada en el respeto mutuo y en la franqueza en las diferencias, con las características de un verdadero diálogo generativo. A medida que se desarrolló la reunión y se expusieron las visiones nacionales, se movilizaron sentimientos, opiniones y percepciones, a veces en franca confrontación y a veces en armonía. Todos hablaron desde sus países de pertenencia y todos escucharon a los demás. La facilitación extrajo de las conversaciones un listado de obstáculos y oportunidades para la relación bilateral que se fue puliendo y que quedó como un producto concreto del encuentro:

Temas de preocupación y diferencias

Imágenes distorsionadas y desconocimientos mutuos. Ausencia de canales eficientes para el procesamiento de los problemas. Ideologización en algunos temas. El rol de los medios y los formadores de opinión (expresiones xenofóbicas).

- Seguridad y narcotráfico. Conceptualización diferente, enfoques diversos y escenarios distintos. Falta de comprensión de los esfuerzos realizados y de las dinámicas de funcionamiento interno. Deficiente información. Falta de canales de comunicación confiables y efectivos. Lavado de activos en crecimiento. Ausencia de reconocimientos mutuos y des-coordinación de acciones.
- Situación de Abandono de la Frontera Binacional. Falta de desarrollo. Crecimiento de la economía ilegal. Deficiente presencia del Estado nacional.
- Refugiados y Migrantes. Razones, costos y dinámicas. Falta de comprensión de un fenómeno complejo y falta de información confiable.
- Rol de terceros países. Influencia decisiva de Estados Unidos (EUA) en el enfoque de seguridad y narcotráfico de Colombia. Diferencias. Lectura de las declaraciones polémicas de Chávez. Escasa identificación de socios estratégicos comunes (APEC, Amazónicos, Unión Europea, etc.)

Oportunidades o Áreas de Posibilidad.

“Diversificar y des-securitizar la Agenda binacional”

Mecanismos de diálogo y comunicación:

- Promover mecanismos específicos de diálogo y cooperación entre los jefes de estado, funcionarios intermedios, gobiernos locales y seccio-

nales tanto como actores de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, iglesias, academia, etc.).

- Incrementar la capacidad de influencia del grupo sobre los respectivos gobiernos y la opinión pública local, binacional e internacional.
- Identificar propuestas de acciones no-gubernamentales que el grupo pueda impulsar.
- Vincular actores y líderes sociales más allá del gobierno.
- Generar hechos culturales.
- Generar hechos de medios y trabajar con formadores de opinión para transformar percepciones.

Cooperación y Comercio Binacional:

- Resaltar la coincidencia binacional en temas de la agenda internacional.
- Resaltar la cooperación institucional fluida en temas judiciales y policiales.
- Identificar nuevos mercados mundiales por explorar conjuntamente.
- Identificar inversiones comunes y oportunidades de desarrollo de infraestructura.
- Incorporar empresarios/inversionistas de ambos países.

Desarrollo e Integración en la frontera:

- Contar con información confiable y de primera mano, involucrando actores locales. Convocar representantes de las 3 provincias y los 2 Departamentos fronterizos.
- Generar datos y fuentes aceptadas por ambas partes (por ejemplo, elaborar un “Censo” común, compartir datos migratorios o generar índices de desarrollo humano en la zona de frontera en ambos países, o que el sistema de la ONU replique del lado Colombiano el estudio que se hace del lado ecuatoriano).
- Identificar e impulsar proyectos nacionales y binacionales comunes de desarrollo económico, promoción de los Derechos Humanos y protección del Medio Ambiente (Desarrollar la “Agenda Positiva”, revisar ZIF, etc.)

Acuerdos binacionales de los gobiernos (rescatar y evaluar lo existente):

- Acuerdo sobre la Zona de Integración Fronteriza. Identificar otros instrumentos binacionales/de los gobiernos para acción conjunta.



- Buscar oportunidades de fortalecimiento institucional en ambos países.
- Lanzar acciones conjuntas que expresen voluntad política y constituyan señales.

El contexto ofrecido por el Centro Carter y los dos días intensamente compartidos en Atlanta fueron el punto de partida de un proceso individual de comprensión y apertura de cada uno de los miembros del Grupo. En los meses posteriores, varios participantes publicaron editoriales y columnas de opinión sobre la relación bilateral en diferentes medios de prensa y transmitieron sus experiencias y aprendizajes al interior de sus gobiernos. Así, a fines de ese mes de noviembre de 2007, Álvaro Uribe fue el único presidente extranjero en asistir a la inauguración de la Asamblea Constituyente en Ecuador.

En el mes de diciembre, José Valencia fue nombrado viceministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, debiendo en consecuencia renunciar al Grupo Binacional de Diálogo.⁴ En ese momento, a propuesta de los miembros ecuatorianos del Grupo y manteniendo las consultas con el gobierno, fueron convocados y aceptaron incorporarse Margarita Carranco, presidenta de la Asociación de Mujeres Municipalistas (AMUME) y segunda vicepresidenta del Concejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, y Manuel Chiriboga Vega, director del Observatorio de Comercio Exterior y ex jefe negociador del Tratado de Libre Comercio entre el Ecuador y los Estados Unidos (EUA).

En la reunión de Atlanta se había acordado realizar la segunda reunión en Quito, el 1 y 2 de febrero de 2008. Luego de este primer encuentro, los facilitadores comenzaron a circular por correo electrónico la propuesta de focalizar los esfuerzos de la segunda reunión en los temas de la “Agenda Positiva” entre los dos países. Los miembros del Grupo apoyaron entusiastas la idea, en medio de un ambiente con perspectivas positivas en las relaciones entre sus dos países.

Segundo encuentro del Grupo Binacional (Quito, febrero de 2008)

Según lo acordado, dos meses más tarde, durante los primeros días de febrero de 2008, los integrantes del grupo volvieron a reunirse, esta vez

4 El grupo incluyó “asesores” que no tuvieran capacidad de decisión, como Galo Mora o Andrés Valdivieso, pero no funcionarios de línea que comprometerían al gobierno cuando hablaran.

en Quito, en un contexto caracterizado por la cordialidad en las relaciones entre los dos vecinos.

El clima en que se desarrolló este segundo encuentro fue completamente distinto del de la reunión previa en Atlanta. Se había construido confianza entre los miembros del GBD y el entendimiento de la realidad, así como la comprensión del punto de vista que cada uno tenía del otro, comenzaba a cambiar en forma positiva. Con motivo de la reunión se había programado una visita a la frontera entre los dos países organizada por PNUD-ACNUR; pero las condiciones climáticas en Quito impidieron el vuelo a Sucumbíos. En reemplazo, un oficial del ACNUR destacado en la frontera realizó una excelente exposición sobre la situación de los migrantes colombianos en el Ecuador, y un representante de la cancillería de cada país presentó la política oficial hacia la frontera.⁵ Este enfoque sobre lo compartido proveyó un aprendizaje básico sobre la realidad común y alentó un espíritu de empresa conjunta. El Grupo generó gran cantidad de ideas e identificó iniciativas concretas para impulsar con el fin de mejorar las relaciones entre ambos países. Al finalizar el encuentro se acordó realizar la siguiente ronda binacional a principios de abril en Bogotá.

Poco después del encuentro de Quito, los ecuatorianos Alfredo Negrete –debido a razones profesionales– y Galo Mora –tras ser nombrado Ministro de Cultura–, se retiraron del Grupo Binacional de Diálogo.

Los acontecimientos de Angostura (marzo de 2008)

Mientras los integrantes del grupo encaminaban su accionar en el marco de la “agenda positiva”, con la facilitación del Centro Carter, un mes después del encuentro de Quito las tensiones entre el gobierno colombiano y el gobierno ecuatoriano sufrían una escalada que conduciría a una larga crisis diplomática.

La operación militar del gobierno colombiano contra un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) asentado en territorio ecuatoriano en la localidad de Angostura, el 1 de marzo de 2008, tuvo un impacto negativo sobre las relaciones bilaterales en-

5 Embajador Jaime Barberis, subsecretario de Soberanía Nacional y Relaciones Fronterizas en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y el embajador Ricardo Montenegro, director de Soberanía Territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.



tre los dos países.⁶ El gobierno ecuatoriano consideró la incursión armada como una agresión a su territorio. Bogotá justificó haber actuado en “legítima defensa”.⁷

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 de Río”, que se realizó en Santo Domingo, República Dominicana.⁸ 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.⁹ 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.

Debido a la complicada situación entre los dos países, se decidió posponer el tercer encuentro binacional. Algunos miembros ecuatorianos del GBD pensaban que no era aceptable ni siquiera pensar en ir al país “agresor”, y se enfrió la comunicación también en el interior del grupo. En ese contexto, el Centro Carter promovió reuniones del Grupo en cada país y un viaje de tres delegados colombianos a Quito para conversar con sus pares ecuatorianos;¹⁰ también se gestionó una reunión con la canciller ecuatoriana, María Isabel Salvador, y su vicecanciller, exintegrante del GBD, José Valencia.

6 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.

7 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.

8 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.

9 Entre el 9 y 12 de marzo de 2009 la Misión de Buenos Oficios de la OEA estuvo en Ecuador y Colombia.

10 Viajaron Antonio Navarro Wolff, Augusto Ramírez Ocampo y Socorro Ramírez.

El encuentro sirvió para que los miembros colombianos entendieran mejor el impacto de los hechos en la sociedad y en el Gobierno del Ecuador y para que los miembros ecuatorianos pudieran superar sus reservas de viajar a Bogotá. Luego de las conversaciones sostenidas, se consideró oportuno reprogramar el tercer encuentro binacional para el 23 y 24 de abril.

Primer ejercicio de mediación del presidente Carter (marzo-abril de 2008)

El hecho de haber generado la iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo en consulta y comunicación permanente con los gobiernos de Colombia y Ecuador, así como la existencia de canales abiertos con las máximas autoridades gubernamentales por los miembros del Grupo y por los funcionarios del Centro Carter, proveyeron el espacio político suficiente como para que el expresidente Jimmy Carter intentara, con sobrada legitimidad, mediar entre ambos países.

En el contexto de la crisis diplomática, 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, este planteó directamente su interés de que Carter transmitiese al presidente Uribe los puntos que eran de vital importancia para Ecuador. Ambos acordaron que la canciller María Isabel Salvador enviaría a Jennifer McCoy, en Atlanta, un texto con cinco puntos precisos y luego Carter llamaría a Uribe. Los cinco puntos que Ecuador planteó al Gobierno de Colombia fueron:

1. Reconocerá el esfuerzo hecho por Ecuador para el control de su frontera y su lucha contra la guerrilla y el narcotráfico.
2. Ordenará no más filtración de documentos por parte de la fuerza pública colombiana de las supuestas computadoras de Reyes a la prensa, así como declaraciones de funcionarios del gobierno colombiano sobre información no verificada mediante los debidos procesos.
3. Entregará al Gobierno del Ecuador, según compromiso asumido en la cumbre del Grupo de Río, la información contenida en los computadores apropiados por las fuerzas colombianas durante la incursión del 1 de marzo de 2008.



4. Se compromete a adoptar las medidas necesarias para garantizar en la frontera binacional, por parte de las fuerzas militares y policiales colombianas, el máximo control para impedir el paso de efectivos y grupos irregulares o del crimen organizado hacia el Ecuador.
5. Expresa la disposición de Colombia de reconocer eventuales daños y perjuicios a favor de familiares del ecuatoriano Aisalia, muerto en el bombardeo del 1 de marzo durante la incursión a territorio ecuatoriano que violó la soberanía y la integridad territorial del 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 Dra. McCoy, acordando ambos una visita de 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.

Desde el Centro Carter, McCoy y Diez planificaron una secuencia de conversaciones con ambos gobiernos (“*shuttle diplomacy*”). La primera visita sería al canciller Araujo para explorar las posibilidades de que Colombia satisfaga los requerimientos del Ecuador expresados en los 5 puntos. Luego programaron un viaje a Quito para reunirse con la canciller y, si fuera posible, con el presidente Correa. Si las conversaciones avanzaban, previeron un nuevo regreso a Bogotá para ver al presidente Uribe. El primer paso fue enviar cartas idénticas a ambos cancilleres a fin de generar un “*encuadre común*” para la gestión que se iniciaba.

Diez consultó a los miembros colombianos del GBD Augusto Ramírez Ocampo y Luis Carlos Villegas, antes y después de sus reuniones con el gobierno de Colombia, dada la experiencia diplomática del primero y la cercanía al presidente Uribe del segundo. También se comunicó permanentemente con Francisco Carrión y con Adrián Bonilla del lado ecuatoriano. 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.

Reunión con el canciller Fernando Araujo (31 de marzo de 2008)

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, luego de consultarlo con Ramírez Ocampo y Villegas, 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 10 días y darle una oportunidad a la gestión informal, no oficial y reservada del Centro Carter con el apoyo del grupo binacional de diálogo”. Y “armar un grupo de trabajo con cuatro miembros del grupo binacional, dos ecuatorianos más Villegas y Ocampo por Colombia, para que en estos 10 días trabajen oficiosamente con el vicecanciller Valencia y el vicecanciller Reyes con el propósito de 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.

Reunión con la canciller María Isabel Salvador (1 de abril de 2008)

Minutos antes de comenzar la reunión con la canciller María Isabel Salvador en Quito, el canciller Araujo se comunicó telefónicamente con Diez para darle su conformidad con el ejercicio. La conversación con la ministra y con su vicecanciller (exmiembro 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. José Valencia brindó a Diez útiles consejos con respecto a las preocupaciones medulares del Ecuador y del presidente Correa, quien se entrevistó con Diez y la canciller ecuatoriana en el palacio presidencial.

Reunión con el presidente Rafael Correa (1 de abril de 2008)

La reunión con el presidente Rafael Correa 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, al tiempo que sus apreciaciones del conflicto interno colombiano carecían de la comprensión que se había alcanzado en el intercambio con los integrantes del grupo. 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 vicescancilleres de ambos países en la identificación de las señales a enviarse mutuamente para construir confianza.

Reunión con el presidente Álvaro Uribe (3 de abril de 2008)

Ya en Bogotá, el canciller Araujo encontró a Diez en la puerta de entrada del despacho presidencial. También estaba presente el asesor presidencial Jorge Mario Eastman. La reacción del presidente Uribe al conocer el mensaje de su par ecuatoriano no fue positiva y la reunión se extendió por más tiempo del previsto. A pedido del Presidente y por cuestiones de agenda, la conversación se interrumpió por poco más de una hora y luego continuó por un par de horas más.

Nuevamente, lo aprendido acerca del contexto colombiano durante las sesiones del GBD, así como las recomendaciones de Villegas y Ramírez Ocampo, fueron esenciales 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 texto proponía acordar que “no habrá declaraciones públicas negativas” de los altos funcionarios de ambos gobiernos por 10 días (del 4 al 14 de abril) y en ese lapso iniciar una gestión informal, no oficial y reservada del Centro Carter y el Grupo Binacional de Diálogo.

Elaboración de las señales de construcción de confianza (4-6 de abril de 2008)

Inmediatamente después de las reuniones con las autoridades, se inició la elaboración de las señales de construcción de confianza. En la Cancillería de Bogotá primero, con el vicescanciller Camilo Reyes y la colaboración activa de Augusto Ramírez Ocampo, y en la sede de la FLACSO en Quito luego, con el vicescanciller José Valencia y la participación activa de Adrián Bonilla, el equipo binacional identificó las “señales” que se enviarían recíprocamente los gobiernos durante los días subsiguientes. El cronograma se trabajó con mucho detalle y se produjo un muy buen documento aprobado por ambas cancillerías. Como estaba previsto en el acuerdo, el expresidente Jimmy Carter llamó a cada uno de los presidentes, quienes le ratificaron su compromiso con lo acordado.

El fracaso de la iniciativa

Durante la semana del 7 de abril, ambos gobiernos cumplieron meticulosamente los compromisos asumidos en el documento de señales, con Augusto Ramírez Ocampo en Colombia y Adrián Bonilla en Ecuador apoyando a sus respectivos vicescancilleres y monitoreando el proceso. Lamentablemente, durante el viaje del presidente Correa a México, el embajador colombiano (que ignoraba el 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.

A fin de preservar la confidencialidad a la que el Centro Carter se había comprometido, y puesto que en varias publicaciones se lo mencionaba, se emitió un comunicado de prensa para cerrar el tema. En él se aclaró el rol de facilitador del Centro Carter y el deseo de ambos gobiernos de seguir contando con la asistencia del Centro. La información sobre las gestiones del Centro Carter se transmitió a la Secretaría General de la OEA en cuanto ambos países lo estimaron pertinente, para aportar a esfuerzos ulteriores



impulsados por esta organización. En este contexto, pocos días más tarde se llevaría a cabo en Bogotá la tercera ronda de diálogo del GBD.

Tercer encuentro del Grupo Binacional (Bogotá, abril de 2008)

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 capaces 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 1 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 que atraviesa 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.

Asimismo, como parte de las actividades desarrolladas en la reunión, el grupo compartió el almuerzo con el canciller colombiano, Fernando Araújo, y un desayuno con la Comisión de Paz del Senado de Colombia. Lo más útil de los contactos oficiales fue una prolongada sesión de trabajo con el asesor presidencial para las comunicaciones del Gobierno, Jorge Mario Eastman, quien escuchó con atención a los miembros del grupo y respondió con delicada firmeza y en detalle todas las preguntas que se le formularon sobre la política de seguridad del gobierno colombiano.

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 recolectar 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.

Durante esta tercera ronda, el Programa Regional de Diálogo Democrático (PRDD) del PNUD realizó una primera valoración del proceso que había seguido la iniciativa del GBD hasta ese momento con los integrantes del grupo, que reveló un alto apoyo a la idea de continuar con el proceso de diálogo para el largo plazo. Se acordó la posibilidad de planificar una agenda de temas concretos para una segunda fase del diálogo, después de la cuarta ronda, se llevaría a cabo en Atlanta un mes más tarde.

Cuarto encuentro del Grupo Binacional (Atlanta, mayo de 2008)

El cuarto encuentro binacional de diálogo se realizó en Atlanta los días 23 y 24 de mayo de 2008, con la presencia de José Miguel Insulza (Secretario General de la OEA), Rebeca Grynspan (Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD), y el expresidente Jimmy Carter.

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

Las manifestaciones positivas sobre el GBD dieron lugar a la nueva ronda de diálogo, en la que los miembros del grupo elaboraron un plan de acción con iniciativas concretas tendientes a fortalecer los lazos entre los dos países. Se propuso un cronograma para terminar la recolección de firmas de respaldo de líderes de ambos países y enviar la carta a los presidentes,¹¹ así como solicitar reuniones con ellos y con altos oficiales de cada gobierno. Se acordó también realizar un documental binacional para la televisión que reflejaría de alguna manera el mismo proceso de comprensión que habían vivido los miembros del GBD durante el proceso de diálogo.¹² Se propuso, además, organizar foros académicos e impulsar encuentros binacionales con diferentes sectores de la población.

11 Finalmente, se recolectaron 290 firmas y la carta se entregó a ambas Presidencias el 3 y 4 de junio del 2008.

12 En septiembre de 2009, desde Atlanta, la periodista colombiana Claudia Gurisatti junto con Manuel Chiriboga del Ecuador concluyeron el documental programado, que incluyó partes de una extensa entrevista realizada por ambos al expresidente Jimmy Carter.



En el ámbito de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador, la OEA había continuado con sus gestiones de buenos oficios y los vicescandalleres 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 por 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 presidente Carter (mayo-junio de 2008)

La comunicación entre el expresidente Carter y el primer mandatario ecuatoriano se dio en forma paralela a la sesión de los integrantes del GBD. 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. José Miguel Insulza alentó al Centro Carter a corroborar esa decisión del Ecuador manifestando su esperanza de que efectivamente fuera así.

Cuando se logró ubicar telefónicamente a la canciller Salvador, respondió que ella no estaba al tanto del asunto. 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 expresidente 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 1 al 3 de junio.

Se acordó que la decisión se presentaría como respuesta a un pedido del expresidente Carter y que habría tres comunicados públicos el 6 de junio, en la siguiente secuencia: a) el primero del Centro Carter anunciando que ambos mandatarios habían manifestado a Jimmy Carter su disposición para

restablecer relaciones diplomáticas a nivel de Encargados de Negocios “de manera inmediata y sin precondiciones”; b) el segundo sería de Colombia, confirmando su decisión; c) el tercero sería de Ecuador confirmando también su decisión en el mismo sentido. El Centro Carter estuvo a cargo de comunicarse con el gobierno de Colombia, que aceptó avanzar la iniciativa de la forma solicitada por Ecuador. Luego de algunas rondas de textos, propuestos y revisados varias veces por la canciller Salvador en Ecuador y por el asesor presidencial Jorge Mario Eastman en Colombia, el día 5 de junio se logró consolidar el contenido que tendrían los tres comunicados públicos.

El 6 de junio de 2008 se hicieron públicos los comunicados, a las 10 de la mañana el primero, a las 12 del mediodía el segundo y a las 2 de la tarde el tercero (hora de Quito y Bogotá). Ese mismo día, Jennifer McCoy llamó muy temprano al Secretario General de la OEA para comunicarle la buena noticia, pero no logró hablar con él, dejó mensaje y le envió el comunicado a través de un correo electrónico. 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.

El lunes 23 de junio, el diario argentino *Página 12* publicó una entrevista al presidente Correa la cual produjo malestar del gobierno colombiano. Cuando estaban casi listas las notas diplomáticas para reanudar las relaciones, 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 martes 24 de junio el expresidente Carter tuvo una conversación telefónica con el presidente Correa, en la que este último le manifestó su enojo y malestar con Colombia. Días antes, el Centro Carter había logrado confirmar una reunión del GBD con el presidente Uribe para el 25 de junio en Bogotá y con el presidente Correa para el día siguiente en Quito. Durante su conversación con Carter, el presidente ecuatoriano confirmó su disposición para recibir al GBD y manifestó su acuerdo en que el Centro siguiera buscando la manera de acercar a ambos gobiernos.

Primera reunión del Grupo Binacional con los presidentes (junio de 2008)

Siguiendo el plan de acción acordado por los integrantes del GBD durante su primer encuentro en Atlanta, el 25 de junio se llevó a cabo en Bogotá la reunión entre los integrantes del Grupo y el presidente Álvaro Uribe. La reunión comenzó con cierta tensión pero terminó muy bien. El presidente manifestó su disposición a avanzar en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador. El grupo redactó un comunicado de prensa que dio a conocer a la salida de la reunión en el Palacio de Nariño, en el que relataba el acuerdo del presidente Uribe con su labor. Al día siguiente el Grupo viajaba a Quito para reunirse con Correa en una audiencia que, por un error de su secretaria, no aparecía en la agenda presidencial. Horas antes, el presidente ecuatoriano había anunciado que mantendría rotas las relaciones con Colombia por tiempo indefinido.

El jueves 26 de junio, luego de una tensa espera, el presidente Correa recibió al GBD, forzado por la presencia del Grupo en Quito. El Grupo recibió una negativa rotunda a la solicitud de restablecimiento de relaciones diplomáticas. El presidente Correa reiteró sus tesis sobre Colombia y el presidente Álvaro Uribe y desestimó cualquier esfuerzo de diálogo entre los dos gobiernos. Pidió al Centro Carter desistir de cualquier esfuerzo de mediación. Algunos miembros ecuatorianos sintieron, a partir de esta actitud, que sus esfuerzos –incluso más allá del tema de las relaciones diplomáticas– no tenían el apoyo de su presidente. Al evaluar la situación creada a partir de la reunión fallida con el presidente Correa, el Grupo coincidió en la necesidad de aclarar, mediante una reunión con el Centro Carter y el primer mandatario, la disposición del gobierno ecuatoriano respecto a la labor que se venía realizando.

Al mismo tiempo, el presidente Uribe envió una carta al Centro Carter agradeciendo sus gestiones y solicitando que continuaran los esfuerzos por el restablecimiento de relaciones. 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.

Finalmente, en ese mismo día Francisco Diez se reunió con el presidente Correa y le explicó en detalle la composición y función del Grupo Binacional de Diálogo, haciendo hincapié en la diferencia entre el esfuerzo ciudadano del grupo y los ejercicios de mediación del Centro Carter y de la

OEA. El presidente Correa respaldó las iniciativas impulsadas por el Grupo Binacional de Diálogo y propuso realizar un almuerzo entre él y sus miembros a fin de recomponer la situación, a la vez que autorizó reuniones de trabajo de los miembros ecuatorianos del Grupo con tres de sus ministros.

En Colombia, el nuevo canciller, Jaime Bermúdez, también había manifestado su valoración positiva de la iniciativa y su interés en reunirse con los miembros colombianos del GBD.

Iniciativas del Grupo Binacional en la sociedad civil (junio-octubre de 2008)

El rol extraoficial del Grupo como facilitador de las relaciones entre ecuatorianos y colombianos en el ámbito de la sociedad civil, se hizo evidente en distintas iniciativas impulsadas por los integrantes del GBD o en las que ellos colaboraron. Tras la cuarta ronda de diálogo en Atlanta, los miembros del GBD trabajaron para visibilizar los muchos aspectos positivos de las relaciones entre los dos países. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

- Cuatro miembros del Grupo participaron como panelistas en un encuentro binacional titulado “Futuro de las relaciones comerciales bajo la actual coyuntura, Ecuador-Colombia”, organizado por la Cámara Colombo-Ecuatoriana de Industria y Comercio, el 12 de junio de 2008, en Bogotá.
- Otros cuatro miembros del Grupo (dos ecuatorianos y dos colombianos) aprovecharon un partido de fútbol entre las selecciones de cada país (18 de junio de 2008) para promover mensajes de hermandad. Desplegaron en las tribunas una bandera con la leyenda “Ecuador y Colombia una sola bandera” mientras los futbolistas colombianos salían a la cancha con sombreros típicos que obsequiaron a sus pares ecuatorianos. El partido tuvo una importante cobertura mediática enfocada en los mensajes de hermandad.
- Una importante idea que se concretó fue conseguir un espacio en el periódico colombiano *El Tiempo* para columnas de periodistas ecuatorianos y un espacio similar en la revista ecuatoriana *Criterios* para columnas de periodistas del país vecino, aunque luego, por falta de artículos, la iniciativa no prosperó.
- Al mismo tiempo, algunos miembros del Grupo colaboraron con el primer encuentro binacional de directores y editores de medios, organizado



por la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI) y la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios) en Quito en junio de 2008.

- El 20 de agosto de 2008, tres mujeres del Grupo participaron como panelistas en el Primer Encuentro Colombo Ecuatoriano de Mujeres de Negocios, organizado por la Fundación Mujeres por Colombia, en Bogotá.
- En septiembre de 2008 se organizó un primer foro académico binacional en Quito con el auspicio de la OEA, FLACSO y el PNUD. Dos miembros ecuatorianos del Grupo participaron activamente en su organización y tres miembros intervinieron en él como panelistas o moderadores.

Durante este período, el Centro Carter también llevó a cabo una evaluación interna del proceso, mediante entrevistas con cada uno de los miembros del GBD para indagar sobre su disposición a continuar como parte del mismo y sus ideas para seguir adelante. Además, se realizaron reuniones con todos los miembros ecuatorianos, por un lado, y con todos los miembros colombianos, por el otro, con el fin de debatir acerca del rumbo que debería seguirse en adelante.

Todo ello generó conclusiones y aprendizajes, 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 expresidente 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 el mes de octubre de 2008, por iniciativa del grupo, los integrantes ecuatorianos se reunieron primero con el ministro de Defensa, Javier Ponce (1 de octubre de 2008), luego con la ministra de Relaciones Exteriores, María Isabel Salvador (16 de octubre de 2008) y finalmente con el ministro de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea (16 de octubre de 2008), para escuchar sus planes de trabajo sobre la temática binacional, conocer sus percepciones sobre el rol del GBD y compartir ideas y propuestas en torno a la agenda positiva. Simultáneamente, los miembros colombianos del Grupo se reunieron con el canciller Jaime Bermúdez el 22 de octubre de 2008.

Durante los distintos encuentros entre los integrantes del GBD y las autoridades mencionadas, 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.

Con el fin de equilibrar y reforzar la conformación del grupo ecuatoriano, sus miembros decidieron incorporar, a partir de octubre de 2008, a tres nuevos integrantes: Grace Jaramillo (coordinadora académica del Programa de Relaciones Internacionales en la FLACSO y columnista en *El Comercio*), Pedro Velasco (alcalde de Tulcán) y Patricia Estupiñán (editora general de la revista *Vistazo*). Su elección se fundamentó en los siguientes criterios: persona (s) con acceso al presidente; persona (s) representativas de la Frontera; persona (s) del ámbito periodístico. Los tres miembros tuvieron la oportunidad de participar en las reuniones con los ministros ecuatorianos.

Quinto encuentro del Grupo Binacional (Quito, noviembre de 2008)

La fecha del quinto encuentro Binacional de Diálogo se planificó sobre la base de la invitación cursada por el presidente Correa durante la conversación que sostuvo con Francisco Diez en agosto. Los miembros del Grupo llegaron a Quito los días 6 y 7 de noviembre de 2008 aunque a último momento el almuerzo fue cancelado por la secretaria del Presidente.

Pese a las circunstancias, el encuentro del Grupo se desarrolló y durante la reunión se hizo una exhaustiva evaluación de la situación política en cada uno de los dos países, el alejamiento de las posibilidades de reanudación de las relaciones diplomáticas y los efectos del inminente período electoral que se abría en Ecuador, toda vez que la nueva Constitución, aprobada en septiembre, disponía la convocatoria a elecciones generales para abril de 2009.¹³

En noviembre de 2008, las relaciones diplomáticas entre los dos países continuaban sin restablecerse. En el mes de octubre, el presidente Uribe se había excusado de participar en la Cumbre Extraordinaria de la CAN en

13 La Constitución aprobada por el referéndum de septiembre de ese año 2008 en Ecuador disponía la convocatoria a elecciones generales que se realizarían el 26 de abril del año 2009.



Ecuador, por considerar que no existían las condiciones para asistir. El cruce de declaraciones entre ambos presidentes continuaba. El gobierno ecuatoriano había amenazado con restringir la entrada de colombianos al país.

El grupo revisó el plan de acción acordado en mayo de 2008 en Atlanta con el propósito de seguir desarrollando estrategias y coordinando esfuerzos en diversos ámbitos, pero con conciencia de que la situación política y el enfriamiento evidente de las relaciones representaban importantes escollos a sus propósitos. A pesar de ello, trabajó en la identificación de actividades por explorar entre noviembre de 2008 y mayo de 2009. Para cada iniciativa se designó a personas responsables en cada país. Los integrantes del Grupo acordaron realizar la última de las reuniones planificadas para mayo de 2009 en Bogotá y evaluar entonces los pasos a seguir según cual fuese el contexto. Al mismo tiempo, un equipo multidisciplinario del Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD inició una evaluación de la iniciativa binacional de diálogo con el propósito de extraer lecciones para aplicar a procesos similares y evaluar la posibilidad de seguir apoyando una nueva fase de trabajo del Grupo.

Iniciativas del Grupo Binacional en la frontera común (febrero de 2009)

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 este contexto, en febrero de 2009 se llevó a cabo una nueva iniciativa del GBD en el ámbito de la sociedad civil. El gobernador del departamento colombiano de Nariño, Antonio Navarro Wolff, y la profesora Socorro Ramírez de la Universidad Nacional de Colombia, ambos miembros del Grupo Binacional de Diálogo, con el auspicio de la OEA y el PNUD, organizaron un foro binacional en Pasto, la capital de Nariño, en febrero de 2009, denominado “Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. Políticas de Paz y Desarrollo para la Frontera”. Siete miembros del GBD participaron como expositores o moderadores. Se registraron 507 participantes en total, 32% de ellos ecuatorianos, incluyendo vecinos pero también alcaldes, representantes de la sociedad civil y académicos. Sin embargo, ningún gobernador o representante del Estado ecuatoriano asistió, toda vez que el gobierno había descartado con antelación la participación de cualquier funcionario en el

foro. Del lado colombiano asistieron el ministro de Relaciones Exteriores, el subsecretario de Soberanía y Desarrollo Fronterizo y un representante de Acción Social.

Los participantes, representantes de la zona fronteriza, manifestaron su preocupación por el fuerte impacto negativo de la ruptura de las relaciones diplomáticas sobre el desarrollo de la zona fronteriza y la vida de sus habitantes. El foro recibió una amplia cobertura mediática con entrevistas a varios integrantes del Grupo. Las ponencias, discusiones y conclusiones fueron recogidas en una publicación que estuvo a cargo de Socorro Ramírez, y contó con el apoyo de la OEA, PNUD y la Universidad Nacional de Colombia.¹⁴

A la vez, Navarro Wolff inició una campaña pública por toda la ciudad de Pasto dirigida a reforzar las relaciones de hermandad entre los pueblos de Colombia y Ecuador, distribuyendo calcomanías y colocando banderas con el mensaje: “Colombia-Ecuador: una misma identidad”.

Una semana antes del foro, el 3 de febrero de 2009, Pedro Velasco, miembro del GBD y alcalde de Tulcán, ciudad andina del norte de Ecuador que colinda con Colombia, junto a su par colombiano de Ipiales, al otro lado de la frontera, firmaron un acuerdo de cooperación transfronteriza. Dicho convenio, que contó con el apoyo de la Comunidad Andina (CAN) y de la Unión Europea (UE), representó un avance sustantivo para la implementación del primer proyecto binacional de integración fronteriza para la gestión compartida de los residuos sólidos de ambos municipios.

Segunda reunión del Grupo Binacional con el presidente Rafael Correa (Quito, marzo de 2009)

Finalmente, luego de gestiones discretas del Centro Carter, el 19 de marzo de 2009 los integrantes del Grupo Binacional de Diálogo almorzaron en el Palacio de Carondelet con el primer mandatario ecuatoriano, Rafael Correa. La doctora Jennifer McCoy viajó desde Atlanta para la reunión. Los miembros del grupo le explicaron el rol del GBD y la labor desarrollada hasta el momento, e intercambiaron con él visiones sobre la situación

14 Socorro Ramírez, comp., *Colombia-Ecuador construyendo puentes, políticas de paz y desarrollo para la frontera*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Organización de los Estados Americanos (OEA)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009.



entre los dos países, enfocándose en particular en la difícil situación de los pueblos fronterizos. Los principales temas de conversación fueron el desarrollo de la zona de integración fronteriza y la solicitud de levantar selectivamente el requisito de pasado judicial a los colombianos que deseen ingresar al Ecuador. Con respecto al primer tema, el presidente dio su aval a toda propuesta tendiente a mejorar las condiciones de vida de la frontera; con respecto al segundo, prometió revisar la medida para algunas zonas. Lo fundamental fue que el grupo se sintió nuevamente legitimado en su rol por el gobierno ecuatoriano.

Visita del expresidente Jimmy Carter al Ecuador (Quito, abril de 2009)

Un mes después del almuerzo del GBD con el presidente Correa e inmediatamente después de las elecciones generales del 26 de abril, el expresidente Jimmy Carter y su esposa, con la doctora Jennifer McCoy, visitaron el Ecuador entre el 27 y 29 de abril de 2009, donde se reunieron, entre otros, con los integrantes del Grupo Binacional de Diálogo, incluyendo algunos miembros colombianos que pudieron viajar a Quito. Casi un año, atrás Carter había planificado un viaje a cuatro países de la región donde el Centro Carter mantiene oficinas o programas en funcionamiento. La visita no incluía Colombia; antes de iniciar la gira, el expresidente Carter se comunicó por teléfono con el presidente Uribe, quien confirmó su disposición de intentar un nuevo acercamiento con Ecuador. Los gobiernos ecuatoriano y colombiano no habían logrado superar la crisis bilateral y las tensiones persistían. A finales del mes de enero de 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 1 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 del 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.

Durante la reunión de los integrantes del grupo con el expresidente Carter, la conversación giró en torno a las posibles estrategias para ayudar a mejorar las relaciones entre Ecuador y Colombia, en la coyuntura actual. Todos destacaron el valor del grupo y pidieron a Jimmy Carter perseverar en su esfuerzo de acercar a sus gobiernos. Adicionalmente, manifestaron su intención de cerrar la primera fase de trabajo del Grupo con el encuentro binacional de Bogotá, previsto para las siguientes semanas, y de evaluar la posibilidad de seguir con una segunda fase de trabajo.

El presidente Carter sostuvo una primera reunión con el nuevo canciller de Ecuador, Fander Falconí, quien fue enfático acerca de que cualquier movimiento con Colombia debía ser decidido por el Presidente. Se solicitó entonces a la secretaria de la Presidencia que, en la reunión ya planificada entre el presidente Correa y el expresidente Jimmy Carter y su equipo, se dispusiera de 15 minutos durante los cuales Carter y Correa pudieran hablar a solas. En esa conversación, Correa inició la conversación sobre Colombia y aceptó el ofrecimiento de Carter de invitar a ambos cancilleres a reunirse informalmente con él en Atlanta. Posteriormente, el expresidente Carter llamó al presidente Uribe, quien aceptó la invitación para enviar a su ministro de Relaciones Exteriores a Atlanta.

Sexto encuentro del Grupo Binacional de Diálogo (Bogotá, mayo de 2009)

El sexto encuentro binacional de diálogo tuvo lugar en Bogotá el 12 y 13 de mayo de 2009. Su principal objetivo fue analizar el recorrido del grupo desde sus inicios, extraer lecciones, sistematizar aprendizajes y valorar la posibilidad de continuar con una segunda fase de trabajo.



El equipo del Programa Regional de Diálogo Democrático del PNUD presentó los resultados preliminares del proceso de evaluación participativa iniciado en noviembre de 2008. Entre las conclusiones preliminares destacan:

- Amplio apoyo para considerar que los eventos del 1 de marzo cambiaron –si no los objetivos–, al menos “la estrategia” del GBD.
- El aprendizaje que implica ver las cosas desde los ojos de los otros, rescatando el avance logrado.
- Consenso en que el grupo ayudó a moderar escaladas en momentos de crisis, la historia previa del grupo les ayudó a enfrentar el desafío.
- Aunque las relaciones diplomáticas no se retomaron, hubo una gestión del Grupo que tuvo incidencia a nivel de gobiernos. Se enfatizó con autoridades colombianas que la escalada de comunicados de prensa agravaba la tensión. Se enfatizó con el gobierno ecuatoriano el efecto negativo de la ruptura de las relaciones diplomáticas en el desarrollo fronterizo y las dificultades causadas por el requisito de pasado judicial apostillado.
- Se abrieron espacios académicos que convocaron a los actores involucrados para discutir los distintos temas que afectan las relaciones binacionales.
- El rol de prevención de escaladas que puede cumplir un grupo como este, cuyas relaciones lo activan frente a situaciones puntuales.
- La importancia de diferenciar las relaciones gubernamentales por un lado y las relaciones de los pueblos por el otro.

Luego de un amplio debate, hubo consenso sobre la importancia de no perder el valor acumulado por la experiencia de los miembros del grupo. Se acordó disponer un período de tres meses para elaborar un documento de proyecto para una segunda fase del GBD y conseguir nuevas fuentes de financiamiento. Se decidió que el Centro Carter, con el apoyo de un miembro de cada país como punto focal, se encargaría de elaborar el documento de proyecto incorporando las sugerencias y observaciones de los miembros del Grupo.

En consonancia con la decisión de que el GBD persistiera en sus esfuerzos, se exploraron iniciativas de incidencia a diversos niveles así como una mayor exposición pública. Se elaboró, además, una declaración de prensa que se hizo pública unos días después.

Tercer ejercicio de mediación del Centro Carter (abril-agosto de 2009)

Tras la reunión entre Jimmy Carter y Rafael Correa del 28 de abril, mediante comunicaciones con ambos gobiernos, 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 expresidente 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 expresidente 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. Los dos 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 Negocios.

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 a la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) 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 había incrementado 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.¹⁵ 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.¹⁶

El incremento de las tensiones derivó en una serie de gestos poco amistosos 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,¹⁷ el 29 de julio de 2009, el ministro de Gobierno entregó al Fiscal Ge-

15 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 1 de marzo de 2008 al campamento de las FARC en Angostura.

16 Una vez más, las acusaciones involucraban a funcionarios del gobierno ecuatoriano, especialmente al exministro Coordinador de Seguridad, Gustavo Larrea.

17 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.

neral 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.¹⁸ El documento fue entregado por el canciller Falconí 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 (CAN), los cancilleres Falconí 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 de 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.¹⁹

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 limítrofe departamento 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 había tenido lugar en Quito, sin la presencia del presidente Álvaro Uribe. El principal

18 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.

19 Seguridad y Control de la Criminalidad, Desarrollo Fronterizo y Refugiados, Otros reclamos pendientes.



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. Las distintas autoridades 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 Díez 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 Quito, Díez se reunió con el ministro de Defensa, Javier Ponce, con el ministro de Seguridad, Miguel Carvajal, y con Marco Albuja, asesor del canciller Fander Falconí. Ya en Bogotá, el 14 de agosto, durante una apretada agenda de trabajo, Díez mantuvo reuniones con el asesor del presidente Uribe, Jorge Mario Eastman, con el nuevo ministro de Defensa colombiano, Gabriel Silva, y con el canciller Jaime Bermúdez. La presencia de Díez había funcionado 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 Falconí 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 Wolff, 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 Falconí y Bermúdez se llevó a cabo en Nueva York, en el marco de la 64 Asamblea Ordinaria de las Naciones Unidas, durante la tercera semana de septiembre de 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 expresidente 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, doctora 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

Los ministros de Relaciones Exteriores solicitaron al Centro Carter y a la OEA facilitar la tercera comisión. 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 1 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 un juez ecuatoriano en la ciudad fronteriza de Sucumbíos y la inclusión en el proceso judicial del 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.²⁰

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

Durante el encuentro en Cotacachi, el 3 de noviembre, facilitado por Insulza y McCoy, los dos cancilleres anunciaron sus planes de nombrar a

20 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.

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 de 2008 y reiterado en Atlanta durante la reunión de mayo de 2009.

El período electoral de 2010 en Colombia retrasó el proceso de resolución de los asuntos en la Comisión de Temas Sensibles hasta la inauguración del gobierno de Juan Manuel Santos y Angelino Garzón en agosto de 2010. Poco antes de la inauguración, algunos integrantes del GBD facilitaron reuniones en Ecuador para el vicepresidente electo, Garzón, y la ministra designada de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín. El 7 de agosto, el presidente Correa asistió a la inauguración, y el presidente Santos le entregó parte de la información requerida por Ecuador de manera personal. Una serie de reuniones subsecuentes entre los dos ministros de relaciones exteriores resolvieron los asuntos pendientes y, el 26 de noviembre, los dos países anunciaron su intención de restablecer plenamente las relaciones.

La permanencia del Grupo Binacional de Diálogo (junio-octubre de 2009)

La existencia formal del GBD, con el apoyo del Centro Carter, había concluido durante la última ronda de diálogo en mayo de 2009. De ahí en adelante, los esfuerzos que sus integrantes llevasen adelante en la búsqueda de oportunidades para mejorar las relaciones entre los dos pueblos hermanos, dependerían de su iniciativa personal y colectiva.

Durante los meses siguientes al último encuentro del grupo en Bogotá, los integrantes colombianos y ecuatorianos mantuvieron reuniones como grupo, cada uno en su respectivo país. Los problemas de desarrollo en la frontera siguen siendo una preocupación común, a la vez que percibidos como una ventana de oportunidad para la incidencia del grupo, más aún frente a un escenario optimista sobre el restablecimiento de las relaciones entre los dos vecinos.

Con el apoyo de algunos integrantes ecuatorianos y colombianos, y bajo el liderazgo de Antonio Navarro Wolff como gobernador de Nariño, el 8



de septiembre se llevó a cabo en la ciudad de Pasto, sur de Colombia, una reunión entre el gobernador y el nuevo alcalde de Tulcán. En ella –que contó con la presencia de delegados del Centro Carter–, ambas autoridades acordaron llevar adelante un encuentro de autoridades locales de Nariño y Carchi, el cual se concretó dos semanas más tarde en la Antigua Casa de Aduanas del Ecuador, ubicada en Rumichaca, en el paso de la frontera con Colombia.

En esos mismos días, Claudia Gurisatti y Manuel Chiriboga viajaron a Atlanta para la realización del documental binacional Ecuador-Colombia, incluido en las actividades que el GBD se había planteado, y una entrevista a Jimmy Carter. A la iniciativa se sumó Ricardo Ávila, quien también realizó una entrevista personal al expresidente Jimmy Carter, la cual fue publicada en el diario *El Tiempo*. Durante las entrevistas se abordaron temas como las relaciones Ecuador-Colombia, las perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y la Región Andina bajo la nueva administración del presidente Barack Obama y los ejes de la geopolítica en la región.

El documental binacional fue transmitido en el programa televisivo colombiano “La Noche” a finales de septiembre; días más tarde, secciones del mismo fueron difundidas en un especial sobre las relaciones Ecuador-Colombia transmitido en el horario estelar del noticiero del canal ecuatoriano Ecuavisa. El documental sirvió para relatar a las audiencias de ambos países las diferencias y puntos en común sobre las visiones de los ecuatorianos y colombianos en relación con los temas que afectan las relaciones entre los dos países y pueblos vecinos; también la historia del Grupo Binacional de Diálogo y la forma en que esta experiencia ha influido en las percepciones de los distintos integrantes sobre los problemas e intereses en común que comparten los dos países. Finalmente, se incluía la opinión y consejos del expresidente Jimmy Carter a los presidentes de Colombia y Ecuador para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos vecinos.