

Marco Vinicio Méndez-Coto

**Agresión externa y  
seguridad regional:  
perspectivas desde  
Ecuador y Costa Rica**

© 2020 FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, marzo de 2020

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-527-4

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

---

Méndez-Coto, Marco Vinicio

Agresión externa y seguridad regional : perspectivas desde Ecuador y Costa Rica / Marco Vinicio Méndez-Coto. Quito : FLACSO Ecuador, 2020

xvi, 279 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. -  
(Serie Académica Atrio)

Bibliografía: p. 245-279

ISBN: 9789978675274

POLÍTICA EXTERIOR ; SEGURIDAD NACIONAL ;  
RELACIONES INTERNACIONALES ; VIOLENCIA ;  
ESTADO ; IDENTIDAD ; NARCOTRÁFICO ;  
CONFLICTOS BÉLICOS ; SOBERANÍA ; ECUADOR ;  
COSTA RICA

327.1 - CDD

---



En la serie Atrio se publican obras arbitradas.

En recuerdo de mis familiares,  
en especial de mí tía Sonia.

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	XI
<b>Prólogo</b>	
<b>Bajo el péndulo: oscilaciones de la seguridad regional latinoamericana</b> .....	XIII
<b>Agradecimientos</b> .....	XV
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	XVI
<b>Introducción</b> .....	1
Estructura del libro .....	6
<b>Capítulo 1</b>	
<b>El proceso de construcción de identidades, intereses y respuestas políticas de los Estados pequeños</b> .....	9
Agresiones externas: una aproximación ‘objetivista’ .....	11
Agresiones externas: una aproximación ‘intersubjetivista’ .....	22
El sistema de seguridad y el Estado pequeño como variables contextuales .....	34
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Ecuador-Colombia: identidades, intereses y respuestas domésticas</b> .....	47
El bombardeo de Angostura en contexto .....	48
Las relaciones bilaterales y el conflicto interno colombiano antes del bombardeo .....	55

## Índice de contenidos

---

La racionalización colombiana: los ataques preventivos y la disputa por la soberanía . . . . .	61
La construcción de la agresión externa y las respuestas domésticas . . . . .	70
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Ecuador-Colombia: la constelación de seguridad y las respuestas externas . . . . .</b>	<b>91</b>
El comportamiento de la política exterior ecuatoriana y la constelación de seguridad . . . . .	92
Las instituciones multilaterales latinoamericanas y el bombardeo de Angostura . . . . .	125
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Costa Rica-Nicaragua: identidad, intereses y respuestas domésticas . . . . .</b>	<b>139</b>
El contexto de la disputa por isla Portillos/Harbour Head . . . . .	140
Las relaciones bilaterales y la perspectiva costarricense en torno a la disputa por isla Portillos/Harbour Head . . . . .	146
La posición nicaragüense: proteger la soberanía del río San Juan . . . . .	153
La construcción discursiva de la ‘agresión’ y las respuestas domésticas . . . . .	156
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Costa Rica-Nicaragua: la constelación de seguridad y respuestas externas . . . . .</b>	<b>185</b>
El comportamiento de política exterior costarricense y la constelación de seguridad . . . . .	186
Las instituciones multilaterales y la incursión en isla Portillos . . . . .	216
<b>Conclusiones . . . . .</b>	<b>229</b>
<b>Referencias . . . . .</b>	<b>245</b>
Notas de prensa . . . . .	265

# Ilustraciones

## Figuras

1.1.	De la acción estatal a la agresión externa . . . . .	24
1.2.	Identidades, intereses y respuestas políticas . . . . .	28
1.3.	Proceso de securitización de amenazas estatales . . . . .	31
1.4.	El sistema de seguridad y las culturas anárquicas . . . . .	38
1.5.	Los complejos regionales de seguridad en América . . . . .	39
2.1.	Balanza comercial entre Ecuador y Colombia, 2008-2012. Miles de USD FOB . . . . .	89
3.1.	Constelación de seguridad de la crisis de Angostura . . . . .	95
3.2.	El complejo regional de seguridad sudamericano. Índice de potencias 2012 . . . . .	112
4.1.	Manejo del gobierno de Costa Rica de las relaciones con Nicaragua (noviembre 2013-noviembre 2016) . . . . .	148
4.2.	Balanza comercial de Costa Rica y Nicaragua, 2010-2016. Miles USD FOB . . . . .	180
5.1.	Constelación de seguridad de la crisis de isla Portillos/Harbour Head . . . . .	188
5.2.	El complejo regional de seguridad norteamericano. Índice de potencias 2012 . . . . .	198

**Tablas**

2.1. Contenidos del código ‘soberanía’ para Ecuador y Colombia en torno de la crisis de Angostura (2008-2010) . . . . .	66
2.2. Consulta sobre la posibilidad de una respuesta armada ecuatoriana frente al bombardeo de Angostura . . . . .	69
2.3. Contenidos del código ‘agresión externa’ para Ecuador y Colombia en torno de la crisis de Angostura (2008-2010) . . . . .	72
2.4. Consulta sobre la categoría ‘agresión externa’ en referencia con el bombardeo de Angostura . . . . .	74
2.5. Audiencias privilegiadas por Ecuador y Colombia en el manejo de la crisis de Angostura . . . . .	75
2.6. Concordancia entre tipo de respuestas políticas y tipo de audiencia relevante . . . . .	76
4.1 Percepciones sobre las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica, 2016 . . . . .	147
4.2 Contenidos del código ‘agresión externa’ para Costa Rica y Nicaragua en torno de la crisis de isla Portillos (2010-2015) . . . . .	158
4.3 Consulta sobre la categoría ‘agresión externa’ en referencia con la crisis por isla Portillos . . . . .	161
4.4 Audiencias privilegiadas por Costa Rica y Nicaragua en el manejo de crisis de isla Portillos . . . . .	163
4.5 Concordancia entre tipo de respuestas políticas y de audiencia relevante . . . . .	163
5.1 Consulta sobre los intereses costarricenses en la crisis por isla Portillos . . . . .	187

# Presentación

El cambio de siglo marcó un punto de inflexión en el estudio de la seguridad internacional. La certeza y la previsibilidad dieron paso a la incertidumbre y la espontaneidad; con ello vinieron también nuevas prácticas, actores, amenazas y estrategias. En América Latina, este estado de cosas se cristalizaría en una pugna en torno al liderazgo. Mientras Estados Unidos se enfrascaba en la guerra contra el terrorismo, los actores regionales encontrarían margen de maniobra para ajustar la agenda política y plantear una redefinición de la arquitectura de la seguridad que reflejara el nuevo balance.

Dimensionar el alcance y la profundidad de este reajuste de las fuerzas no es una tarea sencilla; al abordarlo se requiere trascender los discursos políticos y develar, mediante la evidencia empírica, de qué modo se expresó dicho reajuste. Para lograrlo, Marco Vinicio Méndez-Coto propone explorar la forma en que fueron gestionados dos conflictos: el suscitado entre Ecuador y Colombia tras el bombardeo de Angostura, y la disputa entre Costa Rica y Nicaragua por la isla Portillos/Harbour Head.

Sobre el primer caso, enmarcado entre los años 2008 y 2010, un Estado latinoamericano (Colombia) utilizó la fuerza armada en el territorio de otro Estado latinoamericano (Ecuador) contra grupos armados irregulares colombianos que se hallaban en la Amazonía ecuatoriana. El agravante de esta operación fue que se realizó sin el consentimiento, tácito o expreso, de Ecuador. El conflicto de Angostura reflejó las nuevas dinámicas políticas y del uso de la fuerza en el ámbito internacional. La crisis diplomática que suscitó marcó un antes y un después en la relación entre Ecuador y Colombia, por lo inesperado de la acción, y por sus consecuencias mediáticas y políticas. Ocurrió durante el gobierno de Rafael Correa y hacia el final de la administración de Álvaro Uribe Vélez.

El trasfondo del segundo conflicto es la tensión histórica en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, a propósito de los territorios fronterizos. La disputa por la zona norte de la isla Calero, también denominada “isla Portillos”,

en Costa Rica, y “Harbour Head”, en Nicaragua, se enmarca en esta persistente situación de tensión entre ambas naciones, lo cual dificultó el diálogo bilateral en el lapso analizado por el autor: 2010 a 2015.

Mediante el uso de las herramientas teóricas sobre las relaciones internacionales, Méndez-Coto define a estos diferendos como “agresiones externas”, pues implicaron una amenaza o el uso de la fuerza armada. Dichos conflictos tomaron lugar en zonas expuestas a una influencia distinta de las fuerzas del Norte y del Sur del hemisferio americano. El estallido de estas disputas provocó, entonces, movimientos y reacciones disímiles en el tablero de la seguridad regional. Para analizar esta cadena de acontecimientos, el autor propone una interrelación innovadora de teorías y metodologías.

En el campo de las contribuciones teóricas, el público lector podrá encontrar un esfuerzo académico por reconocer los aportes y la experiencia en el estudio de la seguridad desde América Latina. Méndez-Coto privilegia una indagación sobre las estrategias de los Estados pequeños para lograr sus intereses y enfrentar sus amenazas. Para el efecto, la perspectiva de los complejos regionales de seguridad le permite organizar los casos en cinco niveles: doméstico, bilateral, subregional, regional y global. Esta clasificación, a su vez, posibilita comparar y determinar el peso de aquellos niveles en relación con los alineamientos de los Estados concernidos.

En la obra se aprecia minuciosidad en el manejo de la información, particularmente por la sistematización cuidadosa de fuentes documentales y periodísticas, con decenas de notas de prensa de los medios de comunicación más importantes de Ecuador, Colombia, Costa Rica y Nicaragua. La información que proviene de esta vertiente es contrastada con más de una veintena de entrevistas a profundidad con actores clave, tanto del ámbito de la política como de la academia de las cuatro naciones mencionadas.

*Agresión externa y seguridad regional: perspectivas desde Ecuador y Costa Rica*, de Marco Vinicio Méndez-Coto, es un libro dirigido a las personas que se interesan en los temas estratégicos, de seguridad, de política exterior y de relaciones internacionales. Contribuye al estudio de los Estados pequeños, tema cada vez más relevante en el campo de las relaciones internacionales. Igualmente, ofrece insumos para analizar los escenarios conflictivos en la región, los mecanismos para gestionar sus consecuencias, y las políticas públicas en materia de seguridad internacional que se gestan desde el Sur global.

PhD. Juan Ponce Jarrín  
Director  
FLACSO Ecuador

# Prólogo

## Bajo el péndulo: oscilaciones de la seguridad regional latinoamericana

Hace más de una década que Costa Rica y Ecuador enfrentaron una agresión de sus vecinos, Nicaragua y Colombia. El primer país, ahogado en una recurrente crisis económica y con profundos procesos deslegitimadores de sus entidades democráticas. El segundo, con una historia de más de medio siglo de graves conflictos internos, procesos de paz destrozados por los distintos actores armados y convertido en el primer exportador de cocaína en el mundo, lo que perjudica al entorno geopolítico regional.

Ambos países proyectaron la fuerza militar contra sus vecinos asumiendo interpretaciones propias sobre la defensa de sus intereses nacionales, irrespetando tratados internacionales y hollando la confianza construida durante décadas mediante la integración regional. Grave en el caso costarricense, porque ese país carece de fuerzas armadas e inteligencia estratégica y militar. En el caso del gobierno de Uribe, en ese entonces aliado para los intereses estadounidenses, la agresión al Ecuador estuvo enmascarada dentro de una estrategia comunicativa de engaño y la intención de exportar de la problemática colombiana al contexto vecinal.

Nicaragua y Colombia fueron censurados y advertidos por las instituciones internacionales. El *Ius belli* fue incluso presentado por algunos sectores como una posible respuesta; sin embargo, y para bien de la región, prevaleció el diálogo. Las cuatro naciones involucradas adoptaron, no obstante, posiciones muy distintas en el tablero de la seguridad regional, las cuales persisten.

Colombia continúa hundida en su inacabable ciclo de violencia y su permanente incapacidad de respetar la soberanía estatal sobre espacios terrestres y acuáticos, compleja situación para un país que desea integrar la OTAN. Nicaragua continúa en una espiral de represión interna, descrédito y desconfianza regional que ha urgido la activación de mecanismos de protección humanitaria frente al éxodo de población de ese país.

Esta breve narrativa sitúa la obra de Marco Vinicio Méndez-Coto, quien propone explicaciones novedosas sobre los llamados Estados pequeños. Este concepto ha suscitado múltiples discusiones teóricas y metodológicas, pero en esta obra es

“desgranado” con casos empíricos y una profusa investigación que brinda senderos analíticos alternativos a las concepciones clásicas de las relaciones internacionales y los estudios de seguridad nacional. Para el efecto, el autor construye un puente conceptual entre las nociones de “agresiones externas”, “complejos regionales de seguridad” y “Estados pequeños”.

Un estudio de esta naturaleza pone de relieve las reflexiones estratégicas complejas por sobre los problemas recurrentes, encapsulados en los discursos de la seguridad ciudadana y la política exterior que tanto gustan a los organismos multilaterales. Discute las viabilidades del complejo regional de seguridad y la importancia de comparar casos con base en indicadores poco empleados en los abordajes tradicionales de las relaciones internacionales.

Ecuador y Costa Rica son países pequeños que enfrentaron agresiones externas, ante lo cual implementaron medidas en los niveles doméstico y bilateral, además de interactuar por separado en un escenario de nuevo regionalismo de seguridad, en el que destaca el caso andino. De hecho, en esta subregión se ubica en el presente el mayor punto de interés y tensión geopolítica latinoamericana por una trama securitaria muy volátil. Tres factores la caracterizan: a) Estados infiltrados por el crimen organizado internacional, b) un espacio geográfico y estratégico de interés para potencias y actores extra regionales, y c) dos países, Colombia y Venezuela, en una carrera armamentista y problemas limítrofes y de reconocimiento internacional que auguran un escenario de confrontación con resultados reservados.

Han quedado muy distantes las buenas intenciones de la UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa para considerar a la región como una zona de paz y de construcción identitaria. Desafortunadamente, la dinámica integracionista se vio abocada a contingencias, reconfiguraciones ideológicas de los gobiernos e intereses extrarregionales. Desde esta perspectiva, esta obra nos hace mirar críticamente las oscilaciones del complejo regional de seguridad.

Los dos casos estudiados brindan aportes importantes sobre los contrastes entre concepciones distintas de soberanía: disímil entre Colombia y Ecuador, compartida y tradicional entre Costa Rica y Nicaragua. Esas diferencias también se evidencian en cómo se configuran los complejos de seguridad. Mientras en el contexto colombo ecuatoriano pesó más el multilateralismo y el multipolarismo de la región suramericana, en el caso Costa Rica-Nicaragua se impuso el complejo de seguridad norteamericano. Vital diferencia que sirve de lección para los ejecutores de política exterior que muchas veces repiten recetas anquilosadas en teorías tradicionales.

Fredy Rivera Vélez  
Profesor investigador de FLACSO Ecuador

# Agradecimientos

A Naza, por apoyarme y acompañarme durante este y muchos otros retos en mi vida.

A mi familia, por ayudarme a forjar la persona que soy.

Al Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador, por permitirme desarrollar las ideas que se presentan en este libro.

# Siglas y abreviaturas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio para las Américas
ALCSA	Área de Libre Comercio de Sudamérica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Comunidad del Caribe
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Combifron	Comisión Binacional de Frontera
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
CRS	complejos regionales de seguridad
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

# Introducción

Los estudios estratégicos y de seguridad tanto en América Latina como en el mundo han enfrentado retos a partir del cambio que supuso el fin de la Guerra Fría. En ese marco de interpretación emergieron nuevos actores internacionales con capacidad de disputar el liderazgo regional, y, además, se problematizaron las tensiones entre las agendas clásicas vinculadas con las amenazas tradicionales y la emergencia de otras nuevas, provenientes no solamente de Estados, sino de una amplia gama de actores subnacionales y transnacionales.

Este libro surge a partir de la preocupación académica y política por la poca atención que se ha prestado a los Estados pequeños, en su mayoría provenientes del Sur global. Dicha situación ha modulado la forma en que se han insertado en los debates y tendencias relativas a la seguridad internacional. Esta presencia marginal y el conocimiento periférico de los Estados pequeños se evidencian en el predominio del pensamiento realista en los Estudios Internacionales, centrado en las grandes potencias. Ello se expresa con la frase de Kenneth Waltz (1988, 109): “Sería ridículo construir una teoría política internacional basada en Malasia y Costa Rica [o Ecuador]”; no obstante, en la política mundial predominan los Estados pequeños (Neumann y Gstöhl 2006). Opera, entonces, una lógica que naturalizó o normalizó el ser gigante (Baldacchino 2009), lo cual más bien sería una anomalía que afecta a la teorización y análisis de las preocupaciones de una proporción mayoritaria de Estados, enten-

didados como asociación política vigente y derivada del orden westfaliano desde el siglo XVII.

Acharya (2011) y Arenal Moyúa (2014) afirman que en la “narrativa canónica occidental” los problemas de los Estados pequeños y periféricos han sido escasamente abordados. Con el fin de la estructura bipolar de la Guerra Fría y la nueva centralidad en los niveles regionales se podía esperar que tuvieran mayor protagonismo; no obstante, en el nuevo regionalismo de seguridad, la atención conceptual se concentró en las potencias grandes y regionales (Buzan y Wæver 2003; Nolte 2006; Tokatlian 2007; Ardila Ardila 2012a; Merke 2014). El debate del Estado pequeño queda enmarcado en un contexto negativo: no es poderoso, ni en lo material ni en lo conceptual (Steinmetz y Wivel 2010, 8).

En este libro se recupera una visión desde los Estados pequeños latinoamericanos, al asumir que las perspectivas centradas exclusivamente en las capacidades materiales del poder se aplican en contextos de culturas anárquicas hobbesianas, o lógicas de ‘sistema internacional’, “cuando los Estados concernidos no se sienten obligados por la responsabilidad o las normas internacionales de comportamiento apropiado como, por ejemplo, las restricciones sobre el uso de la fuerza” (Neumann y Gstöhl 2006, 3). En contextos de culturas anárquicas lockeanas, de ‘sociedad internacional’, como en el caso de América Latina, la capacidad de agencia de los Estados pequeños se deriva tanto de las normas que configuran el comportamiento, como de los equilibrios de poder en términos materiales y de hegemonía, o de liderazgos políticos regionales.

Para comprender los comportamientos de los Estados pequeños desde los estudios estratégicos y de seguridad, es preciso estudiar dinámicas de amenazas donde converjan las normas de comportamiento y las capacidades materiales. Los complejos regionales de seguridad (CRS) permiten captar estas dimensiones en distintas escalas: doméstica, bilateral, subregional, regional y universal (Buzan y Wæver 2003, 49).

En tanto la agenda de investigación en los estudios estratégicos y de seguridad ha sido definida históricamente a partir de las amenazas tradicionales (Mares y Kacowicz 2015, 25), se analiza el proceso mediante el cual los Estados pequeños construyen una identidad cuando afrontan

‘agresiones externas’ en el contexto de los complejos regionales de seguridad. Se argumenta que el ser ‘pequeño’ tiene implicaciones de carácter intersubjetivo y supone capacidades relativas limitadas, que lo hacen más vulnerable y propenso a que se cuestionen su soberanía, independencia política e integridad territorial y, por tanto, le es más urgente buscar apoyo y reconocimiento externo.

Debido a lo anterior, la pregunta central que se aborda en este libro es: ¿cómo se construyen la identidad, los intereses y las respuestas políticas de Costa Rica y Ecuador cuando afrontan una agresión externa, en el contexto de complejos regionales de seguridad diferenciados? De esta, derivan otras preguntas: ¿cómo se distinguen las visiones sobre la categoría analítica agresión externa a partir de sus usos y condiciones objetivas e intersubjetivas? ¿Cómo se articula, frente a una agresión externa, la identidad con los intereses y las respuestas políticas? ¿Cómo se diferencian y asemejan los procesos de construcción de identidad, intereses y respuestas políticas de Costa Rica y Ecuador, para enfrentar una agresión externa, en el contexto de complejos regionales de seguridad diferenciados?

En este libro, la agresión externa se refiere a cuestionamientos ontológicos a los principios westfalianos de soberanía, independencia política e integridad territorial de los Estados, mediante la amenaza o el uso de la fuerza armada. Costa Rica y Ecuador son Estados pequeños que encararon agresiones externas, frente a lo cual construyeron una identidad, intereses y respuestas políticas en los niveles doméstico, bilateral, subregional, regional y global.

Tal como señalan Finnemore y Sikkink (2001, 394, 398), una de las principales contribuciones del constructivismo social es la “noción de que la identidad del Estado moldea las preferencias y acciones estatales”, y su construcción tiene un sentido causal. Para que existan expectativas duraderas entre los Estados, se requieren identidades intersubjetivas, “suficientemente estables para garantizar patrones predecibles de comportamiento” (Hopf 1998, 174). Las identidades se refieren a “expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables” (Wendt 2005, 8), por lo que “el deseo de un sujeto de interpretar un rol [...] supone conocer el contenido de la identidad que se está ‘interpretando’ y las huellas y expectativas del rol asociadas con contenidos particulares” (Merke 2008, 49).

En esta obra se analizan las crisis políticas por isla Portillos/Harbour Head entre Costa Rica y Nicaragua (2010-2015), y entre Ecuador y Colombia tras el bombardeo de Angostura (2008-2010). Estas crisis generaron discursos de agresión externa que conllevaron una amenaza de escalamiento; fueron coyunturas en las cuales se cuestionaron el orden y la seguridad regional. Frente a ello, se plantea que, cuando un Estado adopta la identidad de ‘agredido’, asume un conjunto de intereses y respuestas políticas que constituyen esa identidad. Esto es parte de un proceso social, por tanto, se considera que los intereses son la reproducción del Estado, la movilización de apoyos y el reconocimiento externo.

En el caso de la experiencia ecuatoriana frente al bombardeo de Angostura, en lo doméstico, el interés apuntó a la reproducción del Estado y, por ende, a afianzar la soberanía; para esto se requirió que las élites respaldaran las decisiones de política exterior. En el nivel bilateral, las relaciones eran de desconfianza, y se desarrolló un interés por evitar que el conflicto interno colombiano se regionalizara y por hacer respetar la integridad territorial. Por ello, Ecuador rompió las relaciones diplomáticas, estableció una agenda mínima para restablecerlas y apertrechó militarmente sus fronteras. Dado que el Ecuador no confiaba en la legitimidad de las instituciones andinas, el interés fue evitar que estas se involucraran. En el complejo regional, el país se encontraba reconfigurando su política exterior por una de no alineación política e ideológica con Estados Unidos; por ende, le interesaba involucrar a más actores sudamericanos, y conseguir recursos y reconocimiento externo. Buscó, con el apoyo de sus socios, que se condenara de manera multilateral a la agresión externa, y, en caso de que esta fallara, se apelaría a la protección mediante los mecanismos de Naciones Unidas.

En la experiencia costarricense frente a la crisis política por isla Portillos interesó, en lo doméstico, la reproducción del Estado y, por ende, afianzar la soberanía, para lo cual también se requirió el respaldo de las élites. En el nivel bilateral, las relaciones eran de rivalidad. Se desarrolló un interés por contener a Nicaragua, por lo que se enfriaron las relaciones diplomáticas, se aseguraron las fronteras y se denunciaron aumentos de la asimetría militar. Dado que el país no mantiene un alto compromiso político con las instituciones del nivel subregional, el interés fue evitar que se involucraran

y, cuando ocurrió, se denunció que era ilegítimo. En el complejo regional, el país mantiene una alineación política e ideológica con Estados Unidos. Sus intereses pasaron por involucrar a dicho país, y conseguir recursos y reconocimiento externo para que, con el apoyo de sus socios, se condenara de forma multilateral a la agresión externa. Cuando falló en esas pretensiones, recurrió a la protección de su soberanía mediante los mecanismos de Naciones Unidas.

Debido a que los Estados pequeños construyen su identidad en una cultura anárquica, se dialoga con la literatura del nuevo regionalismo y se enfatiza la dimensión de la seguridad en el continente americano (Buzan y Wæver 2003; Kelly 2007; Battaglini 2012; Frasson-Quenoz 2014). Se analiza a Costa Rica y al Ecuador en el contexto de complejos regionales de seguridad diferenciados, uno ‘centrado’ en el norte (América del Norte, América Central y el Caribe) y otro ‘estándar’ en el sur (América del Sur). Se explica cómo el tipo de complejo incide en los comportamientos de política exterior de los Estados pequeños que enfrentan la agresión externa, y, por lo tanto, en cómo construyen su identidad, intereses y respuestas políticas evidenciando la configuración de las constelaciones de seguridad.

Para la investigación se utilizaron documentos oficiales, como discursos de representantes políticos, declaraciones o resoluciones, para lo cual se realizó una fase de trabajo documental en Ecuador y en Costa Rica. Las noticias de Costa Rica y de Ecuador, los libros y artículos académicos constituyen documentos secundarios. Se realizaron, además, 24 entrevistas en Costa Rica, Ecuador, Colombia, Nicaragua y Argentina a fin de comprender cómo los representantes estatales interpretan una amenaza a la seguridad nacional definida como agresión externa. Se definieron hitos o momentos de crisis, tratados mediante las entrevistas y las noticias, a fin de reconstruir las constelaciones de seguridad y generar evidencia de la articulación de la identidad con los intereses y las respuestas políticas.

Para seleccionar las noticias, se recurrió a los medios con mayor difusión en los países concernidos. El trabajo de Rubio Zuluaga (2013, 51-54) aporta una sistematización de noticias para Ecuador (*El Comercio*) y Colombia (*El Tiempo*) a partir de cinco momentos: el primero, del 1 al 12 de marzo de 2008, como el bombardeo y la activación de mecanismos multilaterales;

el segundo, del 10 al 20 de mayo de 2008, cuando se centra la atención en los computadores de las FARC; el tercero, del 30 de junio al 30 de julio de 2009, cuando se dicta la orden de captura contra Juan Manuel Santos; el cuarto, del 22 de septiembre al 24 de noviembre de 2009, cuando ocurren reuniones para el eventual restablecimiento de relaciones diplomáticas, y el último, del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2010, con el proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas.

Para complementar esta fuente se realizó una sistematización equivalente en Costa Rica (*La Nación*) y Nicaragua (*La Prensa*) a partir de los siguientes momentos. En 2010: del 18 de octubre al 2 de diciembre, se fija el inicio de la crisis y la activación de mecanismos multilaterales; los siguientes hitos se relacionarán con el trámite ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En 2011: del 8 al 10 de marzo las primeras medidas cautelares, y del 22 al 24 de diciembre, Nicaragua demanda a Costa Rica por construir la Ruta 1856. En 2012: del 21 al 23 de agosto, Nicaragua solicita la unión de procedimientos. En 2013: del 23 al 26 de abril, la CIJ rechaza las medidas cautelares solicitadas por Nicaragua; del 13 al 25 de agosto, Nicaragua señala soberanía sobre una provincia costarricense; del 24 al 26 de septiembre, Costa Rica solicita nuevas medidas cautelares; del 13 al 20 de octubre y del 5 al 10 de noviembre, se llevan a cabo audiencias ante la CIJ. En 2014: del 25 al 28 de febrero, Costa Rica presenta una segunda demanda contra Nicaragua sobre la delimitación de fronteras marítimas. Finalmente, en 2015: del 14 al 19 de abril, se presentan los alegatos finales, y el 16 de diciembre la CIJ emite su fallo para resolver la disputa.

### Estructura del libro

El libro ha sido estructurado en cinco capítulos. En el primero se articulan los principales conceptos y teorías en torno a las categorías ‘agresión externa’, ‘complejos regionales de seguridad’ y ‘Estados pequeños’. En la primera sección se revisa la literatura sobre agresiones externas desde una óptica objetivista; la segunda sección, en contraste, indaga en la comprensión intersubjetivista y el proceso de construcción de las identidades (del Estado

agredido). Finalmente, en la tercera sección se estudia cómo el sistema y subsistemas de seguridad imperantes en América habilitan a los Estados para amenazar o utilizar la fuerza y a su vez esperar la solidaridad regional. Se discutirá en qué medida el tamaño del Estado incide en la definición jerárquica de los intereses y del tipo de respuestas políticas.

Los capítulos 2 y 3 examinan el caso del bombardeo de Angostura por parte de Colombia en territorio del Ecuador, y los capítulos 4 y 5, el caso por la disputa entre Costa Rica y Nicaragua en torno a la isla Portillos. En ambos casos se recurre a una misma lógica analítica y comparada, y se interpreta la evidencia a partir de cinco niveles de análisis: doméstico, bilateral, subcomplejo, complejo regional, y global o universal, para dar cuenta de las constelaciones de seguridad.

Con respecto al caso Ecuador-Colombia, el capítulo 2 contextualiza el bombardeo de Angostura de 2008; luego se reflexiona sobre la postura del Ecuador frente al conflicto interno colombiano y al Plan Colombia, para comprender cómo construye su identidad ante el bombardeo. Seguidamente se presenta cómo se racionaliza en Colombia el mismo hecho, influido por su vinculación de seguridad con los Estados Unidos y la estrategia interna para derrotar a los grupos irregulares mediante la fuerza armada, y que se justifica como doctrina de seguridad con los ataques preventivos. Finalmente, se presentan las prácticas o comportamientos que derivan de la identidad de Estado agredido reproducida por Ecuador en la dimensión doméstica.

En el capítulo 3 se estudian las dinámicas de interacción en los niveles bilateral, subregional (subcomplejo) y regional (complejo). Esta articulación da cuenta de la constelación de seguridad en torno del bombardeo, las opciones que ofrecían las instituciones multilaterales y los alineamientos geopolíticos.

En relación con el caso Costa Rica-Nicaragua, en el capítulo 4 se contextualiza la pugna política y jurídica en torno a isla Portillos, que se inició en 2010 y, al judicializarse, culminó en 2015 con una sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Se analiza cómo Costa Rica percibió este hecho como un acto de ‘agresión’ a la soberanía nacional, motivado por el expansionismo nicaragüense frente a una democracia desarmada. Asimismo, la

posición nicaragüense respecto a la disputa se guiaba por su interpretación de Costa Rica como un Estado que deseaba dominar el río San Juan. Finalmente, se exhiben las prácticas o comportamientos que derivan de la identidad de Estado agredido reproducida por Costa Rica en la dimensión doméstica.

En el capítulo 5 se explica la dinámica mediante la cual Costa Rica gestionó la crisis y su identidad. De esta forma, se examinan las interacciones de orden subregional (subcomplejo centroamericano), regional (complejo norteamericano y Estados del hemisferio) y universal, compuesto por las instituciones extrarregionales, sus mecanismos políticos y jurídicos, así como Estados interesados, para dar cuenta de la ‘constelación de seguridad’.

# Capítulo 1

## El proceso de construcción de identidades, intereses y respuestas políticas de los Estados pequeños

La agresión es notable porque es el único crimen que los Estados pueden cometer contra otros Estados: todo lo demás son, como si dijéramos, simples infracciones. El lenguaje del derecho internacional evidencia una extraña falta de vocabulario [...] Toda violación de la integridad territorial o de la soberanía política de un Estado independiente se denomina agresión... Este rechazo a toda diferenciación hace que sea difícil distinguir la relativa gravedad de los actos de agresión, que sea difícil establecer la diferencia, por ejemplo, entre la ocupación de un trozo de tierra o [...] una conquista a toda regla, que significa la destrucción de la independencia de un Estado.

—Michael Walzer

La agresión externa es una categoría analítica en disputa. En el entorno internacional se asocia con el cuestionamiento de los principios fundantes del sistema westfaliano: la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de los Estados; de ahí que se trate de un tema sensible para los representantes políticos, las instituciones multilaterales y las sociedades nacionales. A pesar de sus implicaciones, en América Latina se encuentra tanto en el imaginario social como en el discurso de política exterior, con independencia de la afiliación ideológica de los gobiernos. Ello se debe principalmente al historial de intervenciones, rivalidad y conflictividad que ha caracterizado a la región. La presencia de la agresión externa suele evidenciarse cuando ocurren crisis políticas; ha sido interiorizada tanto por las normas domésticas como por las hemisféricas

y justifica incluso que exista la institución castrense en la política doméstica (Dassel 1998, 140).

La carga valorativa de la agresión externa ha generado dificultades académicas para definirla, pues una amplia y variada gama de sucesos puede justificar su enunciación, por ello se torna imperativo comprenderla a partir de sus dimensiones objetivo-fácticas e intersubjetivo-perceptuales. Para esa comprensión integradora, este capítulo responde las siguientes preguntas: ¿cómo se distinguen las visiones de la categoría analítica agresión externa?, ¿cómo se construye la identidad estatal con los intereses y las respuestas políticas frente a una agresión externa? y ¿cómo afecta el tamaño del Estado y el sistema de seguridad regional a ese proceso de construcción identitaria?

Este capítulo se articula en tres secciones. En la primera se analizan los argumentos dominantes en torno de las agresiones externas, desde una mirada triple. En primer lugar, el paradigma racionalista en estudios internacionales, en que se presume que las agresiones externas son situaciones objetivas y fácticas, y se ofrecen hipótesis centradas en el poder y las instituciones para comprender su persistencia. En segundo lugar, el paradigma legalista, que estudia las normas jurídicas y las obligaciones morales para el comportamiento de los Estados. Finalmente, los estudios sobre las disputas interestatales militarizadas, en que se cuantifican, correlacionan y caracterizan los niveles de hostilidad y conflictividad presentes en regiones específicas, y se evidencian las interacciones de los sistemas y subsistemas de seguridad.

La segunda sección señala que las agresiones externas no pueden darse por sentadas, pues es necesario comprender la intersubjetividad que permite definirlas, las normas de comportamiento aceptadas que habilitan la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones interestatales, y los procesos mediante los cuales se construyen las identidades al enfrentar una agresión externa. Este proceso de construcción identitaria se enfoca de dos maneras: mediante la constitución de un par antagonico (agresor/agredido) y por la reproducción de prácticas (contenidos identitarios) que derivan en expectativas de comportamientos estables y previsibles, que pueden apprehenderse mediante estudios comparados. En este libro se enfatiza en la intersubjetividad para comprender la enunciación de la agresión externa.

No obstante, se argumenta la necesidad de complementarla con la visión objetivista, pues se considera que una condición necesaria, pero no suficiente, es que en los hechos se cuestione a la soberanía, independencia o integridad territorial del Estado, mediante la amenaza o el uso de la fuerza armada, y que la comunidad de Estados pueda verificarlo.

En la tercera sección se estudia cómo el sistema y los subsistemas de seguridad imperantes en América –caracterizados por una cultura anárquica lockeana y definidos como complejos regionales– habilitan a los Estados para amenazar o utilizar la fuerza en las relaciones interestatales y, a su vez, esperar la solidaridad regional. También se analiza en qué medida el tamaño del Estado –por sus recursos, percepción y autopercepción– incide en la definición jerárquica de los intereses y del tipo de respuestas políticas.

En América Latina la mayoría de sus Estados son pequeños, lo cual afecta a la construcción de la identidad frente a una agresión externa. En este sentido, se privilegian las respuestas políticas mediadas por la movilización de apoyos y recursos externos, especialmente de los principales líderes. Esta aproximación es una innovación teórica y conceptual en los estudios de la seguridad regional.

### **Agresiones externas: una aproximación ‘objetivista’**

Se trata de situaciones fácticas que implican la amenaza o el uso de la fuerza armada en las relaciones interestatales, y que generan que el Estado agredido o la comunidad e instituciones internacionales activen mecanismos defensivos. La lógica subyacente es que estos sucesos responden a un cálculo de costos y beneficios para el Estado. Si bien esto se encuentra restringido por las normas internacionales, en la dinámica del poder político, constituye una realidad manifiesta. Para comprender estas situaciones fácticas, se analizan los principales argumentos que ofrecen las teorías racionalistas en estudios internacionales bajo la lógica de las consecuencias, se revisan los aportes del paradigma legalista y se examinan las contribuciones del estudio de las disputas interestatales militarizadas.

## Las explicaciones racionalistas a las agresiones externas

Los estudios internacionales han sido caracterizados a partir de dos programas de investigación científica: el racionalista y el reflectivista (Keohane 1988, 382). El programa racionalista está compuesto por las teorías realistas y el institucionalismo neoliberal, comúnmente denominados *mainstream*. Estas teorías comparten una filosofía de la ciencia positivista, una epistemología principalmente empirista y una ontología fundamentalmente materialista. Peñas Esteban las caracteriza como teorías explicativas (2005) y Cox (1993), como teorías de resolución de problemas, pues no se preguntan por la justicia en el orden internacional vigente.

Las lógicas que explican las agresiones externas son la racionalidad y el consecuencialismo. La racionalidad se refiere a la presunción del Estado como un actor unitario y racional, con unos intereses dados (fijados exógena y presocialmente) y cuyas decisiones buscan maximizar su función de utilidad. Para Keohane (1988, 381), esta racionalidad conlleva limitaciones propias de la información incompleta que manejan quienes toman decisiones. En una situación contextual, se puede generar hipótesis en la medida en que se combinen con otras presunciones y con el proceso de formación de expectativas.

Para Waltz (1988, 108; Kahler 1998, 924), esta racionalidad se fundamenta en la teoría microeconómica, en la cual la estructura internacional se conforma como el mercado; de allí su ontología individualista y que los Estados actúen de forma egoísta. Esto implica un encuadre en términos de la “lógica de las consecuencias” o consecuencialismo, que entiende como acto racional aquel “que producirá un resultado que maximiza los intereses de la unidad individual” (Fierke 2013, 190), y “en la medida en que esto solo es posible a través de un comportamiento cooperativo, se espera que los maximizadores egoístas de utilidad colaboren o coordinen su comportamiento con los demás” (Risse 2000, 3).

Las corrientes realistas y el institucionalismo neoliberal interpretan de distinta manera la cooperación, las instituciones o la jerarquía temática de la agenda (Grieco 1988). No obstante, tienen en común la centralidad del Estado como actor egoísta, el determinismo de las capacidades mate-

riales, la persistencia de las condiciones de anarquía y la importancia de la sobrevivencia, que se articulan en el sistema internacional. Las agresiones externas pueden ser explicadas a partir de tres hipótesis: 1) afectan principalmente a los Estados débiles; 2) constituyen comportamientos estructurales propios de la socialización y competitividad interestatal, y 3) resultan de la defección en marcos institucionalizados.

Históricamente, el realismo político se inicia con el pensamiento de Tucídides, para quien “los poderosos hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben” (Dallanegra Pedraza 2009, 103). La debilidad es una condición relacional: un Estado será más o menos débil en comparación con otros, fundamentalmente, en términos materiales. Los Estados más débiles son más propensos a que se cuestione su soberanía, independencia política o integridad territorial, por lo que otros actores estatales, a partir de un balance de costos y beneficios, consideran aceptable la agresión si esta deriva en beneficios políticos. Rivera Vélez (2012, 29) señala que para cumplir sus intereses, los Estados deben contar con las capacidades militares necesarias para defender su integridad y soberanía o “acogerse a las consecuencias de su debilidad”, pues nunca tendrán certeza de las intenciones de los demás, mucho menos de cuándo otros Estados utilizarán sus capacidades ofensivas. Además, “existen muchas causas posibles para la agresión, y ningún Estado puede estar seguro de que otro no esté motivado por alguna de ellas” (Mearsheimer 1994, 10).

Esta argumentación se ajusta a la lógica de la centralidad del poder como objetivo inmediato (Wohlforth 2012, 36), aunque para los realistas clásicos la conducción externa debe ser manejada prudentemente. Dado que el poder militar es la última ratio, es posible discernir entre las políticas de *statu quo*, de contención o revisionistas. Las agresiones implicarían las revisionistas, pues cuestionan la distribución del poder mundial, de las áreas de influencia o de delimitación fronteriza.

En contraste con la lectura poder-centrista de la política internacional, los neorrealistas consideran la agresión externa como un comportamiento derivado de la competitividad y de la socialización de los Estados en términos de la supervivencia, lo cual se posibilita por la anarquía –hobbesiana– como causa subyacente. La socialización y la competitividad ocurren en la

estructura internacional, la cual se determina a partir de tres principios ordenadores: el carácter descentralizado y anárquico de los Estados; la ausencia de subordinación formal o de funciones diferenciadas, y la distribución desigual de las capacidades materiales que diferencian el desempeño de las tareas estatales como garantizar la seguridad (Waltz 1988, 111; Barreiro Santana 2014, 30).

Estas capacidades diferenciadas se refieren a la debilidad, generada por la distribución asimétrica de capacidad material. Esto conduce a que algunos Estados sean más susceptibles de agresiones, especialmente cuando existe adyacencia geográfica o en periodos de transición hegemónica (Gilpin 1981). En un mundo anárquico y competitivo, los Estados han sido socializados en una estructura que privilegia la maximización del poder (realistas ofensivos) o de la seguridad (realistas defensivos). Un Estado tomará ventaja de la asimetría a costa de sus semejantes para mejorar su posición.

La racionalización de la agresión externa que plantean los realistas ha enfrentado cuestionamientos empíricos. El trabajo de T.V. Paul (1994, 9-12) observa por qué, en ciertas ocasiones, las guerras han sido ‘iniciadas’ por Estados más débiles, y plantea que la desventaja material no impide buscar otros objetivos de carácter político. Arreguín-Toft (2005, 19) analizó por qué Estados más débiles han ‘ganado’ en guerras asimétricas y señala la interacción estratégica como la principal razón, en contraste con las capacidades materiales.

Para los institucionalistas neoliberales, las explicaciones realistas sobredimensionan el papel de la anarquía –hobbesiana– y no prestan atención a los procesos cooperativos que se traducen en instituciones. El poder político, en términos de capacidades materiales, raramente “produce una relación de uno a uno [frente al] poder medido por los efectos sobre los resultados”, por ello la atención debería dirigirse al proceso de negociación política (Keohane y Nye 1988, 26). Las instituciones internacionales se definen como “conjuntos de reglas persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran expectativas”. Su función es generar confiabilidad legal, reducir los costos de transacción y distribuir información para reducir la incertidumbre en el sistema internacional (Keohane 1993).

El proceso en el que surgen las instituciones se explica mediante los fallos de mercado, cuando actores egoístas y racionales deben coordinar sus políticas para obtener resultados óptimos y maximizar sus intereses. Las instituciones internacionales, al prescribir conductas y configurar las expectativas de comportamiento en un área temática dada, limitan la anarquía y permiten a los Estados buscar otros objetivos más allá de su seguridad. Para los realistas, las instituciones funcionan cuando existe un hegemon dispuesto a asumir los costos de proveer un bien público. Su principal dificultad es garantizar que los actores involucrados cumplan las reglas, pues las instituciones carecen de mecanismos coercitivos distintos a los provistos por los Estados.

Las agresiones externas ocurren en contextos donde los mecanismos institucionales fallan en prever las conductas y expectativas del comportamiento estatal. Por un lado, las instituciones habilitan las condiciones de 'riesgo moral', en las cuales los Estados actúan al margen de las normas, pues prevén que la institución involucrada distribuirá los costos de su accionar. Por otro lado, los niveles de institucionalización rígidos impiden resolver una disputa al margen de los procedimientos instituidos. Los Estados recurren a la fuerza armada o amenazan con usarla porque ello genera un beneficio político; por esta razón, cuando existen marcos institucionalizados, la defección es un comportamiento posible.

En relación con el riesgo moral, Domínguez (2003, 29-30) estima que las instituciones sólidas que impiden la guerra o el escalamiento de los conflictos –como la Organización de Estados Americanos– posibilitan comportamientos imprudentes como instrumentos para la negociación política, pues

un Estado puede militarizar su conflicto con otro Estado como parte de su estrategia de negociación coercitiva, seguro de que el riesgo de un escalamiento se mantiene bajo porque otros Estados americanos van a intervenir. El Estado que militariza su conflicto espera que otros Estados americanos e instituciones interamericanas detendrán el conflicto antes de que el Estado victimizado pueda tomar represalias, reduciendo así los costos directos de su agresión.

Esto es especialmente crítico si se considera que al activar mecanismos multilaterales —especialmente en el continente americano—, además de distribuir los costos del comportamiento dañino, se incorpora en las deliberaciones sobre la sanción a ese Estado que utilizó la fuerza por primera vez. De esta manera, se corroe la capacidad de negociación del Estado agredido y, por lo tanto, se perjudican sus intereses en términos de los resultados esperados, como una condena y sanciones políticas o económicas para el Estado agresor.

Respecto de las condiciones para la defección, también se debe considerar el grado de legalización de las instituciones internacionales. Goldstein, Kahler, Keohane y Slaughter (2000, 401) proponen tres dimensiones al respecto: la obligación, en términos de la vinculación de los Estados con un conjunto de reglas o compromisos; la precisión, en tanto esas reglas de forma inequívoca definen la conducta que se requiere, autoriza o proscribe, y la delegación, en el sentido de que se conceda a terceros la autoridad para implementar, interpretar y aplicar las reglas o para resolver conflictos. Cuando se presentan altos niveles de legalización, los Estados pueden preferir dirimir sus disputas al margen de los procedimientos instituidos, pues estos generan altos costos en comparación con los beneficios esperados. Por ello, Sterling-Folker (2013, 122-24) destaca que la flexibilidad institucional permite evitar o reducir la defección, pues las instituciones rígidas motivan a abandonarla o a incumplir las normas.

### **El paradigma legalista**

Las agresiones externas han estado presentes por largo tiempo en los debates filosóficos y jurídicos respecto del uso de la violencia armada. A escala internacional, han sido parte del desarrollo filosófico-normativo relacionado con la ‘guerra justa’ y también se han traducido en diversas normas del derecho internacional público. En América Latina se ha aprehendido a partir del pensamiento jurídico relativo a la defensa de la soberanía, la integridad territorial, la no intervención en los asuntos internos y la independencia política mediante doctrinas de índole regional.

En su trabajo filosófico, Walzer (2001, 93) ofrece una teoría de la agresión centrada en lo que denomina “paradigma legalista”, que se vincula con el idealismo en los estudios internacionales, pues enfatiza lo deontológico (deber ser). Este paradigma establece un supuesto heurístico según el cual la agresión sería un equivalente de carácter internacional “del atraco a mano armada o del asesinato y toda comparación del hogar, del país o de la libertad personal y la independencia política”. Walzer (101-102) resume su teoría en seis proposiciones:

- 1) Existe una sociedad internacional de Estados independientes.
- 2) Esta sociedad internacional tiene una ley que establece los derechos de sus miembros, sobre todo los derechos de integridad territorial y de soberanía.
- 3) Cualquier uso de la fuerza o amenaza de un inminente uso de la fuerza por parte de un Estado contra la soberanía política o la integridad territorial de otro Estado constituye una agresión y es un acto criminal.
- 4) La agresión justifica dos tipos de respuesta violenta: la guerra de autodefensa [...] y la guerra emprendida por la víctima y cualquier otro miembro de la sociedad internacional para hacer cumplir la ley.
- 5) Nada, excepto la agresión, puede justificar la guerra.
- 6) Una vez que el Estado agresor ha sido rechazado militarmente, también puede ser castigado.

Para Walzer (2001), la agresión externa es un paso previo para la guerra justa, y constituye un hecho criminal contra la sociedad internacional, que exige ser enfrentado colectivamente, pues socava los fundamentos del orden y de la constitución del Estado. Desde el punto de vista normativo, la agresión implica el repudio por parte de la comunidad, y como hecho criminal internacional conlleva a construir una imagen que asocia al agresor con el enemigo/bárbaro. Ello es relevante frente a la construcción de la identidad por oposición dada su carga valorativa.

Desde el punto de vista jurídico-instrumental, se generan tres aproximaciones de la agresión externa: internacional, continental y doméstica. En el sistema internacional, la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) establece en el artículo 39 que es atribución del Consejo de Seguridad determinar si un suceso califica o no como agresión. Según Vallarta Marrón (2011, 442), esto permite evitar que “cualquier incidente de

‘poca monta’ sea usado como pretexto para la invasión”. Durante la década de los setenta se realizaron reuniones con el objeto de alcanzar un consenso mínimo universal respecto de la definición de la agresión externa. La Resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas la definió como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”, y establece en el artículo 3 una serie de eventos como actos de agresión.

No obstante, al revisar de manera exhaustiva el “Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad”,<sup>1</sup> se ha determinado que solo en ocho ocasiones se ha invocado expresamente el artículo 39, desde 1946 hasta 2011. La última vez fue en 1990 y en ningún caso se hizo referencia a un Estado latinoamericano. En la práctica del Consejo de Seguridad resulta sumamente difícil que se tomen medidas a partir del citado artículo, ya que muchas comunicaciones o propuestas de resolución son rechazadas por su carácter político. Ello permite argumentar que, en términos de las respuestas políticas, este uso jurídico-instrumental resulta un sendero poco promisorio para los Estados y que, además, puede diluir su capacidad de negociación al ampliar la cantidad de actores involucrados.

A escala continental, el sistema de seguridad hemisférica se ha centrado en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río o TIAR) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este sistema de seguridad colectiva establece, en la Carta de la OEA, que “toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra su soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada un acto de agresión contra los demás Estados americanos” (artículo 28). Esta agresión se puede dar por “un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado” (artículo 29). La agresión que no es ataque armado obedecería a una definición extensible a un universo de “amenazas no convencionales, preocupaciones y riesgos de seguridad” (Deustua 2004).

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas. “Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad”. 1946-2011. <http://www.un.org/es/sc/repertoire/actions.shtml#rel1>

Para Herz (2008, 11), esta estructura se ha diseñado para mantener la seguridad colectiva y el arreglo pacífico de disputas mediante consultas diplomáticas, y ha intervenido en al menos 18 ocasiones entre 1948 y 2008. Sin embargo, Mares (2014, 430) señala que se debería insistir en una norma sobre el “no primer uso de la fuerza militar”, pues la arquitectura hemisférica “está diseñada para activarse después de que un gobierno ha decidido que la militarización es una buena idea”, y, por lo tanto, genera las condiciones de riesgo moral descritas en la sección precedente.

Finalmente, al indagar en las normas a escala doméstica, se encuentra que en 14 de 21 constituciones políticas latinoamericanas se establece explícitamente la agresión externa como una amenaza. Si se trata de libros blancos de defensa, en ocho de los 10 publicados se reconoce explícitamente la agresión externa como una amenaza potencial, y en naciones que no cuentan con libros blancos, se encontró esta figura en cuatro de ocho políticas o planes nacionales de defensa. Es decir, en 12 de 18 Estados latinoamericanos con documentos programáticos referidos a la defensa se establece la agresión externa. Se puede, entonces, afirmar que las amenazas tradicionales continúan siendo motivo de preocupación e interés estatal.

En América Latina, las agresiones externas se encuentran presentes en el imaginario social. Ello se refleja en la articulación de las normas en las escalas doméstica, hemisférica e internacional. Según un experto argentino en relaciones internacionales, en la región persiste una tradición de paz, dado que hay una cultura de resolución pacífica de las controversias y los conflictos, y que esa cultura a su vez se basa en una fuerte predisposición de los países para recurrir [...] al derecho internacional [...] como forma de protección [...] de allí que la denuncia de la agresión, es una manera de activar ese sistema; no se efectúa para escalar militarmente, sino que es una forma de pedir auxilio para que la comunidad regional se active e intervenga.<sup>2</sup>

El uso jurídico-instrumental de la agresión externa presenta desafíos, pues el Consejo de Seguridad difícilmente lo avala, y en las relaciones interamericanas el uso colectivo de la fuerza armada es improbable, aunque

---

<sup>2</sup> Entrevista con experto argentino en relaciones internacionales, Buenos Aires, 27 de septiembre de 2016.

formalmente posible. Si se consideran los consensos mínimos alcanzados a escala internacional, la agresión externa se entiende como la amenaza o el uso de la fuerza armada en contra de la soberanía, integridad territorial o independencia política de los Estados, o sintéticamente como cuestionamientos ontológicos a los fundamentos del Estado westfaliano. En América Latina el uso de la agresión externa es fundamentalmente político, por lo que es necesario comprender su contexto de enunciación.

### **Las disputas interestatales militarizadas**

En los estudios internacionales, una serie de investigaciones utilizan la categoría ‘disputa interestatal militarizada’ para caracterizar los sucesos conflictivos en los cuales se amenaza o se utiliza la fuerza armada en las relaciones interestatales. Esto evidencia, de manera objetiva, las dinámicas de conflictividad presentes, de forma longitudinal, a escala global y en el continente americano. Desde el punto de vista empírico, esto se aprecia a partir de bases de datos que permiten correlacionar las disputas militarizadas y también los conflictos limítrofes con las explicaciones teóricas provistas por el programa racionalista en los estudios internacionales. Los trabajos de Domínguez (1998, 2003) y de Mares (2001, 2003, 2014, 2015) son las principales referencias de la literatura académica en la región.

Las disputas militarizadas son fundamentales para comprender las agresiones externas, pues los estudios de conflicto las conciben como antesala de las guerras interestatales. Sin embargo, Mares (2015, 256) considera que en América Latina la militarización de una disputa ha sido una opción política deliberada, como parte de la diplomacia coercitiva de los Estados. Desde el punto de vista empírico, el principal criterio para diferenciar las disputas militarizadas de las guerras interestatales es la cantidad de fatalidades anuales; las primeras se ubican en el rango de  $\leq 999$  y las segundas en el rango de  $\geq 1000$  (Wallensteen 2011, 19). Este criterio de medición se fundamenta en la visión objetivista de las agresiones externas.

A partir del banco de datos de disputas militarizadas del proyecto *Correlates of War*, se identificaron 56 disputas militarizadas en el continente

americano entre 1992 y 2010, lo que equivale al 9,7 % del total de disputas en el mundo. Las disputas de la región generan escasas fatalidades anuales (cero fatalidades en el 98,2 % de las disputas), y su distribución geográfica se concentró en América Central y la zona andina, como ámbitos de formación de conflicto y de interacción entre los principales líderes regionales. A pesar de ello, los niveles de hostilidad son importantes, pues en el 98 % de las ocasiones se desplegó o se usó la fuerza.

Esta investigación fundamenta que la relativa normalidad con la que se militarizan las disputas es un argumento sólido para estudiar cómo se construyen las identidades, intereses y respuestas políticas frente a las agresiones externas. Desde el punto de vista de la relevancia política, permite comprender cómo los Estados actúan en la región para enfrentar la agresión; además, valorar la forma en que el Estado que amenaza o utiliza la fuerza armada por primera vez define sus intereses respecto de los beneficios políticos.

### **Integración analítica**

La visión objetivista se ha concentrado en identificar y racionalizar las agresiones externas, al considerarlas situaciones dadas, objetivas y verificables fácticamente. En esta sección se exploran las principales hipótesis que brinda el programa racionalista en los estudios internacionales. Se pueden establecer regularidades en relación con las agresiones externas: el Estado continúa siendo el actor fundamental; la adyacencia geográfica es un factor condicionante para aumentar las interacciones de seguridad; la centralidad de las capacidades materiales relativas afecta a la evaluación de los costes y beneficios de proyectar la fuerza armada, y la necesidad de comprender la búsqueda de objetivos políticos por parte del actor que utiliza la fuerza por primera vez. Estos argumentos serán complementados con aproximaciones reflectivistas, que cuestionan especialmente la cultura anárquica hobbesiana mediante el constructivismo social. Este enfoque destaca el rol de las normas de comportamiento y la intersubjetividad frente al consecuencialismo, el carácter dinámico e

históricamente situado de las identidades y la complementariedad de las dimensiones materiales e ideacionales<sup>3</sup> como contextos donde operan los Estados pequeños.

En esta sección se define la agresión externa a partir del consenso mínimo alcanzado a escala universal. También se explica por qué el uso jurídico-instrumental ha resultado una opción poco promisoría para los Estados; de allí que en América Latina su uso ha sido fundamentalmente político. Los estudios sobre disputas interestatales militarizadas permiten identificar los sucesos en los cuales se amenaza o se usa la fuerza armada a escala interestatal, como condición necesaria pero no suficiente para explicar la agresión externa.

### **Agresiones externas: una aproximación ‘intersubjetivista’**

Esta sección busca comprender cómo se construye la identidad de un Estado agredido, sus intereses y respuestas políticas frente a la acción estatal denominada agresión externa. Esta identidad supone un conocimiento que define lo legítimo y lo ilegítimo, y, por ende, genera expectativas de comportamientos en una comunidad de Estados. Se usarán las contribuciones teóricas de los enfoques reflectivistas moderados, principalmente del constructivismo social y la Escuela de Copenhague. En estas corrientes se interpretan “las acciones humanas a la luz de los significados intersubjetivos” (Sodupe 2003, 71); de esta manera, se privilegia el plano ideacional de la política internacional.

Los enfoques reflectivistas moderados parten de la “lógica de lo apropiado”, según la cual “lo que es racional es una función de legitimidad, definida por valores y normas compartidas dentro de instituciones u otras estructuras sociales más que por intereses puramente individuales” (Fierke 2013, 190). Esto implica que, a pesar de que el comportamiento está con-

---

<sup>3</sup> La dimensión ideacional hace referencia a los aspectos intangibles, inmateriales o del ámbito de las ideas. En la historia de la ciencia se refiere a la dimensión reflexiva-subjetiva en contraposición con la dimensión positivista-objetiva que se centra en lo físico y material del ser. En las Relaciones Internacionales ha sido un elemento teórico central, especialmente tras la consolidación de las teorías constructivistas.

dicionado por lo material, los Estados prestan atención a las normas en las cuales han sido socializados, a partir de lo cual construyen sus identidades, intereses y respuestas políticas.

Las agresiones externas ocurren en contextos de interacción estatal, y son habilitadas por una estructura social que posibilita un tipo de anarquía. Este contexto será definido como cultura anárquica lockeana, donde prepondera la rivalidad. En el caso de América, los sistemas de seguridad prevaecientes son el subcomplejo y el complejo regional.

Esta sección enfatizará en comprender el proceso de construcción de la identidad, sus intereses y respuestas políticas. La agresión externa consiste en una acción estatal, interpretada y disputada por los actores involucrados en términos de un 'Yo' (quien realiza la acción) y un 'Otro' (quien se ve afectado por la acción). Las percepciones son elementos centrales para comprender esta acción. La agresión externa, al ser una construcción social, implica conocimiento intersubjetivo en que se afirma o niega la idea de 'haber sido agredido' y, por lo tanto, se valida o rechaza socialmente ciertos comportamientos estatales.

### **La construcción social de la identidad, intereses y respuestas políticas**

El constructivismo es un enfoque de la política internacional que permite comprender el cambio en la vida social. Estudia las estructuras sociales, la construcción de las identidades, y la mutua constitución del agente y la estructura. Una de las principales contribuciones constructivistas es la "noción de que la identidad del Estado moldea las preferencias y acciones estatales" y que su 'construcción' tiene un sentido causal (Finnemore y Sikkink 2001, 394; 398). El Estado –como actor corporativo con capacidad de agencia– construye una 'identidad de rol' cuando enfrenta una agresión externa, y de allí se derivan intereses y respuestas políticas consistentes con esa identidad estatal.

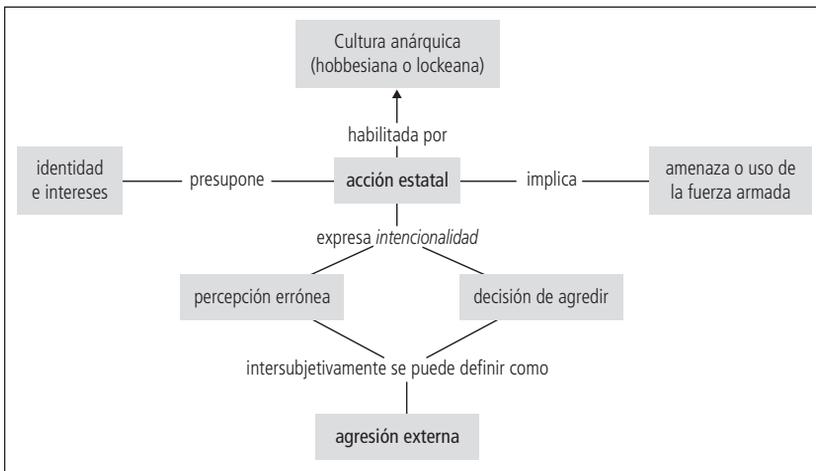
La agresión externa consiste en una etiqueta que asigna un conjunto de prácticas y significados intersubjetivos a una acción estatal. Las acciones estatales están motivadas por identidades e intereses; por ello, se ha

racionalizado la acción a partir de la información disponible, las normas de comportamiento aceptado y la cultura anárquica que habilita ese tipo de comportamientos. Si la acción refleja una motivación, su interpretación o percepción escapa del control del emisor, pues la interacción social es dialógica e intersubjetiva.

La agresión externa no presupone una identidad de agresor, pues el Estado involucrado puede haber tenido una percepción errónea y haber supuesto que la soberanía le permitía proyectar la fuerza en una situación particular que considera legítima. Esto será avalado o rechazado en el proceso de interacción *ex post*. No obstante, un Estado también puede constituir subjetivamente (*ex ante*) una preferencia por agredir y actuar en consecuencia con ese entendimiento, eliminando la percepción errónea en la interacción interestatal en los niveles micro y macro (figura 1.1).

Las identidades han sido objeto de amplio debate académico y su definición no ha sido consensuada (Finnemore y Sikkink 2001, 399). En este libro, de acuerdo con los postulados de Wendt (1999, 215-216) y de Fearon (1999, 34), se hará referencia a identidades estatales considerando al Estado como actor corporativo al cual se pueden atribuir identidades e intereses. El carácter polisémico de la identidad ha sido estudiado por

Figura 1.1. De la acción estatal a la agresión externa



Hobsbawm (1994, 5) y Lebow (2008). Este último identifica cinco usos: base para o producto de la acción social o política; fenómeno colectivo que denota un cierto grado de similitud entre los miembros de un grupo o categoría; un aspecto central de una ‘individualidad’, o el producto de discursos múltiples en competencia (474). Steele (2008, 26, 30) considera que existen dos bases para teorizar la identidad: “Una colectiva (que abarca o moldea el Yo) o un Otro en oposición en contra del cual el agente se identifica”. Respecto de este último, se infiere una definición de “amenaza que tiene fuertes efectos sobre las políticas de seguridad nacional”. Asimismo, Merke (2008, 49) establece tres vínculos entre la identidad y la acción estatal: la identidad como herramienta que da sentido al mundo que rodea al agente; la identidad por oposición con el otro, o la voluntad por reproducir un rol con sus normas de conducta.

A partir de lo anterior, y de acuerdo con Wendt (1999), Fearon (1999) y Steele (2008), las distintas expresiones de la identidad se pueden integrar en dos enfoques: la identidad como una construcción social o como atributo intrínseco individual; el criterio que lo define es la presencia o no de interacción social. Para Wendt (1999, 224), las identidades presociales se pueden definir como identidades “corporativas” y de “tipo”, mientras que las identidades sociales son identidades de “rol” y “colectivas”. Fearon (1999, 2) argumenta que las identidades son “sociales” o “personales”, en términos de atributos intrínsecos del actor. En este sentido, la identidad será definida como

una propiedad de actores intencionales que generan disposiciones motivacionales y de comportamiento. Esto significa que la identidad está en la base subjetiva o como calidad a nivel de la unidad, arraigada en la autocomprensión de un actor. Sin embargo, el significado de esos entendimientos con frecuencia dependerá de si otros actores representan a un actor de la misma manera, y en esa medida la identidad también tendrá una calidad intersubjetiva o sistémica. [...] Dos tipos de ideas pueden entrar en la identidad, es decir, aquellas en poder del “Yo” y las sostenidas por el “Otro” (Wendt 1999, 224).

Para Lorenzini (2013, 46), las identidades se “refieren a la autopercepción que tienen los gobiernos en función de los principios que orientan sus políticas. [...] [Además de aludir] a la mirada de los ‘otros’, la forma en la

que son percibidos por sus pares”. Fearon (1999, 13) argumenta que “tener una identidad particular significa asignarse a sí mismo una categoría social, o quizás solamente estar asignado a una de ellas por los otros”, y define la categoría social como

un conjunto de [actores] designados por una etiqueta comúnmente dada a, o utilizada por, un conjunto de [actores]. La etiqueta debe ser invocada con suficiente frecuencia o en situaciones suficientemente importantes para que [los actores] condicionen o piensen sobre su comportamiento.

Las categorías sociales tienen dos rasgos distintivos: reglas de membresía implícitas o explícitas, según las cuales los actores son asignados o no a la etiqueta, y un conjunto de características, atributos físicos o “comportamientos esperados u obligados de los miembros en ciertas situaciones” (Fearon 1999, 13-14). Estos rasgos de una identidad social (Merke 2008) deben ser inferidos abductivamente. Desde el punto de vista deductivo, a partir de una identidad se derivan intereses y acciones o respuestas políticas, e inductivamente se pueden identificar acciones o respuestas políticas que serán asociadas con intereses mutuamente construidos con una identidad, y dar apertura a la creatividad y al descubrimiento de nuevos patrones.

Las identidades sociales pueden ser de dos tipos: colectiva o de rol. La colectiva se define como procesos cognitivos de identificación en los cuales “la distinción entre Yo y el Otro se difumina [...] implicando la ampliación de los límites del Yo para incluir al Otro” (Wendt 1999, 229). La identidad social de rol consiste en “autodefiniciones que derivan del conocimiento de [los actores] de los roles que ocupan [...] así [los actores] podrían estar motivados para tomar decisiones de comportamiento que sean consistentes con sus conceptos de sí mismo” (Astrom y Rise, *cits.* en Steele 2008, 30). Estas etiquetas se asignan a actores de quienes “se espera o se encuentran obligados a desempeñar un conjunto de acciones, comportamientos, rutinas o funciones en situaciones particulares” (Fearon 1999, 17). Se pueden tener “solamente ocupando una posición en una estructura social y siguiendo las normas de comportamiento hacia Otros que poseen identidades contrarias”, y no se obtienen por sí mismas, sino mediante la puesta en común de expectativas usualmente institucionalizadas (Wendt 1999, 227).

La identidad de rol se diferencia de la colectiva porque se construye por oposición respecto de un 'Otro' antagónico (agresor/agredido), y por la reproducción de roles, un conjunto de comportamientos "suficientemente estables para garantizar patrones predecibles" (Hopf 1998, 174) o "expectativas e interpretaciones del Yo relativamente estables" (Wendt 2005, 8). Por eso, "el deseo de un sujeto de interpretar un rol [...] supone conocer el contenido de la identidad que se está 'interpretando' y las huellas y expectativas del rol asociadas con contenidos particulares" (Merke 2008, 49).

Una identidad de rol se reproduce al reaccionar a una situación concreta (como una agresión externa), lo que implica "comprender sus requerimientos y actuar a partir de esos entendimientos" (Wendt 1999, 232). Esto permite reconocer el mecanismo causal entre la identidad, sus intereses y las acciones o respuestas políticas. El proceso se complementa con su legitimación social, pues "un actor no se encontrará habilitado para actuar con su identidad hasta que una comunidad reconozca la legitimidad de esa acción" (Hopf 1998, 178-179). Cuando falta esta legitimación, esa identidad se puede impugnar o cuestionar (Wendt 1999, 227). Este proceso de legitimación social es estudiado por la Escuela de Copenhague mediante el papel de la audiencia en la securitización.

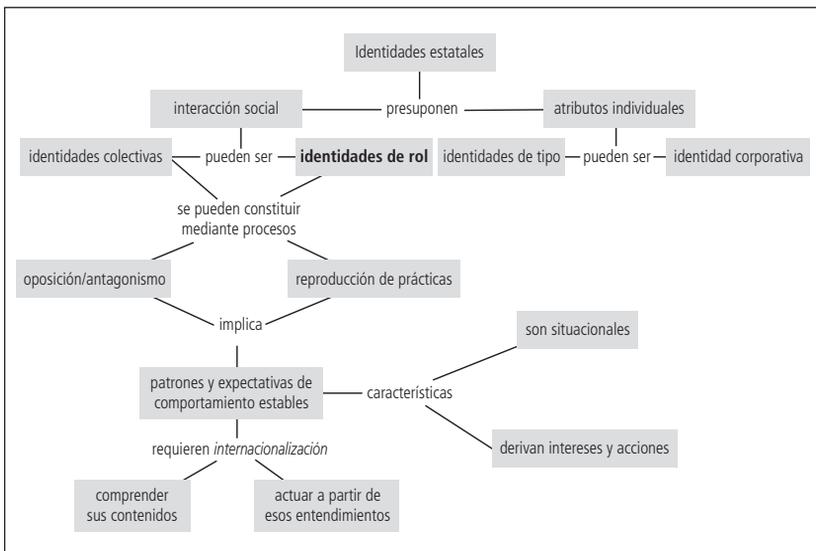
Hopf argumenta que "la identidad de un Estado implica sus preferencias y consecuentes acciones" y esas acciones "que constituyen la identidad no pueden implicar intereses que no sean consistentes con las prácticas y la estructura que constituyen la identidad" (1998, 175-176; Finnemore 1996, 27). Para Wendt (1999, 231-232), los intereses presuponen identidades y explican el comportamiento. Los intereses objetivos o nacionales son necesidades o funciones imperativas para que una identidad se reproduzca (continúe existiendo), y los intereses subjetivos o preferencias son creencias de los actores sobre cómo satisfacer esas necesidades, y se derivan de su experiencia, las normas en las que han sido socializados y su posición en la estructura (social pero también material). Las respuestas políticas consisten en la evidencia empírica de la cual se infieren las identidades e intereses, por lo tanto, usarlas equivaldrá a las 'acciones', 'medidas' o 'disposiciones motivacionales o de comportamiento' que configuran la política exterior.

La figura 1.2 sintetiza los principales argumentos y la articulación de las categorías provenientes del constructivismo social, para comprender el proceso de construcción de la identidad estatal con sus intereses y acciones o respuestas políticas. Frente a una acción estatal definida como agresión externa, se construyen identidades de rol. La identidad de rol del Estado agredido se construye mediante dos procesos: por la configuración de un par antagonístico en términos de agresor/agredido, y por la reproducción de un contenido identitario que hace referencia a los intereses que informan el comportamiento del Estado.

Debido a que se trata de un conjunto de expectativas de comportamiento (contenidos identitarios) estables, la identidad del Estado agredido implica un proceso de internalización mediante el cual el Estado define la situación frente a la que se encuentra (agresión externa), comprende cuáles deben ser sus intereses y actúa en consecuencia (mediante acciones o respuestas políticas).

Se considera que los intereses frente a una agresión externa son dos: objetivamente, la reproducción del Estado (su soberanía, independencia

Figura 1.2. Identidades, intereses y respuestas políticas



política o integridad territorial), y, cuando se trata de Estados pequeños, preferentemente la movilización de apoyos y recursos externos. Si se considera que la cultura anárquica lockeana prevalece en América, estos intereses se materializan en respuestas políticas. Entre estas se encuentran el alineamiento político a nivel doméstico, que da cuenta del nacionalismo en la base de la identidad, el apertrechamiento de fronteras y el enfriamiento o ruptura de las relaciones diplomáticas bilaterales. También son respuestas políticas la intervención de mecanismos institucionales de alcance subregional o regional, y la búsqueda de la condena multilateral o de sanciones a la agresión (preferentemente liderada a partir de los alineamientos políticos o hegemónicos). Igualmente, se suele recurrir a los mecanismos de la Organización de Naciones Unidas que pueden diluir la capacidad de negociación del Estado agredido por la ampliación de actores involucrados.

### La Escuela de Copenhague y el proceso de securitización

En los estudios internacionales de seguridad, la Escuela de Copenhague ofrece una aproximación complementaria al constructivismo social y un enfoque ecléctico que integra las dimensiones material-ideacional y de la agencia-estructura (Orozco Restrepo 2011, 285). Se compone de dos entradas teóricas: los complejos regionales que permiten estudiar los sistemas y subsistemas de seguridad, y, por tanto, la cultura anárquica prevaleciente en una región, y las teorías de la securitización que estudian la construcción social de las amenazas.

Al reproducir la identidad social de actor agredido, resulta necesario conocer los procesos mediante los cuales el actor se identifica como amenazado y cómo se legitima socialmente esa identidad estatal. Para ello, se busca comprender el proceso de securitización de las amenazas estatales, entendido como “una práctica política que permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza” (Tickner 2004, 14). También se lo comprende como un acto discursivo a través del cual se construye “una comprensión intersubjetiva dentro de una comunidad política para tratar algo como una amenaza existencial a

un objeto referente, y para permitir un llamado a medidas excepcionales y urgentes para hacer frente a la amenaza” (Guzzini 2011, 330).

Las teorías de la securitización pueden organizarse a partir de dos perspectivas que dan cuenta del debate teórico generado desde la publicación de *Security. A New Framework for Analysis*, (Buzan, Wæver y De Wilde 1998): la perspectiva ‘internalista’ o filosófica de la primera generación, liderada por Wæver, y la ‘externalista’ o sociológica de la segunda generación, liderada por Balzacq (Stritzel 2007, 359; Roe 2012, 254; Balzacq y Guzzini 2015, 97; Verdes-Montenegro Escánez 2015). El cisma analítico de las teorías de la securitización reside en la diferencia al comprender la securitización como un acto del habla caracterizado por ser performativo (acto ilocutivo) y, por lo tanto, autorreferencial, o la securitización como un proceso caracterizado por ser intersubjetivo (acto perlocutivo), en el que se resalta el rol de la audiencia respecto del éxito o no de la securitización.

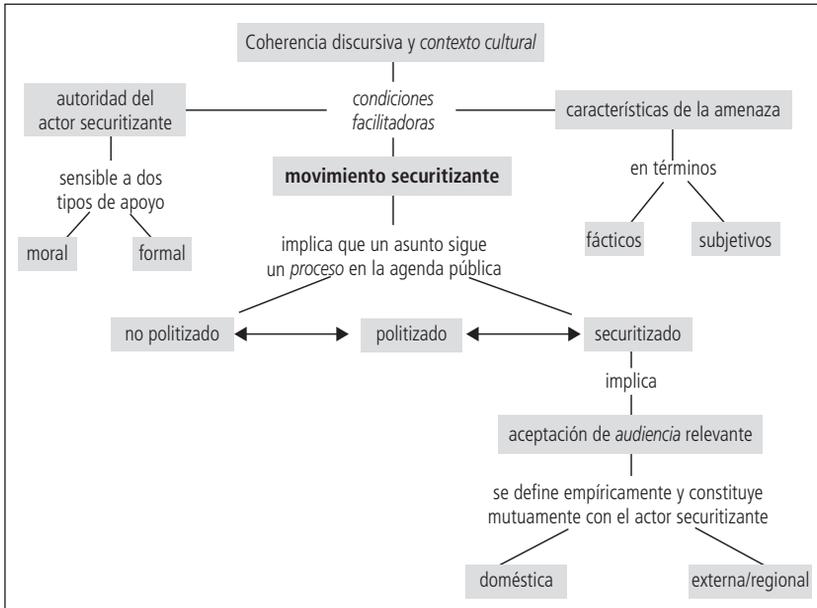
Para Wæver (2015, 122-123), la pertinencia de su enfoque ilocutivo reside en la autonomía que atribuye al lenguaje, pues enunciar las amenazas permite que emerjan nuevas realidades y responsabilidades (Doty 1993), por lo que se trata de una aproximación posestructuralista (Stritzel 2007). Para Guzzini (2011, 331), la securitización no se refiere a “un acto individual o ritual [...] sino a un proceso que puede conducir a unos resultados previsibles [...] preguntándose bajo qué condiciones, con cuál audiencia, o usando qué tipos de discursos los intentos por de/securitizar tienen éxito”, ya que “en cualquier proceso intersubjetivo tal como la securitización, el propósito es provocar una respuesta significativa del Otro; a no ser que esto suceda no hay securitización” (Balzacq 2011, 5-6). Este libro privilegia el enfoque sociológico, por considerarlo consistente con la perspectiva constructivista.

Buzan, Wæver y De Wilde (1998, 21) se preocupaban por comprender cómo las amenazas estatales, más que a realidades dadas y objetivas, hacían referencia a procesos sociales, en los que era medular su enunciación y su contexto, pues la palabra ‘seguridad’ posee una función política que se relaciona con la supervivencia. La securitización se da cuando un asunto es considerado una amenaza a un objeto referente, y el propósito es justificar medidas políticas extraordinarias, pues “diciendo ‘seguridad’

un representante estatal declara una condición de emergencia” y exige el derecho a utilizar cualquier medio para enfrentarla. Como antesala para la securitización, se da un proceso en el cual un actor securitizante (Estado) percibe una situación como amenaza (la acción estatal definida como agresión externa), la cual puede ser objetiva o subjetiva, y “en ciertos momentos la prioridad consistirá en preservar la integridad del Estado frente a amenazas externas que vulneren su constitución” (Orozco Restrepo 2006, 148).

Cuando un Estado enuncia una situación como amenaza y se vuelve un asunto de seguridad, se presencia una “movida o declaración securitizante”. Ello se debe a que “los actos del habla<sup>4</sup> representan no solo un estado de cosas, sino además un efecto que puede llevar a una acción en un sentido u otro” (Orozco Restrepo 2011, 285). Presentar un asunto como amenazante activa un proceso en el que la situación puede moverse en el espectro de lo no

Figura 1.3. Proceso de securitización de amenazas estatales



4 Sobre los actos del habla, ver Austin (1955).

politizado-politizado-securitizado, como refleja la figura 1.3. La securitización implica intersubjetividad y una habilitación o legitimación por parte de la audiencia relevante para ejecutar las medidas ordinarias o extraordinarias; esta “nunca puede ser solamente impuesta, hay una necesidad de argumentar el caso” (Buzan, Wæver y De Wilde 1998, 25). Además, para “que exista la securitización de un tema es necesaria la existencia de argumentos que politicen la amenaza” (Rivera Vélez 2012, 44; 2010).

En el caso de la agresión externa, el objeto referente puede ser la soberanía, la integridad territorial o la independencia política, que se ven amenazadas por una acción estatal donde se proyecta la fuerza armada, que requiere ser enfrentada con medidas políticas. Estas medidas deben ser aceptables para la comunidad de Estados donde se enuncia la amenaza, y deben encontrarse enmarcadas en una dinámica histórica y cultural particular.

La securitización de un asunto implica tres condiciones. La primera se refiere a que la coherencia discursiva y el contexto cultural articulan ideas, imágenes y conceptos que dan cuenta de la gravedad de una situación, o a experiencias del pasado (en términos de los patrones de rivalidad prevalentes), por lo que centrarse en un único factor (como el acto del habla) sería insuficiente para comprender este proceso (Balzacq 2011, 14). La segunda condición plantea que la autoridad del actor securitizante implica una legitimidad institucional y política, por esto, los representantes estatales son los actores habilitados para implementar las acciones y asumir las responsabilidades (fundamentalmente en contextos democráticos). La última condición es que la amenaza se debería poder verificar: una amenaza puede ser una idea subjetiva o privada, por ello comprobar su facticidad generaría una mejor probabilidad de éxito (Buzan, Wæver y De Wilde 1998, 33; Stritzel 2007, 364).

El enfoque intersubjetivo de la securitización resalta la capacidad de agencia y la mutua constitución del actor securitizante y la audiencia (Balzacq y Guzzini 2015, 98-99), por lo que aceptar securitizar la amenaza implica conocimiento intersubjetivo (o un relato verdadero), y habilita las medidas estatales necesarias para enfrentarla. Ha sido difícil teorizar sobre la audiencia en la securitización, pues su consentimiento

no siempre es explícito o su corporeidad determinable, especialmente en contextos no democráticos, o donde la amenaza es parte del conocimiento idiosincrático producto de rivalidades duraderas. Por ello, Balzacq (2011, 2; 2015, 107-108) destaca su carácter emergente y apela por su identificación empírica en los casos de estudio, como un elemento más dentro de un patrón teórico más amplio.

Dado que la audiencia “tiene una conexión causal directa con el asunto” y la capacidad para “habilitar la adopción de medidas por parte del actor securitizante para enfrentar la amenaza” (Balzacq 2011, 9-10), cuando se presenta una agresión externa a un Estado pequeño en una cultura anárquica lockeana, es posible considerar como audiencias en el nivel doméstico a los poderes legislativo y judicial, y a la opinión pública (élites políticas en contextos democráticos). En el nivel externo, dado que la securitización implica que los principales líderes atiendan la amenaza decisiva y prioritariamente (Buzan, Wæver y De Wilde 1998, 29), y que los actores securitizantes son sensibles al apoyo formal y moral (Roe 2008), se identifica como audiencia a los líderes regionales y a los mecanismos multilaterales.

### **Integración analítica**

El constructivismo social y la Escuela de Copenhague son dos aproximaciones teóricas reflectivistas moderadas, que permiten comprender la agresión externa a partir de la intersubjetividad y la interacción social. A diferencia de la visión objetivista, que considera las agresiones como realidades dadas, objetivas y fácticamente verificables, la visión intersubjetivista apela por comprender el contexto donde se enuncian las agresiones, pues las amenazas son construidas socialmente, y se encuentran mediadas por las percepciones y las normas de comportamiento.

Desde esta óptica, la agresión externa consiste en una acción estatal donde un Estado proyecta la fuerza armada y, por lo tanto, es intencional. Esta acción, a su vez, es habilitada por una cultura anárquica que hace de este comportamiento un recurso posible en un contexto histó-

rico determinado. La proyección de la fuerza armada de un Estado será interpretada por otro Estado; este proceso se encuentra condicionado por los patrones de rivalidad prevalecientes y las normas que restringen el uso de la fuerza en las relaciones interestatales. La agresión se enuncia en la medida en que el Estado que enfrenta la proyección de la fuerza armada la percibe como amenazante y, por lo tanto, como una vulneración manifiesta o potencial de su soberanía, integridad territorial o independencia política. No toda amenaza o uso de la fuerza armada se denomina 'agresión' y ahí es donde radica la importancia de comprender su contexto de enunciación.

La acción estatal denominada agresión externa implica la construcción de identidades sociales: del Estado agresor y del Estado agredido. Estas identidades se construyen mutuamente con los intereses (objetivos y subjetivos) y las respuestas políticas, como las disposiciones motivacionales y de comportamiento frente a la situación amenazante, las cuales constituyen el contenido de la identidad. No obstante, requieren de legitimación social debido a su carácter intersubjetivo, de allí la pertinencia de comprender el rol de la audiencia (doméstica y externa).

### **El sistema de seguridad y el Estado pequeño como variables contextuales**

Las agresiones externas ocurren en una estructura social en la cual el conocimiento intersubjetivo y, por tanto la cultura, habilita a los Estados a proyectar la fuerza armada en sus relaciones mutuas. Dado que la anarquía se concibe como un recipiente vacío que no predetermina el comportamiento de los Estados, se torna imperativo discutir su lógica. La cultura anárquica característica del continente americano se define como 'lockeana': los Estados se ven constreñidos por normas de comportamiento relativas a la restricción del uso de la fuerza y del respeto a la soberanía. No obstante, debido a la persistencia de esta cultura anárquica, los Estados se encuentran habilitados para amenazar o utilizar la fuerza armada, una de cuyas expresiones es la agresión.

Dado que las normas relativas a la restricción del uso de la fuerza favorecen la reproducción de la entidad estatal, en este libro se indaga el comportamiento del Estado pequeño por su condición periférica en los estudios internacionales, así como su prevalencia numérica en las relaciones internacionales contemporáneas. Los Estados pequeños, al poseer recursos limitados, requieren del apoyo externo para enfrentar las agresiones. A su interés objetivo de garantizar la supervivencia se añade una preferencia (interés subjetivo) por movilizar recursos y voluntades externas. Esta perspectiva es una contribución innovadora a los estudios de estrategia y seguridad en la región.

### **Complejos regionales de seguridad y la cultura anárquica lockeana**

El fin de la Guerra Fría tuvo repercusiones significativas para los estudios internacionales de seguridad. El abordaje sistémico estructural de la política internacional, centrado en el comportamiento de las superpotencias, cedió lugar a un nuevo nivel de análisis en las regiones, por la descentralización del poder mundial producto de la globalización y del papel renovado de líderes regionales que defendían la gobernanza. Esta transición ha sido aprehendida por los enfoques del nuevo regionalismo en el ámbito de la seguridad, que se caracterizan por introducir tres variables: 1) las regiones son estructuralmente abiertas a la influencia externa y, por lo tanto, son dinámicas; 2) la densidad geográfica se posiciona como factor determinante, de tal forma que los problemas de seguridad en los niveles bilateral y subregional generan dinámicas regionales distinguibles, y 3) la debilidad (y pequeñez) de la mayoría de Estados hace más preocupante la inestabilidad interna que la guerra (Kelly 2007, 198).

Una aproximación relevante para comprender este nuevo contexto de interacción estatal es la teoría de los complejos regionales de seguridad (CRS) de la Escuela de Copenhague. Esta teoría se articula como un cuarto nivel de análisis –siguiendo las imágenes de Waltz–, y se diferencia del neorrealismo y del globalismo, por cuanto estos enfoques exageraron

el papel de la estructura internacional y subestimaron el nivel regional (Buzan y Wæver 2003, 21). Esta teoría presupone que en la pos Guerra Fría solamente Estados Unidos tiene capacidad global en lo material, lo cual lleva a distinguir a las superpotencias (operan en el nivel sistémico) de las potencias grandes (operan en más de una región pero no globalmente), y de las potencias regionales (operan dentro de una sola región). En esta perspectiva se omite a los Estados pequeños.

Debido a que solamente las superpotencias operan en la escala global, la teoría de la polaridad pierde fuerza, pues únicamente Estados Unidos dispone de este atributo. Por esto, resultan pertinentes los CRS, como subestructuras que median las dinámicas globales. La formación de estos se deriva de la interacción compleja entre la anarquía, el balance de poder y la cercanía geográfica. Cuando un Estado está junto a otro existe mayor interacción e interdependencia de seguridad y se generan clústeres de base regional (Buzan y Wæver 2003, 45). Los CRS son regiones “vistas con los lentes de la seguridad [...] que no empiezan o dependen de otras conceptualizaciones de ‘regionalidad’”, y su existencia no se basa en la discursividad sobre la construcción de regiones sino en las prácticas de seguridad de los actores (43-44; 48). La teoría de los CRS integra las corrientes realistas y el constructivismo social, al afirmar que su carácter y su estructura esencial se dan por dos tipos de prácticas: las relaciones de poder y los patrones de amistad-enemistad (rivalidad) como construcciones sociales e históricas.

Un fundamento para comprender el comportamiento estatal reside en la anarquía, la cual implica una ausencia de jerarquía en el nivel internacional y, por lo tanto, de dinámicas formales de subordinación.<sup>5</sup> Para Wendt (1999, 247-249), la anarquía consiste en un “recipiente vacío”, ya que no prescribe pautas de comportamiento para los Estados en sus relaciones recíprocas. Además, es necesario identificar la lógica que subyace en cada estructura social definida por la distribución de ideas, algunas de las cuales son privadas (o subjetivas) y otras son compartidas (o intersubjetivas); estas últimas dan contenido a la cultura. Estas lógicas se categorizan en tres

---

<sup>5</sup> Long (2015) diferencia la jerarquía de la asimetría cuando se habla de Estados pequeños, pues la primera se refiere a la legitimidad mientras que la segunda, a las capacidades materiales.

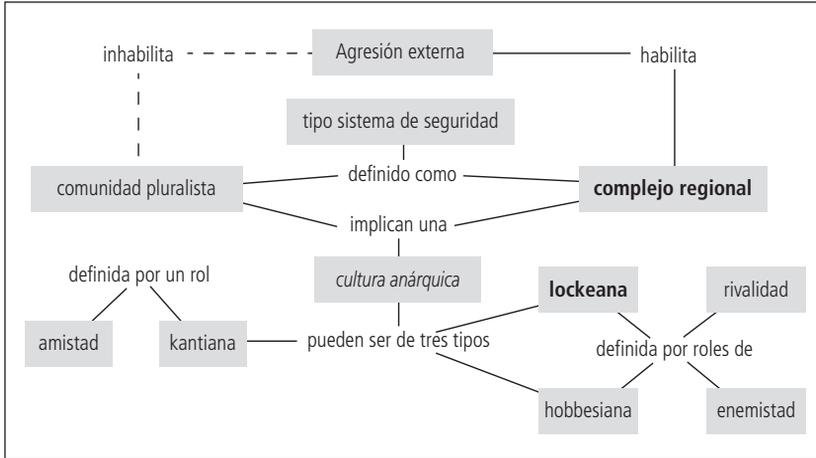
tipos de cultura anárquica: hobbesiana, lockeana y kantiana, y definen la orientación del Yo frente al Otro en términos del uso de la violencia, lo que permite diferenciar el sistema de seguridad entre el complejo regional o la comunidad pluralista.

La cultura anárquica hobbesiana se caracteriza por el uso irrestricto de la fuerza, en la cual un 'Otro' no reconoce el derecho de un 'Yo' a existir, y se definen mutuamente como enemigos. Este conocimiento intersubjetivo habilita a los Estados a recurrir a la agresión y a la guerra, y, dado que es permisible el uso irrestricto de la fuerza, la aniquilación es una posibilidad. Esta cultura anárquica implica que los Estados no pueden fundamentar su soberanía en las normas internacionales, pues la debilidad incentiva que sean agredidos, y la ayuda externa sería distinguible solamente en términos de alianzas temporales y limitadas.

La cultura anárquica lockeana conlleva una definición del 'Yo' y del 'Otro' en términos de rivalidad. Este rol sistémico reconoce el derecho del 'Otro' a existir, y se acepta la soberanía como institución social. A diferencia de la cultura hobbesiana, existen normas que regulan el uso de la fuerza y facilitan las condiciones para la reproducción estatal, al proteger "a los débiles mediante la moderación de los más fuertes". No obstante, no impide el uso de la fuerza para arreglar una disputa, ya que "el reconocimiento entre los rivales no se extiende al derecho de estar libre de la violencia", por lo que "el poder militar relativo continúa siendo importante porque los rivales saben que los Otros podrían usar la fuerza para resolver una disputa" (Wendt 1999, 282). Cuando esta cultura es interiorizada, facilita la acción colectiva, especialmente si la supervivencia de un miembro del grupo se ve amenazada; en caso de presentarse disputas dentro del mismo grupo, "cada Estado estará por su propia cuenta" (284).

Finalmente, la cultura anárquica kantiana implica una definición del 'Yo' y del 'Otro' en términos de amistad. Este rol estructural conlleva observar dos reglas: "Las disputas serán arregladas sin la guerra o la amenaza de la guerra", y los Estados "lucharán como un equipo si la seguridad de alguno se ve amenazada por un tercero" (Wendt 1999, 299). En esta lógica, los Estados proscriben el uso de la fuerza con excepción de la defensa mutua, por lo tanto, no se habilita la agresión.

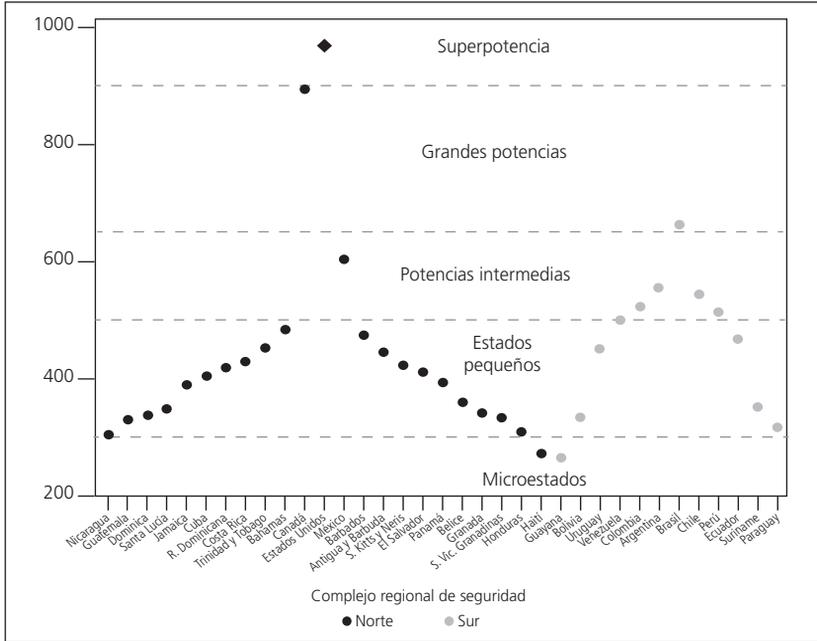
Figura 1.4. El sistema de seguridad y las culturas anárquicas



Como destaca la figura 1.4, en el nuevo regionalismo de seguridad las culturas anárquicas se asocian con el tipo de sistema de seguridad (Frasson-Quenoz 2014). Un caso es la “comunidad pluralista”, caracterizada por Adler y Barnett (1998) en términos de la confianza mutua. También puede ser la previsibilidad del cambio pacífico y la renuncia a la resolución de disputas mediante la violencia, lo cual Battaglino (2012, 134) asocia con la paz positiva y, por tanto, con la cultura anárquica kantiana. O puede tratarse del “complejo regional”, definido por Buzan y Wæver (2003, 44) como “un conjunto de unidades en el cual los procesos de securitización están tan vinculados entre sí que no pueden ser estudiados sin tener en cuenta los de los otros actores”. Este complejo regional se asocia con la paz violenta (Mares 2001) o militarista (Martín 2006, 5-6), en la cual se amenaza o se utiliza la fuerza armada como parte de la diplomacia coercitiva de los Estados.

La visión objetivista de la agresión externa caracterizó al continente americano por la relativa regularidad para proyectar la fuerza en las relaciones interestatales. Además, evidenció la presencia de un conjunto de normas domésticas, hemisféricas e internacionales interconectadas y relacionadas con la restricción del uso de la fuerza, así como de los marcos institucionales para manejar las crisis políticas. Estos indicadores permiten

Figura 1.5. Los complejos regionales de seguridad en América



Fuente: Buzan y Waever (2003) y Murillo Zamora (2012b).

explicar la presencia de una cultura anárquica lockeana y dinámicas de complejos regionales de seguridad.

En términos de las prácticas que dan sentido a la regionalidad, se destacan dos procesos: las relaciones de poder y los patrones de amistad-enemistad (rivalidad). Los CRS son mutuamente excluyentes y se definen por su tipo de liderazgo político. En el continente americano funcionan dos CRS: el ‘estándar’, que se caracteriza porque lo lideran potencias regionales, tal como ocurrió en América del Sur con Brasil, y el ‘centrado’, definido por una superpotencia, tal como sucede en América del Norte, Central y el Caribe, por el dominio material e ideacional estadounidense (figura 1.5).

El estudio empírico del CRS se puede realizar a partir de cinco niveles de interacción:<sup>6</sup>

6 Propuesta modificada respecto de Buzan y Wæver (2003, 51).

1. Doméstico: presta atención a la constitución del Estado en términos de su cohesión interna. Es relevante porque la construcción de una identidad social tiene asidero en el nacionalismo y la política interna (Wendt 1999, 399).
2. Bilateral: identifica los patrones de amistad-enemistad, definidos como construcciones sociales resultantes de interacciones históricas, y de la adyacencia geográfica que genera mayor interdependencia de seguridad. La microinteracción incide en la forma en que un Estado percibe e interpreta la proyección de la fuerza armada del Otro, y es más probable la enunciación de la agresión externa (o la securitización de la amenaza) cuando persiste la conflictividad. Los patrones de enemistad (rivalidad lockeana) se pueden vincular al concepto de rivalidades estratégicas o duraderas (Goertz y Diehl 1993; Colaresi, Rasler y Thompson 2008). No obstante, la proyección de la fuerza también puede ocurrir en ausencia de antecedentes inmediatos de conflictividad.
3. Subcomplejo regional: se diferencia del complejo en la medida que se encuentra incrustado en uno de ellos. El subcomplejo refleja las dinámicas de interacción y los problemas de seguridad que emergen en subregiones con cierta cohesión identitaria y no necesariamente requiere la presencia de actores hegemónicos (América Central o zona andina).
4. Complejo regional: se caracteriza por ser excluyente respecto de otros complejos, pues cuenta con dinámicas de seguridad distinguibles. Se define por la presencia de hegemonía o liderazgo político. Este nivel permite explicar las interacciones con otros complejos, el rol del líder o hegemón, y la influencia que pueden ejercer superpotencias o grandes potencias extrarregionales.
5. Global: este nivel resulta del avance teórico y consiste en la proyección de los problemas locales/regionales hacia el sistema internacional, o si el objeto referente implica civilizaciones o la humanidad. La práctica que sucede en este nivel se denomina “macrosecuritización” (Buzan y Wæver 2009, 257), y asume a los complejos regionales como incrustados en el sistema internacional.

La interacción de estos niveles evidencia las ‘constelaciones de seguridad’ y los patrones de rivalidad como construcciones sociales. El sentido heurístico de distinguir a las regiones pretende indagar el papel e influencia de la superpotencia y las potencias regionales en las dinámicas de seguridad, y en qué medida ello genera condiciones diferenciadas para proyectar los intereses del Estado pequeño, específicamente cuando enfrenta una agresión externa.

### **El Estado pequeño y la definición de sus intereses**

En los estudios internacionales, los Estados pequeños han sido objeto de escasa atención académica, y comúnmente se los asocia con una visión negativa, donde lo ‘pequeño’ ha sido sinónimo de vulnerabilidad, debilidad e incluso irrelevancia. En contraste, no existen consensos respecto de cuáles son sus atributos esenciales (Hey 2003, 3; Salgado Espinoza 2015, 26), de tal forma que su estudio refleja tensiones entre los enfoques racionalistas (materialistas), cuyas contribuciones se remontan a la génesis de esta categoría de Estado, y el enfoque constructivista, que no logra trascender ese legado.

El Estado pequeño ontológicamente se diferencia por poseer recursos limitados. Las primeras investigaciones buscaron determinar las características materiales que los separaban de los más influyentes, por ello suelen ser definidos por lo que no son: poderosos material o ideacionalmente (Steinmetz y Wivel 2010, 8). No obstante, Neumann y Gstöhl (2006, 6; Baehr 1975, 459) señalan que “cualquier definición precisa únicamente puede ser arbitraria”. Por ello, Hey argumenta que una definición estricta no es indispensable y enfatiza en lo contingente y en la necesidad de contextualizar los casos de estudio (2003, 2).

Para Baldacchino (2009, 23) y Long (2015), la pequeñez es relacional; sin embargo, fallan al no caracterizarla también como sistémica. En este libro, se argumenta que la pequeñez es un atributo sistémico, por lo tanto, su carácter relacional se refiere a la ubicación dentro de una estructura que puede ser material o social. La estructura material da fundamento territorial al Estado, pero refuerza el problema de la “normalidad del ser gigante”

(Baldacchino 2009, 21); es decir, privilegia el estudio académico de las superpotencias, grandes potencias y potencias regionales en la pos Guerra Fría a pesar del predominio cuantitativo de los Estados pequeños en las relaciones internacionales contemporáneas (Neumann y Gstöhl 2006, 3). La estructura social permite comprender la pequeñez como conocimiento intersubjetivo. Según Hey (2003, 3), “si la población e instituciones del Estado generalmente se perciben a sí mismos como pequeños, o si la población o instituciones de otro Estado perciben a ese Estado como pequeño”, entonces el Estado es pequeño. Salgado Espinoza (2015, 63) lo define en términos de “la construcción social de una entidad política soberana basada en el conocimiento compartido, y el reconocimiento colectivo de la categoría del Estado de [ser] pequeño dentro de la comunidad nacional e internacional”. Sin embargo, la pequeñez también podría ser un atributo intrínseco, dado que “el punto de partida para definir, clasificar y comprender a los Estados pequeños son los componentes materiales [...], pues son agencias con una profunda y bien definida expresión espacial, que difícilmente podrían ser estudiadas sin considerar su expresión territorial”, y el tamaño es “un factor que incide en la concepción del rol y en las percepciones de los Estados como actores internacionales” (Murillo Zamora 2012b, 228-230).

El Estado pequeño debe ser identificado por sus recursos limitados como atributo ontológico, sistémico y relacional, como complemento de la autopercepción (Yo) y percepción (Otros) de pequeñez, y debe integrar las dimensiones objetivo-subjetivas y endógeno-exógenas propuestas por Vayrynen (1971, 93). Su identificación (no determinación) se puede realizar mediante el “índice de potencias” propuesto por Murillo Zamora (2012b), donde se refleja el potencial material de los Estados a partir de las principales variables de las teorías de estudios internacionales. En relación con la percepción, cabría preguntar qué “implica para un Estado pensar en sí mismo como, y ser considerado por otros como ‘pequeño’” (Neumann y Gstöhl 2006, 8). Una respuesta posible es la caracterización de sus principales expectativas (o regularidades) de comportamiento, como la poca participación en asuntos de alcance global; la activa participación en las instituciones internacionales; el uso de posiciones morales en la política

internacional; un rango limitado de acción en cuanto a proyección geográfica; un alto respaldo a las normas internacionales y evitar el uso de la fuerza armada en la política exterior (East 1973; Hey 2003; Bonilla 2008; Braveboy-Wagner 2008; Murillo Zamora 2012b; Méndez-Coto 2017).

Estos comportamientos son consistentes con una cultura anárquica lockeana, en la cual los Estados pequeños aseguran su derecho a existir por las normas que restringen el uso de la fuerza y el reconocimiento de la soberanía. No obstante, la asimetría de poder será una preocupación cuando se habiliten la amenaza o el uso de la fuerza para resolver una disputa. Por el contrario, en una cultura anárquica hobbesiana, “los Estados concernidos no se sienten obligados por la responsabilidad o las normas internacionales de comportamiento apropiado como, por ejemplo, las restricciones sobre el uso de la fuerza” (Neumann y Gstöhl 2006, 3). Los Estados pequeños tendrían que luchar por su existencia, pues ello no se considera un derecho; su soberanía puede ser desconocida y la carencia de normas no restringiría el uso de la violencia, lo que genera patrones de autoayuda. Wendt (1999) establece como ejemplos los casos de Corea del Norte o de Israel.

En relación con la agencia del Estado pequeño, resulta limitado presuponer que todas sus acciones externas se encuentren predeterminadas estructuralmente, tal como argumenta el enfoque racionalista-materialista, al considerarlos simples cumplidores de normas y cuyas opciones son alinearse o ser *free-riders*. Algunos de sus comportamientos pueden ser “voluntaristas” (Vogel 1983, 54), derivados de sus experiencias pasadas y expectativas futuras como base identitaria, y de las oportunidades generadas por la configuración de los equilibrios de poder en términos de hegemonía o liderazgos regionales. Lo anterior puede asociarse con la idea realista según la cual

los poderes más pequeños [...] deben basar la defensa de sus intereses en el contexto establecido por el orden político del gran poder imperante. [...] Cuando los Estados más pequeños pueden vincular sus acciones a los intereses de las grandes potencias, nuevas oportunidades surgen para el avance de sus intereses. Puede ser posible ganar apoyo para su propio uso

de la fuerza, o ayuda en la defensa contra el uso de la fuerza de un rival, o tal vez incluso para aumentar la presión internacional sobre el rival para negociar lo previamente no negociable. Alternativamente, cuando un Estado pequeño tiene intereses que son de poca importancia para las grandes potencias, la diplomacia de su rival podría servir para convencerlas de que cualquier beneficio que puedan obtener gracias a involucrarse en la disputa, sería superado por los costos asociados (Mares 2001, 19).

La mutua constitución de la agencia y estructura para comprender el comportamiento incide en la jerarquía de sus intereses al enfrentar una agresión externa. Para Handel –desde el enfoque materialista–, “el intento de un Estado débil para aumentar su propia fuerza interna con fuerza externa [...] es el resultado de la necesidad y no de la preferencia”<sup>7</sup> (cit. en Muriillo Zamora 2012b, 234). Gardini y Lambert, en cambio, discuten si los intereses son jerárquicos, al estudiar el pragmatismo frente a la ideología en Estados latinoamericanos. Plantean que los realistas los conciben jerárquicamente: primero la supervivencia (pragmatismo) y luego los otros intereses (ideología); en contraste, para los constructivistas, las “identidades, ideas y valores informan incluso el comportamiento aparentemente pragmático”, y concluyen que se requiere un ejercicio de mutuo acomodamiento de lo pragmático con lo ideológico (2011, 4). En estos términos, cuando un Estado pequeño enfrenta una agresión externa, se considera un interés objetivo o nacional reproducir el Estado (soberanía, independencia política o integridad territorial), y una preferencia, o interés subjetivo, movilizar apoyos y recursos externos. Este último es subjetivo porque no todos los Estados, en una cultura anárquica lockeana, necesitan movilizar recursos externos para afrontar la agresión, como sí ocurre con los Estados pequeños, por sus recursos limitados.

Fundamentar la pequeñez como un atributo ontológico, sistémico y relacional permite dialogar y contribuir con la Escuela de Copenhague y específicamente con la teoría de los complejos regionales de seguridad. Las

---

7 En este mismo sentido, Baehr (1975, 459) expresaba su preocupación, pues consideraba que “con el fin de resolver conflictos regionales, los Estados más pequeños podrían tener la tentación de utilizar medios que ayuden a escalar conflictos locales que degeneren en grandes guerras internacionales, involucrando a las grandes potencias y dando como resultado un desastre global”.

superpotencias, grandes potencias y potencias regionales se caracterizan por contar con una base material que les permite proyectar su influencia en el mundo, en más de una región o en una sola región, respectivamente. En el plano intersubjetivo, el reconocimiento de sus roles les habilita a proyectar su influencia e intereses, según lo cual las grandes potencias pueden llegar a ser futuras superpotencias, y las potencias regionales serían necesarias para solventar los asuntos relevantes en cada región.

El Estado pequeño –no considerado originalmente por la Escuela de Copenhague– y las expectativas de comportamiento previamente asociadas fortalecen el argumento del diálogo y la complementariedad. Esto se debe a que son Estados con recursos limitados en comparación con las potencias regionales; poseen una proyección geográfica reducida, principalmente en el nivel regional y subregional. Además, la poca y selectiva participación de los Estados pequeños en temas de alcance global resalta la importancia regional para atender sus preocupaciones económicas y de seguridad. Su éxito en la securitización de una amenaza (como la agresión externa) se ve constreñido por “la presencia de grandes potencias [que] puede anular o eliminar imperativos regionales” (Buzan y Wæver 2003, 46). Se resalta el papel de la audiencia en términos del convencimiento del hegemón o liderazgo regional para afectar la agenda temática.



## Capítulo 2

# Ecuador-Colombia: identidades, intereses y respuestas domésticas

El bombardeo de las Fuerzas Armadas colombianas a un campamento del grupo guerrillero irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que operaba ilegalmente en el territorio ecuatoriano de Angostura (provincia de Sucumbíos), en 2008, constituyó uno de los episodios más tensos de la política latinoamericana en lo que va del siglo XXI. Representó un cuestionamiento fáctico y sustantivo a los principios del derecho internacional público afianzados en la región: la soberanía y la integridad territorial. Este suceso ocurrió en un contexto geopolítico de transición del poder mundial, que gravitaba en la región en torno al debate entre la autonomía y la dependencia en asuntos de seguridad. La crisis fue un espacio donde estas ideas colisionaron.

En primera instancia, en este capítulo se presenta una contextualización histórica del bombardeo de Angostura de 2008, sus principales características y sus consecuencias. Se reflexiona sobre la postura del Ecuador frente al conflicto interno colombiano y el Plan Colombia, para comprender la construcción de su identidad ante el bombardeo de Angostura. Una vez comprendida la posición ecuatoriana y, por tanto, la forma en que se construyó su identidad frente al suceso, se incorporan categorías centrales del análisis cualitativo de contenidos como evidencia empírica de las subjetividades disputadas.

A continuación, se presenta la racionalización de Colombia en torno del bombardeo, influida por su vinculación de seguridad con los Estados

Unidos y la estrategia interna para derrotar a los grupos irregulares mediante el uso de la fuerza armada, con ataques preventivos como doctrina de seguridad. Por último, se desarrolla el contenido y la evidencia empírica de la categoría agresión externa. Se discute este uso a partir de la articulación que se genera desde el Ecuador como Estado agredido, y se exhiben las prácticas o comportamientos que derivan de esta identidad en la dimensión interna o doméstica.

## El bombardeo de Angostura en contexto

La crisis diplomática que suscitó el bombardeo de Angostura marcó un antes y un después en la percepción de la relación entre Ecuador y Colombia, por lo inesperado de la acción, y por sus consecuencias mediáticas y políticas durante el final de la administración de Álvaro Uribe Vélez. La investigación para este trabajo se llevó a cabo una década después del conflicto, lo cual permitió una visión de conjunto sobre qué implicó la crisis según actores políticos y académicos.

En el caso de Angostura se evidenció una coyuntura en la cual un Estado latinoamericano (Colombia) utilizó la fuerza armada en el territorio de otro Estado latinoamericano (Ecuador), pero no contra sus agentes estatales. Esta precisión es crítica, pues el caso de Angostura refleja las nuevas dinámicas políticas y del uso de la fuerza en el nivel internacional. Involucra a grupos armados irregulares como objetivos militares, con el agravante de que la operación ocurre en el territorio y en la soberanía de otro Estado (Ecuador) sin su consentimiento tácito o expreso, o con algún grado de coordinación. El embajador y excanciller de la República del Ecuador destaca esta precisión y señala que “no hay una confrontación de las fuerzas regulares colombianas con las fuerzas regulares ecuatorianas [...] lo que hay es una violación del espacio aéreo, terrestre y un bombardeo en territorio ecuatoriano”.<sup>1</sup> Sobre el mismo asunto, el exembajador ecuatoriano en Colombia expresa que el ataque fue una violación “absolutamente ilegítima

---

1 Entrevista a embajador y excanciller de la República del Ecuador, Quito, 23 de mayo de 2016.

del espacio aéreo y terrestre ecuatoriano, por parte de las fuerzas regulares colombianas, pero no fue propiamente [...] un ataque a Ecuador, fue un ataque [...] a un objetivo irregular, tanto para Colombia como para el Ecuador”.<sup>2</sup>

Las dinámicas de la seguridad internacional en el nuevo regionalismo conllevan comprender las amenazas y patrones de conflictividad presentes en las regiones y subregiones. Al tratarse de una construcción social e histórica, estas amenazas evidencian preocupaciones distinguibles de otras regiones adyacentes o distantes. El caso de Angostura refleja los problemas de seguridad más acuciantes de la zona andina durante la primera década del siglo XXI, y se relaciona con la porosidad fronteriza entre los Estados, que permite regionalizar un conflicto armado intraestatal (Pieri 2013, 13). Por esto, el informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura de la República del Ecuador (2009, en línea) señala que los sucesos de la crisis

se constituyen en una suerte de condensadores de la problemática generada por el conflicto interno colombiano en referencia al Ecuador, que implican un diverso abanico de temas relacionados con la Seguridad, tales como las cuestiones del narcotráfico, control territorial, soberanía, guerrilla y relaciones –reales o supuestas– entre actores estatales ecuatorianos y actores estatales y contestatarios colombianos.

La postura de Ecuador ha sido no involucrarse en las hostilidades que conlleva para Colombia la operación de grupos armados irregulares y, por lo tanto, no reconocer que el conflicto colombiano es de índole regional, en la práctica, al ser un Estado adyacente, ha enfrentado consecuencias no deseadas del conflicto colombiano. Esto se evidencia en las poblaciones desplazadas (Rivera Vélez 2012), y en las incursiones armadas o problemas ambientales derivados de la fumigación de plantaciones de coca (Ramírez Bonilla 2011, 265; Celi 2009, 97).

El bombardeo de Angostura ocurrió el 1 de marzo de 2008, y tuvo como objetivo “al campamento de las FARC [...] situado a 1800 metros de la frontera binacional, en territorio ecuatoriano, en el cantón Putumayo

---

2 Entrevista a exembajador ecuatoriano en Colombia, Quito, 6 de junio de 2016.

de la provincia de Sucumbíos” (Vallejo y López 2009, 21). Según Torres (2009, 140), este ataque habría sido posible por una “intercepción de llamadas del teléfono satelital [...] que usaba Raúl Reyes”, líder relevante del grupo armado irregular, y para ello se utilizaron “cinco aviones A-29B Súper Tucano [...], también se desplegaron tres naves A37 subsónicas [...] [las cuales] atravesaron el límite de frontera y desde el espacio aéreo ecuatoriano iniciaron el bombardeo de sur a norte”. En este bombardeo nocturno, el informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura (2009, 19) señala que se emplearon “diez bombas GBU 12 Paveway TI de 500 libras”, lo cual evitó que se distinguiera a los objetivos humanos.

El bombardeo de Angostura, por sus características técnicas, implicó la participación de un tercer Estado, Estados Unidos. Según Wellington Sandoval, quien fungía como ministro de Defensa ecuatoriano, se trató de un “acto calculado, estudiado y premeditado y [creía] que ninguna fuerza armada latinoamericana tiene capacidad de hacerlo, militarmente, desde el punto de vista de la precisión y la efectividad” (cit. en Vallejo y López 2009, 27). Según la inteligencia ecuatoriana –de acuerdo con un subjefe de la estación de la CIA en Ecuador–, el ataque “fue realizado con aviones colombianos que habrían sido modificados para tal efecto [...] [con] bombas de fabricación estadounidense”. No obstante la Fuerza Armada Ecuatoriana concluye que las bombas solamente pudieron “ser lanzadas por otros aviones que no son los que posee la Fuerza Aérea Colombiana”,<sup>3</sup> ya que las especificaciones técnicas del material bélico eran incompatibles con esos aviones.

La investigadora de la Universidad Nacional de Colombia considera que, dado que el Plan Colombia fue “apoyado y acompañado por Estados Unidos desde el principio y sobre todo en el ámbito militar”, no debería causar asombro, pues Colombia estaba “utilizando tecnología, asesoría e información satelital estadounidense [...] porque el Gobierno nacional lo decidió y los militares colombianos estaban absolutamente de acuerdo con ello”. Por esta razón, “cualquier tipo de acción militar no se llevó a cabo de espaldas a Colombia, se llevó a cabo con Colombia, es más, no

---

3 Informe que presenta la Subcomisión de investigación Caso Angostura a la Comisión para la investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales ecuatorianos. Julio de 2009, 14.

son los estadounidenses quienes podían tener la iniciativa en eso, son los colombianos”.<sup>4</sup>

En relación con las consecuencias humanas, el bombardeo ocasionó la muerte de aproximadamente 26 personas, “algunas de ellas integrantes de las FARC y otras que supuestamente visitaban el lugar” (Montúfar 2008, 22). El principal objetivo del bombardeo fue Luis Édgar Devia Silva, conocido como ‘Raúl Reyes’, uno de los máximos dirigentes de la organización guerrillera, por lo que su muerte supuso un revés militar y político para la organización. Además de la muerte de Reyes, también “fue privado arbitrariamente de su vida por agentes de la fuerza pública de Colombia” el ecuatoriano Franklin Aisalla, cuyo cuerpo fue sustraído por las Fuerzas Armadas colombianas, que lo confundieron con el guerrillero conocido como ‘Julián Conrado’.<sup>5</sup>

La operación militar colombiana adoptó el nombre de Operación Fénix, y fue avalada y planificada por altas autoridades colombianas como Juan Manuel Santos, ministro de Defensa en ese momento, y el presidente Álvaro Uribe Vélez. Esta operación militar reflejaba los patrones operacionales de las Fuerzas Armadas colombianas para la “destrucción de los campamentos localizados en diferentes zonas del territorio colombiano y eliminación o captura de los miembros del Secretariado o Estado Mayor de las FARC”. Esto implica, además de la inteligencia y la infiltración, la “saturación por el fuego por medio del apoyo aerotático y fuego sobre el objetivo por parte de helicópteros artillados, intervención aerotransportada y terrestre de unidades especiales del ejército, la armada y de la policía” (Comisión de Transparencia y Verdad Angostura 2009). Por lo tanto, la actividad no se redujo al bombardeo sino a la incursión terrestre de tropas y Policía.

La crisis de Angostura generó un profundo cuestionamiento al Sistema de Inteligencia Militar y de la Policía Nacional del Ecuador, pues no detectaron naves extranjeras en territorio soberano, debido a que, según adujeron, los radares de las Fuerzas Armadas estaban dañados (Larrea Cabrera

---

4 Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 16 de mayo de 2017.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). Informe N°. 112/10, petición interestatal PI-02 “Franklin Guillermo Aisalla Molina. Ecuador-Colombia”.

2009, 152). Además, se indicó que los oficiales colombianos transmitieron información intencionadamente inexacta, y que dentro del propio Sistema ecuatoriano “no se difundió la información en forma oportuna, tampoco se realizó el respectivo análisis de las evidencias encontradas en el ataque y [...] no se realizó la debida cadena de custodia”.<sup>6</sup>

Acerca de la información intencionadamente inexacta, se mencionan dos situaciones. En primer lugar, en el nivel técnico-militar, cuando Colombia entregó al Ecuador coordenadas incorrectas del sitio donde se desarrollaban las hostilidades. Además, tropas colombianas en territorio ecuatoriano se contactaron y solicitaron apoyo militar, pues aducían encontrarse bajo fuego, mientras se retiraban del sitio (Torres 2009, 149). En el nivel político, el presidente Uribe informó al presidente Correa que las hostilidades se trataban de una “operación en caliente”, imprevista y de carácter urgente.

Desde el punto de vista técnico-militar, los informes de las Comisiones para investigación ecuatorianas, tanto del Servicio de Inteligencia Militar y Policial como de la de Comisión de Transparencia y Verdad Angostura, señalan que la primera información recibida no fue trasladada correctamente a los superiores en las cadenas de custodia y que, a las 7:30 horas, cuando se confirmaron los ataques, se activaron los controles militares para cortar la salida de la unidad que ingresó en territorio ecuatoriano y cumplir con la cartilla de seguridad. A las 8:45, el Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto comunicó las coordenadas provistas por Colombia donde supuestamente se llevaron a cabo los hechos; estas se corrigieron a las 9:15 y el sitio se ubicó a las 11:00. Por esta razón se infiere que la inexactitud de la información provista tenía el objetivo de facilitar el escape de las fuerzas colombianas.

El segundo hecho documentado en relación con la inexactitud de la información ocurrió cuando oficiales ecuatorianos que tripulaban un helicóptero Gazelle ubicaron visualmente la zona del bombardeo y a los oficiales colombianos que operaban en el terreno. Según el trabajo de Saltos et al. (2010), sobre los informes mencionados, se trataba de una patrulla

---

<sup>6</sup> Informe que presenta la Subcomisión de investigación caso Angostura a la Comisión para la investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales ecuatorianos. Julio de 2009, 8 y 17.

de 18 policías colombianos liderada por el mayor Castellanos, quienes afirmaron que se enfrentaron con insurgentes y estaban ocupando posiciones defensivas. A las 18:30, nuevamente se pidió apoyo para la “patrulla extraviada”, y se estableció un punto de encuentro con un radio operador colombiano que no se presentó. A las 7:00 del día siguiente (2 de marzo), se reportó que habían retornado a territorio colombiano (Saltos et al. 2010, 21-23). Esto permitió que la patrulla colombiana escapara del territorio del Ecuador después de la incursión ilegal y que no pudieran detenerla a pesar de los dispositivos que se instalaron.

En el nivel de la coordinación política, otro suceso —que afectó severamente las posiciones posteriores frente a la crisis— se dio cuando el presidente Uribe llamó al presidente Correa para informarle que “en la madrugada de ese día fuerzas militares habían mantenido choques con efectivos de las FARC en territorio colombiano”, y que en la huida de los guerrilleros “habían cruzado la frontera y pasado a territorio ecuatoriano [por lo que] se había emprendido una persecución ‘en caliente’” (Torres 2009, 153). Vallejo y López (2009, 31-32) citan a Rossi, e indican que la “persecución en caliente” se refiere una práctica que ocurre durante una acción bélica y por la cual doctrinariamente se permitirían “acciones unilaterales, de acuerdo a las necesidades apremiantes del Estado beligerante”. Con este sentido de urgencia e imprevisibilidad, Colombia apelaba a la solidaridad ecuatoriana e incluso lo usó como argumento para justificar las acciones, a pesar de haber sido planificadas. Sobre este aspecto el Ecuador señaló días después, durante la sesión del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, que

no reconoce la presunta práctica de la persecución en caliente, aérea y terrestre. Y en ese mismo sentido, el propio Estado colombiano se pronunció en el año 1996 cuando su entonces Ministro de Relaciones Exteriores [...] al referirse a la persecución en caliente, señaló: “[...] lo prohíben las leyes, la Constitución y los tratados internacionales firmados por Colombia”. En igual sentido [...] mediante comunicado de prensa del 7 de mayo de 1996, descalificó dicha práctica al señalar que “[...] categóricamente reitera que nada justifica la violación de la frontera en cualquier dirección” (OEA 2008a, 4).

Ante la información, el Ecuador se solidarizó e indagó el suceso. Posteriormente, el Ministerio de Defensa de Colombia informó que el campamento fue atacado “desde el lado colombiano, teniendo siempre en cuenta la orden de no violar el espacio aéreo ecuatoriano” y Uribe expresó la gratitud con el Ecuador por “su comprensión al momento que vive Colombia de determinación para derrotar al terrorismo” (Torres 2009, 154-155).

Ecuador cuestiona el hecho de que no se aplicaron los procedimientos definidos en la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas, establecida como uno de los pilares de las medidas de confianza mutua entre Colombia y Ecuador. Este instrumento buscaba “evitar incidentes que afecten las relaciones bilaterales entre ambos países” (Bermeo Lara y Pabón Ayala 2008, 15), y permitir que se superaran “hechos fortuitos y eventuales que se pudieren dar entre los elementos militares o policiales de las unidades de frontera, [previando] la prohibición del ‘ingreso y transporte de armas de fuego y/o material de guerra, dentro del otro país’” (Comisión de Transparencia y Verdad Angostura 2009). Uno de los cuestionamientos es que la patrulla colombiana en el territorio ecuatoriano debía entregarse de acuerdo con el protocolo de la Cartilla,<sup>7</sup> pero esto no ocurrió. Otro cuestionamiento se trata de la decisión colombiana de no informar al Ecuador de sus operaciones ni de ese campamento en cuestión para que lo desmantelara.

Frente a este escenario, se llevó a cabo una reunión en el Palacio de Carondelet, sede presidencial ecuatoriana, para analizar los sucesos señalados por Colombia y por su sistema de inteligencia, y constatar la información proveniente de la inspección *in situ* que realizaron las Fuerzas Armadas en la zona del bombardeo. Según Larrea Cabrera (2009, 156), quien fungía como ministro coordinador de Seguridad Interna y Externa, fue “claro que no se trataba de una persecución en caliente, sino de una incursión en territorio ecuatoriano mediante una acción planificada, en la que [...] se había violado la soberanía ecuatoriana”. A raíz de estas presunciones, el Ecuador adoptó una postura de defensa de su soberanía interna y externa,

---

7 Informe que presenta la Subcomisión de investigación caso Angostura a la Comisión para la investigación de los servicios de inteligencia militares y policiales ecuatorianos. Julio de 2009, 4.

la cual heurísticamente puede dividirse por sus respuestas domésticas y de índole bilateral (ruptura de las relaciones diplomáticas); así como en el nivel externo mediante la activación y denuncia de la agresión externa en los foros multilaterales y con socios relevantes, con el objetivo de obtener apoyos políticos.

## **Las relaciones bilaterales y el conflicto interno colombiano antes del bombardeo**

Las relaciones entre Ecuador y Colombia, a la luz de la crisis de Angostura y de las consecuencias del conflicto interno, en tanto construcción social, pueden abordarse analíticamente desde dos posiciones. Una es la percepción de la opinión pública ecuatoriana sobre Colombia, y la otra es la interpretación de las acciones e intereses, más estructurales que coyunturales, que precedieron al evento.

La opinión pública ecuatoriana percibió el bombardeo de Angostura como un comportamiento dañino e inesperado, pues se asumía que una característica identitaria colombiana era el respeto por la soberanía e integridad territorial del Ecuador o que, al menos, existía una idea convergente sobre estos fundamentos. Como consecuencia, se afectó la percepción ecuatoriana acerca de la confiabilidad y la amistad de Colombia. Como señalan los informes ‘Las Américas y el Mundo: Ecuador’, entre 2010 y 2014 merió la confianza de la opinión pública en Colombia: en 2010 un 40 % caracterizaba la relación bilateral como “mala”, mientras que en 2014 esta percepción disminuyó a una cifra inferior del 10 %. En cambio, la percepción de la relación bilateral como “buena” pasó de un 50,4 % en 2010 a un 56,6 % en 2014 (Zepeda y Verdesoto 2011, 78; Zepeda y Carrión Mena 2015, 126). A partir del evento de Angostura, la visión negativa y de desconfianza hacia Colombia se incrementó en la opinión pública ecuatoriana y, conforme pasaron los años, se empezó a recomponer.

Por otra parte, desde las acciones e intereses que fácticamente precedían al evento y que precisan una mirada más estructural, puede decirse que el bombardeo de Angostura no se concibe como un hecho aislado sino como

resultado de una cadena de precedentes. Por esta razón, Jaramillo (2009, 15) señala que los desencuentros entre Ecuador y Colombia respondieron “a un largo proceso de distanciamiento que empezó con el Plan Colombia y la necesidad que tenía este de encontrar contrapartes regionales para garantizar éxitos en el campo militar, [alienando] la voluntad ecuatoriana de permanecer alejada de un entorno de violencia regional”.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional y la política exterior del Ecuador, Carrión Mena (2009, 252) señala que el diferendo limítrofe con Perú –que se extiende desde 1942 hasta 1998, con la suscripción de los acuerdos de paz de Brasilia– fue “un factor ordenador y deformador en la formulación y ejecución de la política exterior”, pues centralizó los esfuerzos del país en materia diplomática pero también cambió la percepción de las amenazas para Ecuador. Una vez superado este elemento distorsionador del conflicto con Perú, el Ecuador se ve frente al imperativo de redefinir sus amenazas, de modo que aquellas transnacionales, provenientes del conflicto interno colombiano, dominarán la agenda y se presentarán como un reto emergente característico del nuevo siglo por sus consecuencias regionales.

Para Bonilla (2006, 175), si bien en las décadas en que ha permanecido activo el conflicto interno colombiano en distintos momentos se presionó a Ecuador para que se involucrara, no fue sino hasta finales de la década de los noventa cuando se modificaron las políticas, debido al cambio en la “percepción estadounidense de que las guerrillas colombianas son en realidad ejércitos de narcotraficantes y la estrategia antinarcóticos se vuelve una estrategia antiguerrillera”. El trabajo de Moreano Urigüen (2005, 90-91) describe cómo, a partir de 1996, en las estrategias de seguridad estadounidenses se reposiciona al narcotráfico como amenaza para su seguridad nacional, y las políticas empezaron a gravitar hacia una creciente militarización de la cooperación con Colombia. Esto conlleva pasar de la destrucción de cultivos a identificar a la guerrilla con el término de ‘narcoterrorismo’ y perseguirla en el contexto de la guerra contra el terrorismo.

El hito de esta guerra contra el terrorismo es el Plan Colombia, promovido por la administración de Pastrana (1998-2002) y profundizado por la administración de Uribe (2002-2010). El Plan Colombia, como proyecto binacional financiado por Estados Unidos, fue la punta de lanza en

la guerra contra las drogas en la zona andina. Con un presupuesto inicial aproximado de USD 1300 millones, convirtió a Colombia en uno de los mayores receptores de ayuda militar estadounidense en el mundo. Según Fuchs (2013, 65), este Plan, iniciado con las administraciones Clinton-Pastrana, fue convertido durante las administraciones Bush-Uribe “en un plan predominantemente militar, [que] comenzaría a atacar fuertemente las zonas administradas por la guerrilla, con especial énfasis en los territorios del sur”. Esto se debe a que el relevo político en Colombia de Pastrana a Uribe también cambió la estrategia frente a la guerrilla, pasando de la promesa del diálogo para la paz a la búsqueda de la derrota militar (Calvo Ospina 2008, 294).

La administración Uribe pretendía profundizar los alcances del Plan Colombia mediante su estrategia de seguridad democrática, específicamente con el Plan Patriota, que buscaba el “traslado de 15 000 soldados a las regiones ocupadas por las guerrilla [...] [cuya] intención era empujar y golpear a los insurgentes hacia el sur, mediante acciones móviles, con fuerte respaldo aéreo e inteligencia” (Moreano Urigüen 2005, 114). Esta presión sobre los grupos armados irregulares generó consecuencias sobre Ecuador; Bonilla (2006, 176-177) categorizó cuatro fundamentales: primero, que los actores armados ilegales empezaran a operar desde suelo ecuatoriano, lo cual conllevaba mayor criminalidad y la posibilidad de incursiones armadas; segundo, el aumento de los desplazamientos forzosos y de refugiados colombianos debido a las hostilidades, la criminalidad y las fumigaciones; tercero, un aumento en las preocupaciones en materia de defensa para los países limítrofes por el aumento sustancial del gasto militar colombiano, y cuarto, los daños ambientales y sobre el campesinado ecuatoriano derivados de las fumigaciones con glifosato en la frontera sur colombiana.

Este contexto permite fundamentar que antes del bombardeo de Angostura existía un conjunto de acciones militares para presionar a la guerrilla en la frontera sur colombiana y, por lo tanto, aumentar la presión también sobre Ecuador. De hecho, como documenta Celi, con el Plan Patriota como extensión militarizada del Plan Colombia, se incrementó la presencia militar en la región fronteriza. Sin embargo, esto ocurre de una forma desproporcional —que dará cabida a la crítica ecuatoriana sobre la

pretensión colombiana de derramar el conflicto interno—, pues, mientras Colombia tenía

aproximadamente 400 000 efectivos, de los cuales 4000 están localizados en las zonas de frontera con Ecuador, es decir el 1 % [...] Ecuador con 60 000 efectivos entre Fuerzas Armadas y Policía [mantenía] alrededor de 11 000 [...] en destacamentos de la frontera, lo que corresponde al [18,3 %] del total de la fuerza pública ecuatoriana (Celi 2009, 97).

En el periodo mencionado suceden episodios en los cuales se evidencian estas vulneraciones a la soberanía ecuatoriana en las operaciones del Plan Colombia. Estas implican incursiones de grupos armados ilegales, el incremento del flujo de migraciones colombianas irregulares, la persistencia de las fumigaciones con glifosato en la franja fronteriza, la incursión de militares colombianos al Ecuador y la muerte de ciudadanos ecuatorianos en su propio territorio nacional (Ramírez Bonilla 2011, 260-263). Sobre este último asunto, el embajador y excanciller de la República del Ecuador<sup>8</sup> mencionó:

Cuando era canciller hubo varios ataques sin ingresar a territorio ecuatoriano, pero vinieron tiros de metralla, granadas y estas cosas donde hubo muerte de civiles ecuatorianos porque ni siquiera eran ataques [...] pero en algunos casos hubo balas perdidas y ataques de los militares colombianos a territorio ecuatoriano donde creían que estaban efectivos de las FARC o fuerzas irregulares y en esos ataques hubo muertos ecuatorianos.

En relación con las incursiones, se resalta que en 2006 se violó el espacio aéreo ecuatoriano; esto condujo a que los ministros de Defensa de ambos países efectuaran una declaración en el sentido de mejorar la seguridad y evitar incidentes fronterizos (Marcella 2008, 11). Además, se cuenta con el informe 'Fronteras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador' (González Carranza 2008) como evidencia de estas consecuencias para las comunidades propiamente fronterizas y también indígenas.

---

<sup>8</sup> Entrevista a embajador y excanciller de la República del Ecuador, Quito, 23 de mayo de 2016.

Frente al Plan Colombia, la postura de política exterior ecuatoriana fue oscilante. Se estimó que durante la administración Noboa (2000-2003) se dio “una estrategia de contención del conflicto colombiano y aislamiento”. Esto cambió con el gobierno de Gutiérrez (2004-2005), quien alteró “la tradición de lejanía sobre los asuntos domésticos colombianos, que se remonta por lo menos a la década de los años cincuenta del siglo XX, y se articuló en forma periférica a la visión de Washington y Bogotá”. Después de la salida de Gutiérrez, en 2005, el gobierno de Palacio, “en cambio, construye una visión del conflicto que se opone a la de Colombia, proclamando la neutralidad ecuatoriana en el mismo” (Bonilla 2006, 178-179). Dentro de los cambios que generó la administración Gutiérrez en la postura ecuatoriana frente al conflicto interno colombiano, se señala que

el país se fue convirtiendo en un gran enclave estratégico estadounidense. El eje [fue] la base aérea de Manta [...] se desplazaron cerca de 14 000 soldados a lo largo de los aproximados 600 km de frontera con Colombia [...] [con] dieciséis nuevos puestos fronterizos [...] [y se] patrocinó la captura del guerrillero de las FARC Ricardo Palmera en un operativo conjunto de la CIA y los organismos de seguridad colombianos y ecuatorianos en 2004 (Calvo Ospina 2008, 307-308).

El Puesto de Operaciones Avanzadas, también denominado base de Manta, surge en este mismo contexto, cuando en 1999 el entonces presidente Mahuad tomó otra acción que rompió estas ‘directrices diplomáticas’, “que permitieron al Ecuador mantenerse al margen de los conflictos de los países vecinos” (Saavedra y Coba 2007, 40; 76), al ceder las instalaciones de la base aérea Eloy Alfaro a Estados Unidos. Esta base fungió como pivote en la guerra contra las drogas en la región andina, mediante el Plan Colombia y otras iniciativas de alcance regional.

El Ecuador, salvo estas excepciones, mantuvo una posición de alejamiento, de no involucramiento o de aceptar la regionalización del conflicto interno colombiano. Por ello, se plantea que, en términos bilaterales, operaban dos lógicas divergentes: para el Ecuador se trataba de “proteger y velar por la soberanía del territorio, evitando involucrarse en el conflicto interno colombiano [...], por lo tanto, el Ecuador se regiría por

el principio primordial de la no intervención en los asuntos internos”, mientras que Colombia tenía como prioridad “encontrar en el Ecuador un ‘par colaborador’ dentro de la estrategia regional de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” (Mantilla y Contreras 2011, 69).

Con la llegada al poder de Rafael Correa, en 2007, las visiones y proyectos políticos divergentes frente a Colombia se profundizaron, especialmente porque uno de los pilares de su campaña política consistía en “defender la dignidad” y “proteger la soberanía ecuatoriana”; por lo tanto, el bombardeo de Angostura constituyó una afrenta a esta idea y al principio programático. En esta línea de pensamiento, se incluyó dentro de las propuestas centrales de gobierno el “no renovar el Acuerdo sobre la base de Manta con Estados Unidos, como parte de una estrategia más amplia” (Zepeda y Egas 2011, 102). La cesión de esta base aérea a una potencia extrarregional era ampliamente cuestionada, y en el Plan Nacional de Política Exterior (Planex) 2006-2020, que se elaboró en la administración precedente, se sugería, como lineamiento estratégico para la seguridad del Ecuador, no autorizar “la presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano” (punto 4.5.2).

Además, las fumigaciones con glifosato eran una de las temáticas más recurrentes en la relación bilateral porque afectaban a las poblaciones ecuatorianas en la frontera. Ello motivó a Ecuador a entablar una demanda contra Colombia en la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, en 2008 (que retiró posteriormente). Por esta razón, el investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales<sup>9</sup> destaca que

el Ecuador venía con una tensión fuerte [...] frente a Colombia a raíz de la fumigación con glifosato [...] y cuando Correa es presidente electo [...] [como] primera acción de protopolítica exterior [...] se encuentra con Uribe y tienen una reunión informal para hablar de cómo Uribe reduce y controla la fumigación con glifosato en la frontera.

Dentro de estas transformaciones políticas que conllevan a un mayor distanciamiento con Bogotá, se encuentra también el hecho de que el nue-

---

9 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

vo gobierno tomó partida por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). De esta manera, se ubicó en oposición a los intereses de seguridad gestionados desde Washington y, por lo tanto, de la proyección colombiana en la región Andina y sudamericana (Fuchs 2013, 51). Como una alternativa frente al Plan Colombia, se propuso el Plan Ecuador (Martínez 2009), que tuvo como sentido el

desarrollo económico de la frontera para blindarla del peligro de la expansión del narcocultivo y frente a los distintos tipos de tráfico: humano, de droga, de precursores químicos [...] de armas. La forma que el Gobierno decidió en el año 2007 fue impulsar un plan que permitiera fortalecer el desarrollo socioeconómico de la población de frontera, pero también educación, salud [...] esa fue la intervención que combinó por un lado la política de fortalecer la frontera de paz y también una presencia militar disuasiva.<sup>10</sup>

Este conjunto de antecedentes condicionó la forma en que Ecuador construyó su identidad frente al bombardeo de Angostura y también su percepción de la geopolítica en materia de seguridad en el continente. Esto condujo a interpretar el bombardeo de Angostura como una amenaza de su seguridad y, por lo tanto, a activar un proceso de securitización a nivel regional que se vinculará con el uso político del término agresión externa.

### **La racionalización colombiana: los ataques preventivos y la disputa por la soberanía**

El hecho de que el ataque de Angostura fuera una operación militar planificada implicó para Colombia definir un conjunto de intereses como fuerza motivacional para la acción. Por esta razón, cabe preguntar cómo fue racionalizada o legitimada la Operación Fénix desde la perspectiva colombiana y, en consecuencia, cuál fue su lógica en términos de las ‘consecuencias’ o lo ‘apropiado’, y su cultura anárquica. Torrijos Rivera (2009, 183) señala:

---

<sup>10</sup> Entrevista a exministro de Seguridad del Ecuador, Quito, 8 de junio de 2016.

En términos de seguridad interna la Operación Fénix [mientras] supuso para Colombia uno de los mayores éxitos en su lucha por restablecer la seguridad democrática y neutralizar a las organizaciones armadas ilegales, generó, por otro lado, una de las mayores crisis en sus relaciones internacionales en la historia reciente.

Tanto Bogotá como Quito mantenían lógicas divergentes respecto de la gestión de la amenaza que representaban los grupos armados irregulares en Colombia. Mientras el primero buscaba compromisos regionales para su combate, con el auspicio de Washington, el segundo mantenía una posición de no intervenir en lo que consideraba un asunto interno. Ambos actores interpretaban de modo distinto la noción de ‘soberanía’, y, a partir de ella, definían sus intereses y acciones.

La llegada a la presidencia de Álvaro Uribe estuvo definida por su estrategia de derrotar militarmente a los grupos armados irregulares, como paso previo para la paz en Colombia. Esto trajo varias consecuencias sociales, como el aumento del gasto de defensa colombiano, la expansión numérica de sus tropas y también de una táctica de involucramiento ciudadano mediante redes de informantes y militantes. Según Calvo Ospina (2008, 296), las premisas eran que “no existe un conflicto armado [...] sino una ‘guerra contra el terrorismo’. Todo el aparato estatal y la población deben estar al servicio del esfuerzo militar y político... [y] se debe otorgar los más amplios poderes a las Fuerzas Militares para vencer”.

La estrategia de Uribe era una caja de resonancia de la praxis de política internacional implementada por Estados Unidos después de los ataques terroristas de 2001 en Nueva York. Esta política, amparada en la proclama de la guerra contra el terrorismo, buscó legitimar la ‘doctrina de los ataques preventivos’ o de la ‘guerra preventiva’. Esta doctrina se cristalizó en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, presentada en septiembre de 2002, según la cual se requieren “acciones anticipadas para defendernos, aun si quedan incertidumbres sobre el momento y el lugar del ataque enemigo” y con independencia del territorio soberano donde se presenten estas amenazas. Advertía que “sin perjuicio de que los Estados Unidos pidan el apoyo de la comunidad internacional, deben actuar solos, si hay que hacerlo, para ejercer nuestro derecho de autodefensa, actuando

de manera preventiva contra la amenaza terrorista” (Rodríguez Elizondo 2002, 20). Esta estrategia ignoraba “el grave perjuicio que para el orden internacional se derivaría de una extensión de esta doctrina que exonera de una prueba sustancial de la amenaza” (Ojeda 2002).

A la luz de la justificación política e incluso ideológica de la doctrina Bush, el gobierno de Uribe, al categorizar a los grupos irregulares como ‘terroristas’, apelaba a la misma capacidad o derecho para actuar de forma unilateral en función de las amenazas a la seguridad nacional colombiana que percibiera, e incluso sin discernir o prestar importancia a la tradición jurídica latinoamericana del respeto por la soberanía, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos. En estos términos, la justificación del bombardeo de Angostura se efectuó bajo el argumento de que consistía en una acción amparada en la ‘legítima defensa’ y pretendía una noción ‘flexible’ de la soberanía frente a las amenazas transnacionales emergentes, pues los objetivos de política interna tendrían primacía sobre la política exterior.

Según este juicio, el comportamiento colombiano en Angostura era legítimo, debido a que se trataba de un blanco militar, ya que el campamento era parte de la dinámica de hostilidades. Además, hubo “proporcionalidad”, pues “los daños colaterales –si acaso los hubo– habrían sido inferiores a la ganancia militar obtenida” y “se aplicó el principio de distinción, pues se trataba de un campamento dedicado exclusivamente al amparo de un grupo de combatientes pertenecientes a las FARC” (Torrijos Rivera 2009, 180). No obstante, dado que el ataque con bombas ocurrió durante la noche, era improbable diferenciar los objetivos humanos. El jurista colombiano Nieto Navia (2011, 47) plantea una justificación sobre la legalidad y legitimidad de las acciones, y afirma que esta

no violó la soberanía del Ecuador, [pues] un ataque contra un actor no estatal como las fuerzas terroristas que operan desde territorio extranjero con o sin el consentimiento del Estado territorial, especialmente en los casos en los que el ataque no produce daño colateral en civiles o no combatientes o propiedad protegida y no es seguido de ocupación –en el sentido legal de la palabra–, no constituye un ataque contra la integridad territorial o la independencia política del Estado en cuestión.

La Operación Fénix se racionaliza a partir de la presunción de que el Ecuador daba resguardo a grupos armados irregulares. En ese sentido, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en 2002, había criticado “al Gobierno de Ecuador por tener ‘fronteras porosas’ [...] y por su ‘reputación’ de ser ‘un corredor estratégico de armas, municiones y explosivos destinados a los grupos terroristas colombianos’” (Moreano Urigüen 2005, 142). Según Uribe, “la guerrilla estaba planeando y ejecutando sus ataques desde Ecuador, de ahí que calificara como ‘contemplativa’ la postura del Gobierno de ese país frente a la presencia de insurgentes en su territorio” (Ramírez Bonilla 2011, 263).

Las desavenencias de política internacional entre Colombia y Ecuador mermaron la voluntad de Bogotá para coordinar con Quito, pues la confianza era escasa, aunque sí existían mecanismos técnicos como la Cartilla de Seguridad y el Ecuador estaba tomando acciones fronterizas en materia de seguridad (Vallejo 2009). A esta creciente desconfianza se sumaba “el no reconocimiento del Gobierno ecuatoriano del estatus de grupo terrorista para las FARC” (Montúfar 2008, 24), que promovería una mayor cercanía y corresponsabilidad frente a las normas domésticas e internacionales, y por las cercanías percibidas por Bogotá de altos cargos políticos ecuatorianos, como Larrea Cabrera, con este agrupación armada irregular.<sup>11</sup>

Las posiciones iniciales tanto de Ecuador como de Colombia frente al bombardeo de Angostura evidencian subjetividades que cada uno mantuvo sobre la noción y el contenido de la soberanía. Siguiendo a Lake (2003, 309), quien cita a Krasner, la soberanía westfaliana puede entenderse como “un arreglo institucional para organizar la vida política basado en dos principios: territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad doméstica”. Como una relación de autoridad, la soberanía es un concepto inherentemente social que presenta dos caras: la interna, que “requiere control efectivo sobre el territorio proclamado por el Estado”, y la externa, que consiste en el “reconocimiento de otros Estados similarmente reconocidos de que esta entidad es ‘una de ellas’ (305).

---

11 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

En las teorías dominantes en estudios internacionales, la soberanía ha sido ‘dada por sentada’, como un atributo exógeno y fijo que no se discute, pues es característico del ‘ser’ Estado. Por el contrario, para el constructivismo, el significado y la práctica de la soberanía han variado históricamente; no se trata de un atributo fijo e inmutable, sino de uno dinámico y, por tanto, históricamente cambiante (Lake 2003, 308). En este sentido, el Ecuador definió su identidad estatal a partir de una noción de la soberanía que podría denominarse ‘clásica’ por estar apegada a los consensos en el sistema político internacional y en la tradición jurídica latinoamericana. Por su parte, Colombia buscaba posicionar una identidad estatal a partir de una noción de la soberanía que se podría categorizar como ‘flexible’, amparada en la práctica de política internacional que Estados Unidos desplegaba en la guerra contra el terrorismo. Por lo tanto, entraban en disputa las ideas y contenidos que tanto Quito como Bogotá atribuían a la noción de la soberanía.

Para dimensionar esta pugna en torno de las ideas y contenidos de la soberanía, a continuación se expone un conjunto de hallazgos relevantes obtenidos mediante el análisis cualitativo de contenidos (tabla 2.1). Se examinan los hallazgos del código ‘soberanía’, que se plasmó en 33 citas del cuerpo documental primario, de las cuales ocho aparecieron junto con el código ‘Colombia’ y 10 con el código ‘Ecuador’. Esta disputa por el contenido en torno de la soberanía se dirimirá mediante los consensos externos, es decir, cómo los Otros (Estados de la región) se posicionan frente a las ideas del Yo (Ecuador o Colombia); además, se resalta la intersubjetividad en torno de las prácticas y contenidos aceptados para la soberanía en una cultura anárquica lockeana.

Tabla 2.1. Contenidos del código ‘soberanía’ para Ecuador y Colombia en torno de la crisis de Angostura (2008-2010)

Ecuador	Colombia
<p>Esta es una violación a nuestra soberanía, así el Ministro de Defensa colombiano (Juan Manuel Santos) diga lo contrario. El ataque por bombardeo, la incursión en nuestro territorio con unidades militares para sacar los cuerpos, dejar una guardia para custodiar la zona <i>son violaciones a nuestra soberanía</i> (<i>El Comercio</i> 2008f).</p>	<p>Uribe [...] [aseguró] que responderá la nota de protesta de Quito bajo la necesidad de insistir en que “<i>nunca se violó la soberanía ecuatoriana</i>”. En el segundo comunicado colombiano [...], el canciller [...] argumentó, en cambio, que “fue indispensable que las tropas de Colombia ingresaran a territorio ecuatoriano para registrar el sitio desde donde recibieron disparos y al cual atacaron” (<i>El Comercio</i> 2008b).</p>
<p>El ministro de Defensa, Wellington Sandoval, aseguró que el Ejército ecuatoriano <i>está listo para posibles enfrentamientos en la frontera con Colombia con miras a defender la soberanía nacional</i>. “Vamos a defender nuestra soberanía, no importa quién trate de ofenderla”, agregó el Secretario de Estado (<i>El Comercio</i> 2008g).</p>	<p>La República de Colombia desea presentar al Ilustrado Gobierno de la República del Ecuador sus excusas por la acción que <i>se vio obligado a adelantar en la zona de frontera, consistente en el ingreso de helicópteros colombianos con personal de las Fuerzas Armadas a territorio ecuatoriano</i>, para registrar el sitio. [...] El Gobierno colombiano <i>nunca ha tenido la pretensión o la disposición de irrespetar o vulnerar la soberanía</i> o la integridad de la hermana República del Ecuador, de su pueblo o de sus autoridades, por las que ha profesado históricamente, afecto y admiración (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2008).</p>
<p>“La mañana de ayer, se comprobó que el país sufrió un planificado ataque aéreo y posterior incursión de las tropas <i>con plena conciencia de que estaban violando nuestra soberanía</i>”, [indicó Rafael Correa] (<i>El Comercio</i> 2008h).</p>	<p>“Creo que no se puede relativizar el principio de soberanía pero tampoco la seguridad de un pueblo”, dijo Uribe. [...] “<i>Se habla del ataque a la soberanía de Ecuador, pero no de los ataques a Colombia desde allí</i>” (<i>El Comercio</i> 2008g).</p>
<p>“La actitud de las FARC es doblemente condenable, su presencia (en territorio ecuatoriano) <i>también es violatorio de la soberanía y de irrespeto al Ecuador</i>”, señaló el excanciller Ayala Lasso. Desde su óptica, las infiltraciones de la guerrilla [...] al país conducen a que el Gobierno de Colombia tenga ‘pretexto’ (<i>El Comercio</i> 2008e).</p>	<p>El presidente Uribe también pidió que se analice la incursión “desde una perspectiva amplia”. Y dejó sentada su admiración porque <i>en la cita no se hablaba de la “violación a la soberanía del pueblo de Colombia”</i> [...] “Hay violación de soberanía”, dijo, “cuando desde el otro país, un grupo terrorista dispara contra los ciudadanos vecinos” (<i>El Comercio</i> 2008s).</p>

El comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales puede analizarse a partir de la lógica de las consecuencias según la cual los actores racionales buscan maximizar sus utilidades mediante sus comportamientos. Para esto, se requiere un balance entre los costes y los beneficios. También se puede aplicar la lógica de lo apropiado, según la cual los actores guían sus comportamientos a partir de los valores, ideas o principios que definen la cultura anárquica donde interactúan. En el continente americano y la zona andina se evidencia una cultura anárquica lockeana, donde los Estados respetan un principio de soberanía, pero también se encuentran habilitados para amenazar o utilizar la fuerza armada en sus relaciones, lo cual genera un margen de flexibilidad para la soberanía, como ocurrió en el bombardeo de Angostura.

Según esta posición, y desde un punto de vista instrumental, el bombardeo de Angostura fue considerado una victoria militar colombiana, fundamentalmente por el hecho de que “los miembros del secretariado [de las FARC eran] comandantes de bloque y, por lo tanto, cuadros políticos y militares al mismo tiempo, [eran] objetivos de alto valor estratégico” (Ortega 2011, 50). El investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales señala que si bien Colombia tuvo que “pasar un mal rato” frente al amplio cuestionamiento suscitado a nivel continental por su comportamiento, a largo plazo lo que ganó fue “bastante grande, fue efectivamente uno de esos puntos de inflexión que le permitieron llegar [...] al borde del proceso de paz [pues] con Raúl Reyes probablemente habría sido muy difícil”.<sup>12</sup>

Según Ramírez, la Operación Fénix fue “parte de una serie de estrategias de debilitamiento a la guerrilla, a un costo muy alto por el deterioro de la relación entre Ecuador y Colombia”.<sup>13</sup> Para Rojas, se trataba de una estrategia “de bombardeos, de persecución de los líderes de las FARC, de impedir que pasen la frontera”, pues el imperativo del gobierno nacional “era resolver la guerra, llevar a cabo la guerra y poder debilitar militar y políticamente a las FARC y a eso se subordinaron otros objetivos tanto de la política doméstica como de la política internacional”, ya que para

---

12 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

13 Entrevista a experta colombiana en conflictos, Quito, 4 de mayo de 2017.

el gobierno de Uribe “era más importante ese objetivo en ese momento que mantener buenas relaciones con los vecinos”.<sup>14</sup> De acuerdo con la investigadora de la Universidad del Rosario, la Operación Fénix, junto con la Operación Jaque,<sup>15</sup> marcaron “el inicio de un cambio en la balanza de fuerzas que posteriormente permitió sentarse en la mesa de negociación [...] sin el Plan Colombia, puede que no se haya llegado a la mesa de negociación”.<sup>16</sup> Asimismo, la investigadora de la Universidad Militar de Nueva Granada afirma que este golpe, en conjunto con otros, hizo que las FARC perdieran capacidad y se sentaran a negociar.<sup>17</sup> El diario *El Tiempo* (2008a) destacó que a Uribe

se le reclamaba desde todos los sectores un golpe a las cabezas del grupo. Y haberlo hecho en la persona de ‘Reyes’, [dejó] sin respuesta a sus críticos. La contundencia del hecho llevó a que la oposición reconozca que se trata de un acierto de Uribe y de su política de seguridad democrática.

Mientras que, para Montúfar (2008, 32), “desde una perspectiva racional, el cálculo colombiano fue claramente que el rédito obtenido por la liquidación del segundo en la línea de mando de las FARC era superior a todos los demás riesgos”.

Uno de los riesgos para la operación colombiana que se plantea en las declaraciones recogidas en la tabla 2.1 consistía en un escalamiento militar, lo que pudo implicar un enfrentamiento de las fuerzas regulares de ambos países, debido a que Ecuador percibió que se vulneraba su soberanía. Se consultó a las personas expertas (tabla 2.2) sobre la posibilidad de que Ecuador hubiera respondido de forma armada y, de manera unánime, consideraron que esto no llegó a ser viable porque era contraproducente para la política exterior y de seguridad ecuatoriana ante el mundo (ideas), y porque prevalecía una significativa brecha armamentista (material), que recursivamente viabilizó la incursión colombiana.

---

14 Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 16 de mayo de 2017.

15 Consistió en la operación militar llevada a cabo por Colombia para la liberación de rehenes de las FARC, incluyendo a Ingrid Betancourt.

16 Entrevista a investigadora de la Universidad del Rosario, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

17 Entrevista a investigadora de la Universidad Militar de Nueva Granada, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

Tabla 2.2. Consulta sobre la posibilidad de una respuesta armada ecuatoriana frente al bombardeo de Angostura

Excanciller de la República del Ecuador	Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales
<p>No, una respuesta armada no. Colombia sabía que no. La colaboración entre las Fuerzas Armadas de Colombia y Ecuador siempre ha existido y era una buena relación. [...] Ahora, desde el punto de vista militar evidentemente no estábamos en capacidad de una respuesta de tipo militar; pero Colombia lo sabía y por eso lo hizo. ¿Tú crees que si hubiéramos tenido poderío militar lo habrían hecho? Se lo habrían preguntado mucho más, habrían buscado una colaboración efectiva. [...] Fue muy claro para Colombia que nosotros [...] no íbamos a responder militarmente [...] nunca se planteó siquiera, sabíamos que no tenemos la capacidad.</p>	<p>Las hipótesis de conflicto en la relación Ecuador-Colombia nunca han existido [...] en los documentos oficiales nunca se plantea a Colombia como un problema; si llegas al momento en el que se inaugura el Plan Colombia, la posición del Ecuador [...] fue aislacionista [...], al mismo tiempo Ecuador nunca se planteó la posibilidad de una acción armada frente a Colombia [...] En este caso en particular, el gran elemento determinante es cómo el Ecuador decide asumir la relación con Colombia, ya no desde una posición complaciente [...] sino desde una posición más confrontativa [...], la reflexión del Ecuador en términos de política exterior, no atraviesa por el uso real de la fuerza, pero sí atraviesa por un ejercicio muy severo de diplomacia.</p>
Embajador y excanciller de la República del Ecuador	Investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar
<p>No, habría sido además un error [...] porque se podría haber llevado a una escalada que no le hubiera convenido para nada al Ecuador. Esta es una guerra interna de Colombia, la política desde que fui canciller era de que este era un asunto interno, y que Colombia debe resolver sus problemas. [...] Mi opinión era que el Ecuador no debía involucrarse en una respuesta militar a Colombia, al Gobierno, al Estado, a las Fuerzas Armadas colombianas porque eso pudo haber terminado en una escalada terriblemente dañina y quizás hasta desastrosa para Ecuador con la diferencia militar que hay entre los dos países.</p>	<p>No, ellos ya lo habían hecho en muchas ocasiones antes, tal vez no en una forma tan directa, pero sí lo habían pasado como errores de cálculo [...] y el Ecuador había sido siempre muy tolerante con Colombia en ese tema. Probablemente ellos esperaron que el 'fin justifica los medios' funcione para explicar que era un costo de oportunidad que el Gobierno colombiano no podía desaprovechar, y que, por tanto, era mejor aprovechar el momento y atacar a ese campamento y dar de baja a este líder Reyes de las FARC.</p>

La racionalización colombiana sobre su comportamiento (no así la respuesta regional) puede comprenderse desde la lógica de las consecuencias, ya que los riesgos fueron inferiores a las ganancias percibidas. Esto se concatenó con la asimetría de poder entre Colombia y Ecuador, que inviabilizó una retaliación, o bien, desde la lógica de lo apropiado, como

una conducta derivada de una práctica de política internacional reivindicada por Estados Unidos, que conllevaba la presunción de una noción flexible de la soberanía. Para el Ecuador, las opciones de política exterior fueron más restringidas tanto desde el punto de vista material, por su vulnerabilidad militar frente a Colombia, que se concatena con su condición de Estado pequeño, como por las normas y prácticas que guiaban su comportamiento externo y la posición de no intervención en el conflicto colombiano. Estas posiciones, en conjunto con la dinámica fronteriza prevaleciente y generadora de distancia entre Quito y Bogotá, se cristalizaron en las respuestas domésticas y externas que el Ecuador desplegó para repeler, por medios no militares, la vulneración a su soberanía e integridad territorial.

### **La construcción de la agresión externa y las respuestas domésticas**

Frente al bombardeo de Angostura y ante un marco de acción de política exterior restringido, Ecuador optó por identificarse como un Estado agredido, lo cual requiere reproducir un conjunto de expectativas de comportamiento o prácticas estables. Al tratarse de Estados pequeños, se presume que los intereses son la supervivencia del Estado y la movilización de apoyos externos. A su vez, estos intereses se traducen en acciones o respuestas políticas de orden doméstico y de orden externo.

La agresión externa como categoría analítica disputada refleja una carga valorativa que se asocia con un hecho criminal de carácter internacional, el cual socava el orden prevaleciente, merece el repudio de la comunidad por cuestionar normas de comportamiento aceptadas y conlleva la construcción intersubjetiva de una imagen que vincula al Estado 'agresor' con el enemigo o bárbaro (Walzer 2001). Con el propósito de aportar evidencia empírica sobre el uso de esta categoría, se analizan las citas con el código agresión externa mediante un análisis cualitativo de contenidos (tabla 2.3) así como las entrevistas con personas expertas para identificar el proceso de securitización de la amenaza.

Lo primero que se puede destacar del código agresión externa es que cuenta con 28 citas en el cuerpo documental primario, de las cuales 15 se asocian con el medio ecuatoriano *El Comercio* y una con el medio colombiano *El Tiempo*. Esto señala que el Estado que ha percibido la agresión y la denuncia ante el mundo (y realiza una movida securitizante) es el Ecuador, pues el medio colombiano la única vez que utiliza la categoría lo hace para referirse a Juan Manuel Santos como agraviado en un suceso *ex post* al bombardeo (orden de captura en su contra). Las 12 citas adicionales corresponden a discursos políticos tanto del Ecuador como de terceros Estados (Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Honduras, Estados Unidos y Paraguay) durante la sesión del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en marzo de 2008.

A partir de la tabla 2.3 se identifica que la agresión externa para Ecuador llegó a representar un “hecho de guerra” cuya gravedad atribuida fue de haber “violado”, “ultrajado”, “bombardeado” e “invadido” la “Patria” de manera “artera”, “intencionada” y “planificada” lo cual se consideró “inaceptable” e “intolerable”. Este “acto de agresión” “verificado” merece “una severa condena a Colombia”, que “los países del continente dignos no pueden dejar pasar”, y si esto ocurre a costas de “sacrificar el derecho internacional”, puede constituirse en una omisión “imperdonable” y, por lo tanto, se debería tirar a la Organización de Estados Americanos “al tacho de la basura”. Esta agresión externa se debió, entre otras razones, a “la falta de comunicación entre los delegados de la Combifron [Comisión Binacional de Frontera] de Colombia con los delegados de Ecuador [que] impidió una reacción inmediata” para dismantelar el campamento guerrillero, el recurso a la “mentira” por parte de Álvaro Uribe para “justificar el acto de agresión” y “ocultar su naturaleza”, la cual era “imponer la teoría de poder actuar en cualquier Estado por la seguridad nacional de Colombia”.

Esta reconstrucción del discurso ecuatoriano en torno del bombardeo de Angostura como una agresión externa da cuenta del proceso de securitización que esta amenaza conllevó para el Ecuador y, por lo tanto, de la necesidad de recurrir a medidas de carácter político ordinarias y extraordinarias. Para la Escuela de Copenhague y para el constructivismo, las amenazas estatales son de carácter social e intersubjetivas, es decir, un Estado puede percibir una

Tabla 2.3. Contenidos del código ‘agresión externa’ para Ecuador y Colombia en torno de la crisis de Angostura (2008-2010)

<p>Suécsum, embajador ecuatoriano en Colombia, arribó ayer a Quito. [...] Antes de su regreso, Suécsum calificó de “<i>hecho de guerra</i>” el ataque militar colombiano en territorio de Ecuador (<i>El Comercio</i> 2008c).</p>	<p>Uribe debe dar explicaciones de peso que justifiquen la <i>agresión al territorio nacional</i>. El excanciller José Ayala Lasso sostiene que este nuevo episodio en la frontera norte “afecta” al normal curso de las relaciones. “Es un tema de gravedad, porque (Colombia) ha <i>invadido el territorio ecuatoriano impunemente</i>, sin el más mínimo aviso” (<i>El Comercio</i> 2008a).</p>
<p>“Colombia violó nuestro territorio. La incursión realizada por las Fuerzas Armadas colombianas [...] es muy grave para la soberanía ecuatoriana [...] el presidente Uribe encabeza un operativo militar y muere el segundo al mando de las FARC [...] <i>Violar el territorio de un país neutral como el Ecuador</i>, ingresar tropas colombianas para retirar a los cadáveres constituye <i>una agresión a nuestra soberanía</i>”, según Ricardo Camacho, consultor en derecho (<i>El Comercio</i> 2008f).</p>	<p>“El territorio ecuatoriano ha sido <i>violado y ultrajado</i> intencionalmente por parte de un Gobierno extranjero”, [indicó el presidente Correa]. Añadió que esta situación “es extremadamente grave e intolerable”. Relató que en la madrugada del sábado el país sufrió una “<i>inaceptable agresión de parte de las fuerzas militares colombianas</i> a pretexto de atacar a un grupo de las FARC que pernoctaban a tres kilómetros de la frontera”. Acotó que luego de una visita [...] se comprobó que el país sufrió un “planificado ataque aéreo y posterior incursión de las tropas con plena conciencia de que estaban violando nuestra soberanía” (<i>El Comercio</i> 2008h).</p>
<p>El Mandatario insistió en que lo ocurrido el sábado “es <i>la más grave, artera y verificada agresión</i> que el Gobierno del presidente Uribe ha realizado al Ecuador” (<i>El Comercio</i> 2008h).</p>	<p>Según [...] Suécsum, la falta de comunicación entre los delegados de la Combifron de Colombia con los delegados de Ecuador impidió una reacción inmediata. “Existen los instrumentos encaminados a prever este tipo de eventos, pero se procedió con <i>violencia en el territorio ecuatoriano y se agredió a la soberanía nacional</i>” (<i>El Comercio</i> 2008j).</p>
<p>Ecuador asestó ayer un golpe diplomático al Gobierno de Colombia en la crisis derivada de la incursión de militares colombianos en territorio ecuatoriano, el sábado pasado. Lo hizo al conseguir que el Consejo Permanente de la OEA aprobara la propuesta ecuatoriana de conformar una comisión para <i>verificar la agresión colombiana</i> y convocar para el 17 de marzo a una reunión de cancilleres (<i>El Comercio</i> 2008n).</p>	<p>Correa subió el tono de su discurso. Condicionó la resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA). “Estamos de acuerdo con que se integre una comisión que verifique lo ocurrido en Sucumbíos”, observó el Mandatario ecuatoriano. “Luego <i>esperamos una severa condena a Colombia por la agresión</i>; pero si la OEA no lo hace y quiere sacrificar el derecho internacional habrá que botar a ese organismo al tacho de la basura” (<i>El Comercio</i> 2008q).</p>

Tabla 2.3. (continuación)

<p>“Los países del continente dignos no pueden dejar pasar este insulto al derecho internacional y a la carta de la OEA”, enfatizó Correa, quien añadió: “Hago un llamado a todos los pueblos latinoamericanos dignos ante las posibles omisiones que pueden ser imperdonables. Debemos tomar decisiones, <i>condenar agresión y obligar a ese Estado a no atacar a otros Estados</i>” (El Comercio 2008q).</p>	<p>Correa acusó a Álvaro Uribe de mentir reiteradamente para <i>justificar un acto de agresión contra su nación</i>. “Mi Patria ha sido <i>bombardeada, ultrajada por aeronaves y por soldados extranjeros</i>”, comenzó diciendo el Presidente. [...] “<i>Como en toda agresión, la primera víctima es la verdad</i>”. De esta forma, acusó al Gobierno de Bogotá de intentar “ocultar la naturaleza de la violación a la soberanía del territorio ecuatoriano” (El Comercio 2008t).</p>
<p>Al rechazar las expresiones de Uribe, quien pidió excusas por <i>la agresión al territorio ecuatoriano</i>, dijo que “la respuesta y las supuestas excusas, fueron otro insulto a la verdad y al pueblo ecuatoriano [...] El presidente Uribe miente al Ecuador, a Colombia y al mundo entero” (El Comercio 2008t).</p>	<p>Acusó a Uribe de <i>tratar de “justificar su agresión e imponer la teoría de poder actuar en cualquier Estado por la seguridad nacional de Colombia, gravísimo principio que debemos rechazar de plano”</i>. Rebatendo el concepto de Uribe de que la soberanía territorial no es un absoluto, sino que los Estados deben garantizar su seguridad y que no se les ataque, Correa afirmó que “este no es un problema bilateral, es un problema regional” (El Comercio 2008t).</p>
<p>Después de dar por zanjadas las diferencias con Uribe y aceptar su saludo, Correa aclaró que “en lo personal moriré indignado por <i>la agresión a mi Patria</i>. Esto no se soluciona con un abrazo, el problema sigue latente, el problema de fondo son los graves conflictos colombianos” (El Comercio 2008t).</p>	<p>Correa sostuvo que “terrorismo es bombardear a los países amigos”. El Mandatario insistió: “<i>Han dicho que la medida tomada por el juez es una agresión contra Colombia, pero agresión es tirar bombas a sus vecinos, no empezar procesos judiciales en el marco de la Ley</i>” (El Comercio 2009d).</p>
<p>Santos emitió un comunicado en el que agradeció el respaldo de Uribe. También dijo que <i>la orden de captura en su contra “es una agresión</i> más de las tantas que ciertas autoridades del Ecuador vienen haciendo no contra Juan Manuel Santos sino contra Colombia” (El Tiempo 2009b).</p>	

amenaza y que esta idea resulte de carácter privado, por ello debe ser verificable (condición objetiva) para que la comunidad o audiencia relevante la avale, y habilite o legitime las respuestas políticas frente a ella (Buzan, Wæver y De Wilde 1998, 29; Roe 2008; Balzacq 2011, 9-10).

Al consultar a las personas expertas ecuatorianas y colombianas si el bombardeo puede considerarse claramente una agresión externa, en su mayoría consideran que sí lo fue. Además, matizan para la claridad conceptual que este uso tuvo un carácter predominantemente político más que jurídico, pues la motivación fue convocar la solidaridad y el apoyo externo, es decir, el reconocimiento de los Otros de que la amenaza era real y requería acciones políticas.

Como se resalta en la tabla 2.4, a pesar de que el ataque propiciado por la Operación Fénix no se dirigió en contra de agentes o autoridades ecuatorianas, el hecho de que este ocurriera en el territorio del Ecuador y sin su consentimiento implicó la percepción de que la soberanía fue violada y, por lo tanto, se cumple uno de los supuestos de la agresión externa según esta interpretación.

**Tabla 2.4. Consulta sobre la categoría ‘agresión externa’ en referencia con el bombardeo de Angostura**

Excanciller de la República del Ecuador	Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales
<p>¡Es que ese era el argumento que teníamos! Fue una agresión externa, claramente [...] Todo esto se enmarca en el Plan Colombia [...] es una de las acciones que era parte de toda esa estrategia contra las FARC [...] pero que no justifica que se hayan metido a bombardear a quien fuere en nuestro territorio. La agresión se da porque [...] viene de [otro] país y además había apoyo de Estados Unidos y eso no lo puede negar nadie aunque no podamos demostrarlo fehacientemente.</p>	<p>Yo creo que fue un caso de agresión externa, en ese sentido no tengo duda. Hubo violación a la soberanía ecuatoriana, hubo un acto hostil sobre individuos que estaban en territorio ecuatoriano y hubo un denodado ocultamiento de información a las autoridades ecuatorianas, hasta después de que sucedió el hecho. Todo eso a mí me configura una efectiva violación de soberanía y creo que hay un ejercicio ‘desleal’ en la relación Colombia-Ecuador, que [...] es una relación bastante larga.</p>
Embajador y excanciller de la República del Ecuador	Exministro de Seguridad del Ecuador
<p>Sí. Para ser más exactos lo que llama el Ecuador es una violación de su soberanía aérea y territorial, la violación de soberanía.</p>	<p>Es un caso de una intromisión en territorio ecuatoriano, pero si es un bombardeo dentro de territorio nacional, es una violación a la soberanía nacional, sin duda alguna, más aún porque [...] las Fuerzas Armadas ecuatorianas siempre actuaron inmediatamente.</p>
Investigadora de la Universidad Militar de Nueva Granada	Investigadora de la Universidad Nacional de Colombia
<p>Si tú lo miras desde el punto de vista académico y observando todo lo que se plantea, sí es un crimen de agresión. Realmente sí es una agresión externa si nunca hubo una llamada y si Corea nunca dijo “sí, está bien, entren”, pues yo diría que sí hay una violación a la soberanía y de alguna forma, sí podría uno categorizarlo como una especie de agresión externa. Para nosotros es difícil también hablar de eso [...] y no es fácil ni para los mismos militares reconocer que se violó la soberanía al pasar a hacer ese ataque.</p>	<p>En el sentido estrictamente militar, no fue una agresión contra Ecuador porque no estábamos en disputa contra Ecuador, ni con sus fuerzas militares ni en tentativa de ocupar un territorio ni nada por el estilo, pero sí está marcado en una disputa que se había planteado bajo el Gobierno de Uribe y era que la guerrilla estaba utilizando las fronteras como zonas de refugio y que ya en varias ocasiones, tanto en Venezuela como en Ecuador, se había alertado a los respectivos gobiernos pidiéndoles que no les permitirán atravesar las fronteras ni permanecer allí [...] si uno lo piensa en términos de estrategia militar, no fue una agresión externa, el ataque no iba dirigido contra ecuatorianos ni contra objetivos o autoridades nacionales, más bien hubo un exceso.</p>

Tabla 2.4. (continuación)

Experta colombiana en conflictos	Investigador de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
En efecto, era una agresión, pues era una acción sobre un territorio externo sin siquiera informarle y luego no contarle completamente la operación como había sido. El Estado colombiano se defendía diciendo que nunca había tenido cooperación ni manera de tramitar pero sí fue una acción absolutamente irregular.	Me parece que sí, en efecto Colombia generó una agresión externa aunque en su momento a eso lo llamaban fronteras calientes [...], Uribe alegaba un derecho de defensa con la misma tesis que esbozó Bush cuando invadió Irak, lo que llaman un ataque preventivo [...], pues como se estaban defendiendo de las FARC entonces esto era como un ataque preventivo que implicaba la violación de una frontera, no era para que quedarse allá ni era para tomarse un territorio sino simplemente atacar y devolverse.

La identidad social del Estado agredido debe observarse como un conjunto articulado entre sus intereses y sus acciones. La identidad dice al Estado ‘quién es en qué situación’. Los intereses son la ‘fuerza motivacional y de comportamiento’ para ‘ser quien debe ser en esa situación’, es decir, para reproducir los atributos que se esperan para que esta etiqueta social funcione. Las acciones son los comportamientos que se pueden verificar fácticamente mediante discursos, textos o la movilización de recursos materiales. Las respuestas políticas del Estado agredido se dan en niveles diferenciados y con audiencias diferenciadas: en el nivel doméstico se necesita el apoyo de la base social y la opinión pública para generar cohesión, mientras que en el nivel externo el Estado requiere ‘hacer ver’ a los Otros la situación en la que se encuentra, con el fin de que sus acciones resulten legítimas y aceptables.

Para lograr este cometido, en primera instancia el Estado lleva a cabo movidas securitizantes, que comienzan en la denuncia de la agresión externa. En la tabla 2.5, se puede evidenciar de forma jerárquica que la audiencia privilegiada por Ecuador fueron las instituciones internacionales como espacios de mediación y denuncia (Organización de Estados Americanos

Tabla 2.5. Audiencias privilegiadas por Ecuador y Colombia en el manejo de la crisis de Angostura

	Doméstica	Bilateral	Subregional	Regional	Instituciones
Ecuador	7	8	-	7	9
Colombia	13	7	-	2	10

Tabla 2.6. Concordancia entre tipo de respuestas políticas y tipo de audiencia relevante

		Audiencia				
		Doméstica	Bilateral	Subregional	Regional	Instituciones
Respuestas	Doméstica	11	1	-	-	-
	Bilateral	4	10	-	1	-
	Subregional	-	-	2	3	2
	Regional	-	1	1	10	16
	Universal	-	-	-	4	1

y Grupo de Río, principalmente), la audiencia bilateral, la doméstica y la regional. En oposición a esta práctica, Colombia, que asumiría en esta lógica el rol del Estado ‘agresor’, concentró sus esfuerzos con la audiencia doméstica para legitimar su comportamiento y generar cohesión en torno de su estrategia de seguridad. Colombia también consideró como audiencia a las instituciones internacionales, ámbito donde fueron denunciados los hechos y, por lo tanto, donde debía dirigir su descarga.

La audiencia relevante permite al actor que securitiza la amenaza adoptar las medidas o respuestas necesarias para confrontarlas y este proceso, a su vez, requiere satisfacer las condiciones facilitadoras relacionadas con la coherencia discursiva, la autoridad política y la capacidad de verificar fácticamente el suceso. En la tabla 2.6 se muestra la relación entre el tipo de audiencia privilegiada con el tipo de respuestas políticas adoptadas.

Las respuestas de orden regional frente a las audiencias institucional y regional son las más frecuentes, seguidas por las respuestas domésticas frente a la audiencia doméstica. Finalmente aparecen las respuestas bilaterales frente a la audiencia bilateral. Claramente, el nivel subregional no tuvo un rol destacado, debido a la dinámica de conflictividad y la desconfianza prevaleciente en este subcomplejo de seguridad. El nivel universal tampoco tuvo preponderancia. Ello se relaciona con la preferencia del Estado pequeño por el nivel intermedio, considerando su limitada proyección geográfica y escasos recursos. En este caso en particular, opera también la expectativa de encontrar soluciones a la crisis sin la necesidad de escalar el conflicto.

## El apertrechamiento fronterizo

Una de las primeras acciones internas y que atañen a la subjetividad del Ecuador en la securitización de la amenaza consistió en la orden de apertrechar el límite fronterizo con Colombia, como respuesta a la incursión ilegal armada de fuerzas regulares e irregulares colombianas. Esta medida generó inquietud en el nivel regional, pues se avizoraba la posibilidad de un choque de las fuerzas ecuatorianas con las externas. Según el ministro de Defensa, Wellington Sandoval, el Ejército estaba “listo para posibles enfrentamientos en la frontera con Colombia con miras a defender la soberanía nacional [...] no importa quién trate de ofenderla” (*El Comercio* 2008g). Por esta razón, se movilizaron “3200 soldados a la frontera [que se sumaron] a los 7000 efectivos que movilizó las Fuerzas Armadas antes del ataque”, al tiempo que ingresó “un grupo de 160 militares [...] para rastrear la selva y colaborar con la evacuación de los cadáveres de los guerrilleros abatidos” (*El Comercio* 2008i).

Cuando se preguntó a Freddy Ehlers, quien fungía como secretario general de la Comunidad Andina, si se estaba en la víspera de un conflicto armado, respondió que era “algo impensable e inadmisible para los pueblos” (*El Comercio* 2008r), pues la movilización de tropas ecuatorianas como práctica de seguridad tuvo un correlato con discursos y acciones en el mismo sentido por parte del gobierno venezolano. Frente a esta acción por parte del Ecuador, con el objetivo de garantizar y reproducir la ‘soberanía’, la respuesta de Bogotá, según la hoja de ruta comunicada por el Ejecutivo, fue no realizar “movimientos de tropas a las fronteras con esos países”, aduciendo que Colombia no posee una “tradición belicista” (*El Comercio* 2008k), a pesar de haber utilizado la fuerza armada por primera vez.

La respuesta política del Ecuador de apertrechar su frontera respondía al interés objetivo de hacer valer el principio de soberanía prevaleciente en el hemisferio, pues la coyuntura lo habilitaba para ejecutar una acción que, en circunstancias distintas, se interpretaría como ilegítima y poco amistosa. La autoridad para generar tales acciones se basaba en las atribuciones institucionales y políticas que recaían en la figura presidencial para el comando de las Fuerzas Armadas y la defensa del Estado.

## La cohesión política doméstica

En el pensamiento constructivista-liberal se ha sostenido que la dinámica de las relaciones internacionales en el conflicto se vincula con la menor o mayor calidad democrática de los regímenes políticos, que incide en las ideas, normas y valores que guían su comportamiento externo (Russett 2013, 102). Montúfar (2008, 34-35), al analizar la crisis de Angostura, considera que lo relevante desde la perspectiva académica era comprender por qué se sobredimensionó este hecho, cuando había mecanismos que facilitaban la distensión y el diálogo. Señala como uno de los factores explicativos relevantes la “pronunciada desinstitucionalización, acompañada por elevados niveles de personalización de [la] política interna, alrededor de la figura presidencial”, tanto en Ecuador como en Colombia, pues Uribe y Correa eran “mandatarios mediáticos, cuyas decisiones y posturas, en muchas ocasiones, se [definían] frente a los micrófonos y las cámaras”.

La dimensión doméstica y las necesidades de los líderes políticos propiciaron que la crisis de Angostura les permitiera generar avances en sus agendas internas. En el caso de Uribe, señala Montúfar (2008, 34-35), “el haber dado de baja a Raúl Reyes significó un ascenso en los niveles de aceptación y popularidad del mandatario colombiano”, mientras que Correa habría logrado “acrecentar los niveles de apoyo interno al Gobierno, en el contexto previo al referéndum que [debía] aprobar o desaprobado una nueva constitución promovida por su organización política”. Este manejo político de la crisis tiene un correlato con el nacionalismo como base de las identidades estatales. Frente a la amenaza que representó para Ecuador el bombardeo de Angostura y frente al éxito aparentemente alcanzado para la política de seguridad colombiana, la opinión pública y los actores políticos (audiencia) relevantes dentro de los Estados tendieron a avalar las acciones de sus respectivas autoridades.

En el caso de Colombia, luego de las declaraciones del presidente Correa en las cuales se decidió militarizar la frontera, romper las relaciones diplomáticas con Bogotá y denunciar la agresión externa ante la comunidad internacional, la élite política colombiana rechazó, en los medios de

comunicación, “la posición adoptada por Ecuador, y demandaron al presidente Uribe una posición firme frente a sus vecinos [...] romper el silencio y aquella política de no confrontación verbal”. Exhortaron a denunciar al Ecuador y a Venezuela por negarse a colaborar en la lucha contra las FARC (*El Comercio* 2008b). El bombardeo de Angostura fue calificado por Hugo Chávez como un “hecho de guerra”; el mandatario amenazó a Colombia con realizar una acción equivalente a la de Ecuador en la frontera común, movilizó tropas y rompió relaciones con Bogotá como señales de apoyo a Correa. En este marco del escalamiento inicial de la crisis, *El Tiempo* (2008d) destaca a referentes políticos que avalan el accionar de Uribe frente al bombardeo de Angostura:

“El Presidente simboliza la unidad nacional. Hay que convocar a todos los colombianos para que estén alrededor de la nacionalidad colombiana y de su Estado”, Edgardo Maya Villazón, procurador general. “Colombia tiene que unirse alrededor del Presidente para defender nuestras instituciones. Las democracias de América deben apoyar a las democracias, no al terrorismo”, Andrés González, gobernador de Cundinamarca. “Es una declaración gravísima, pero sabemos que Chávez intenta desviar la atención buscando peleas en el exterior para acallar los reclamos en su país por el desabastecimiento y la corrupción”, Marta Lucía Ramírez, senadora del partido de la U.

Otra nota, titulada ‘Unánime apoyo al Gobierno de Uribe’ (*El Tiempo* 2008c), aporta las siguientes declaraciones:

“Nos sentimos defendidos por el Gobierno [...] ¿Cómo pueden sus acciones y las de las Fuerzas Armadas, interpretarse como una agresión contra Venezuela?”, César Gaviria, jefe del Partido Liberal. “Chávez sigue sorprendiendo con actuaciones incoherentes. Colombia debe recurrir a organismos como la ONU y la OEA para que se analice un tema en extremo delicado”, Efraín Cepeda, presidente del Partido Conservador. “Las decisiones de Chávez permiten pensar que tienen gente protegida en Venezuela, a la que podría pasarle algo similar a lo que le pasó a ‘Raúl Reyes’”, Nancy Gutiérrez, presidenta del Senado.

En el caso del Ecuador, también ocurría esta dinámica de generación de consensos y movilización política,<sup>18</sup> como destaca la siguiente nota de *El Comercio* (2008p):

El Gobierno del Ecuador inició una ofensiva dentro del país en busca de respaldo en todos los sectores ante la crisis que se desató por la incursión de fuerzas colombianas al territorio ecuatoriano. En la mañana de ayer, el vicepresidente Lenín Moreno reunió en Carondelet a más de un centenar de autoridades provinciales, locales, exdiplomáticos, dirigentes sociales, empresarios, deportistas [...] a quienes explicó la posición ecuatoriana sobre el conflicto en la frontera norte. Moreno indicó que el objetivo es fortalecer la unidad nacional en este tema. La explicación de los hechos y sus repercusiones estuvieron a cargo del ministro de Defensa, Wellington Sandoval; del ministro de Seguridad Interna, Gustavo Larrea, y del director de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Luis Garzón, [quienes] ratificaron la tesis del Gobierno ecuatoriano: el Ejército colombiano violó la soberanía nacional de forma planificada.

Estos consensos domésticos se cristalizaron en la forma en que los medios de comunicación definieron las agendas informativas, y en la construcción y el tratamiento discursivo de los eventos relacionados con el bombardeo. El trabajo de Rubio Zuluaga (2013, 107) argumenta que ambos medios (*El Tiempo* y *El Comercio*) se alinearon con el interés nacional de cada país; para Colombia, en términos del impacto que tuvo la muerte de Reyes sobre el conflicto interno y, por lo tanto, como un tema de la agenda doméstica, y, para Ecuador, como un asunto que afectaba a la soberanía en la agenda doméstica, y que debía proyectarse hacia la región en la búsqueda de apoyo y solidaridad externa. Según Rojas, en el caso colombiano los medios “en términos generales han sido muy favorables a la estrategia con-

---

18 Según Larrea, “el país se alineó entero en la defensa de la soberanía nacional. Excancilleres, expresidentes, personalidades de distinto, incluso la oposición política de la época, los movimientos sociales, apoyaron y condenaron la incursión. Porque la incursión, no era una incursión contra el gobierno, era una incursión contra el Estado soberano”. Entrevista a exministro de Seguridad del Ecuador, Quito, 8 de junio de 2016.

trainsurgente [...] La opinión pública en realidad, no es que avale haber violado la soberanía de Ecuador [...] lo que avalaba era el golpe militar contra las FARC".<sup>19</sup>

La evaluación de la cobertura mediática durante marzo de 2008 que realizaron Checa Montúfar (2008) y Morales (2008) para Ecuador y Colombia es otro aporte robusto. Según Checa Montúfar (59), en el caso de Ecuador se destaca que el 66 % de las notas publicadas en ese lapso por medios ecuatorianos eran favorables a Ecuador, el 29 % a Colombia y el 5 % eran neutrales. Asimismo, se constató que las fuentes consultadas por dichas notas eran 59 % ecuatorianas, 20 % colombianas y 13 % de la ciudadanía (62), lo cual infiere una reproducción de la posición oficial del Estado. En el caso de Colombia, se destaca que el 45 % de las notas publicadas por los medios colombianos eran favorables a Colombia, el 16 % a Ecuador, 31 % 'equilibradas' y 8 % no se registró (Morales 2008, 175). En relación con el contraste de fuentes, el estudio señala que solamente el 31 % de las notas lo hizo frente a un 57 % que no, lo que resalta la preferencia por fuentes domésticas (170). Esto es un indicador de las legitimidades disputadas en torno a los límites de la soberanía para uno y otro Estado, y de la importancia del nacionalismo como base de las identidades nacionales en un conflicto externo.

## El asunto de las computadoras y el video de las FARC

En el contexto de la crisis se destacaba cómo, a pesar de estos balances dentro de cada Estado en términos del abordaje mediático, en el nivel propiamente externo se privilegió la postura colombiana, que tuvo mayor eco en la prensa extranjera, lo cual constituyó un agravante. Luego del bombardeo de Angostura, Colombia anunció a la comunidad internacional que había encontrado computadoras supuestamente pertenecientes a Raúl Reyes, en las cuales se comprobarían nexos entre las FARC y los gobiernos de Ecuador y de Venezuela. Esta respuesta política imprevisible permitió

---

<sup>19</sup> Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 16 de mayo de 2017.

a Colombia trasladar el eje de gravitación de la disputa en torno al bombardeo hacia la presunta colusión ecuatoriana y venezolana con los grupos irregulares colombianos. En este sentido, Fuchs<sup>20</sup> señala:

A los medios inmediatamente lo que les interesó no fue entender por qué esto era grave, no vieron como algo grave que un Estado entrara en territorio de otro y eso queda claro en la cobertura y los artículos que se publicaron. [...] Porque inmediatamente la atención cambia de enfoque, apenas Colombia empieza a hablar de las FARC y el terrorismo, hace un buen trabajo de establecimiento de la agenda al cambiar la agenda que hubiera sido la más lógica, que es el hecho de condenar a un Estado que incursiona en territorio de otro [...] por investigar cómo se vincula Ecuador con las FARC, qué vínculos puede tener Venezuela con las FARC y el principal instrumento que utilizó Colombia [...] fue la presunta computadora de Raúl Reyes, donde se vio la preferencia de los periodistas a seguir una historia que no estaba totalmente confirmada.

En la víspera de la crisis de Angostura, y como un resultado de la Operación Fénix, se recuperaron dispositivos electrónicos que Colombia atribuía a Raúl Reyes. Según esta versión que dominaría la agenda mediática, en las computadoras “supuestamente se encontraron cartas, que presuntamente hablaban de reuniones entre los líderes de las FARC y delegados del Gobierno de Ecuador” (*El Comercio* 2009e), específicamente de “correos electrónicos” sobre “contactos entre el ministro de Seguridad de Ecuador, Gustavo Larrea, y el desaparecido jefe guerrillero [...] [donde se ofrecía] remover de la zona de frontera a los mandos de la fuerza pública ecuatoriana que fueran hostiles a la guerrilla” (*El Tiempo* 2008f), y “oficializar las relaciones con la Dirección de las FARC [...]”; la disposición de coordinar actividades sociales de ayuda a pobladores de la línea fronteriza y el intercambio de información y control de la delincuencia paramilitar en su territorio” (*El Tiempo* 2008d).

Estos sucesos acapararon la agenda por encima de las implicaciones políticas y jurídicas de la doctrina de fronteras flexibles implementada por

---

20 Entrevista a Gustavo Fuchs, Santa Ana, 3 de agosto de 2016.

Colombia al bombardear Angostura. Según informaban los medios en el momento, este contenido digital “no fue manipulado y [podía] ser usado como prueba judicial” (*El Tiempo* 2008i); se usó también de manera parcial el informe técnico emitido por ICPO-Interpol (2008, 4) sobre los dispositivos incautados, en el cual se concluía que

entre el 1 de marzo de 2008, fecha en que las autoridades colombianas incautaron a las FARC las ocho pruebas instrumentales de carácter informático, y el 3 de marzo de 2008 a las 11:45 horas, momento en que dichas pruebas fueron entregadas al Grupo Investigativo de Delitos Informáticos de la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) de Colombia, el *acceso a los datos contenidos en las citadas pruebas no se ajustó a los principios reconocidos internacionalmente para el tratamiento de pruebas electrónicas* por parte de los organismos encargados de la aplicación de la ley.

Si bien esto afectó profundamente a las relaciones políticas entre Ecuador y Colombia, que se vieron inmersas en una dinámica de réplicas y contrarréplicas, las consecuencias judiciales fueron limitadas, por el indebido tratamiento de las pruebas electrónicas que la Interpol señaló en mayo de 2008. Además, tres años después (mayo de 2011), la Corte de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia emitió un auto inhibitorio, donde se declaraba que estas no podían utilizarse como pruebas, pues “las autoridades que realizaron el operativo desatendieron el ‘debido proceso’ que gobierna la producción de pruebas en el exterior, traspasaron las fronteras y de facto, las recogieron, lo que determinó que la Sala declarara que el contenido demostrativo de esos elementos es ilegal”.<sup>21</sup> Esto debido a que no se siguió el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Penal Colombiano ni se respetó el Convenio de Cooperación Judicial y asistencia Mutua en Materia Penal entre Colombia y Ecuador (Vallejo y López 2009; Balvin Marín y Hurtado Suárez 2012).

---

21 Corte de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (2008). Providencia del 18 de mayo de 2011, mediante la cual se inhibe de iniciar investigación penal en contra del imputado Wilson Alfonso Borja Díaz, puntos 4 y 6, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9451804>

Las consecuencias políticas y militares del uso de las computadoras sí fueron más notables. Como señala Ramírez,<sup>22</sup> aunque no se pudieron usar como prueba judicial, sí fueron utilizadas por el gobierno para estudiar “la articulación de las FARC con muchas dinámicas y procesos [...] dieron información como fuente de hasta dónde se había penetrado, cómo se movía”. Estos datos fueron especialmente útiles para las Fuerzas Armadas, las cuales habrían dado “muchos golpes que fueron importantes para sentar a las FARC a negociar”. Para Rojas,<sup>23</sup> lo más importante fue la inteligencia obtenida, que permitió al gobierno seguir dando “golpes contundentes que tarde o temprano acabarían en el proceso de paz” ante el desgaste y debilitamiento del grupo irregular. El investigador de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano<sup>24</sup> y la investigadora de la Universidad del Rosario<sup>25</sup> destacaron la persecución a la que se vieron sometidos políticos como Piedad Córdoba y sectores vinculados con la izquierda, dado que “gran parte de la estrategia de Uribe giró en torno a la polarización de la opinión pública, el uso de esa información le permitió la satanización de ciertos sectores de la población”.

Para Fuchs,<sup>26</sup> el hecho de que la posición colombiana tuviese más eco en la prensa extranjera se debía a la participación de *El Tiempo* en el Grupo de Diarios América, una red de alianzas editoriales de prensa escrita con prestigio regional que comparten una dimensión ideológica, opuesta a la promovida por el gobierno de Correa y más cercana al conservadurismo político. A pesar de esta presión mediática internacional que se generó en torno a los potenciales nexos entre las FARC y el Ecuador, el investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales<sup>27</sup> considera que la popularidad con que contaba el gobierno de Correa y la interlocución directa que mantenía con la gente le permitió “contener la forma como los medios de

---

22 Entrevista a experta colombiana en conflictos, Quito, 4 de mayo de 2017.

23 Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 16 de mayo de 2017.

24 Entrevista a investigador de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 18 de mayo de 2017.

25 Entrevista a investigadora de la Universidad del Rosario, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

26 Entrevista a Gustavo Fuchs, Santa Ana, 3 de agosto de 2016.

27 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

comunicación masiva y radio” irradiaban opiniones, las cuales quedaron más contenidas en la clase media alta “que finalmente hace la minoría del electorado y que de todas maneras es un sector que está más a la derecha”. Asimismo, la oposición política ecuatoriana no tuvo capacidad de generar presión ante las presuntas revelaciones dado el “desgaste de la capacidad de representación de los partidos tradicionales frente a la ciudadanía”.

Una vez transitada la etapa de la supuesta vinculación de las FARC con los gobiernos de Venezuela y Ecuador, la cual se asumió en la política interna colombiana como un aval a las acciones del gobierno de Uribe ante la falta de colaboración de estos Estados con su política de seguridad, salió a la luz pública, durante 2009, un supuesto video del guerrillero alias ‘Jorge Briceño’. En este video aparentemente mencionaba que las FARC habían dado una “ayuda en dólares a la campaña de Correa y posteriores conversaciones con sus emisarios, incluidos algunos acuerdos [...] muy comprometedores” (*El Comercio* 2009f). Ante esta nueva coyuntura, en Ecuador se solicitó a la Comisión que investigaba el bombardeo de Angostura que analizara el supuesto video para verificarlo, además, se pidió al grupo guerrillero que indicara quiénes eran esos supuestos emisarios (*El Comercio* 2009g). Para la revista *Semana*, de Colombia, el video se consideraba “una prueba irrefutable de los vínculos entre las FARC” y el gobierno ecuatoriano que tendría “consecuencias de alcance regional” y además corroboraban el contenido de las presuntas computadoras de Reyes (*El Comercio* 2009h).

Para Ecuador, esto se trató “de una ofensiva mediática y política de Colombia contra su país y [...] una [respuesta] por la orden de captura contra [...] Juan Manuel Santos” (*El Tiempo* 2009f). Asimismo, se cita a Correa, quien señala que se trataba de “un burdo montaje y forma parte de una campaña sistemática a nivel regional para desestabilizar a los gobiernos progresistas” (*El Tiempo* 2009g). Según destacan Vallejo y López (2009, 55), en un comunicado oficial las FARC negaron “tajantemente [...] haber entregado dinero a ninguna campaña electoral en ningún país vecino”, por lo que la cobertura de este elemento cesa después de la coyuntura.

En términos de las respuestas domésticas frente a la agresión externa, es relevante identificar la estrategia comunicativa y diplomática desplegada por Colombia, cuya intención fue invertir los roles entre el agresor y el

agredido, y generar un ambiente donde la acción unilateral de sus Fuerzas Armadas resultaría legítima si se asumieran como verdaderas y comprobadas las informaciones relacionadas con los nexos de las FARC con Ecuador y Venezuela. Esta estrategia profundizó la distancia entre Quito y Bogotá, pues para el primero la disculpa por el bombardeo era insuficiente si no cesaban los cuestionamientos por la conexión con el grupo irregular.<sup>28</sup>

### La persecución judicial en contra de Juan Manuel Santos

Una de las respuestas domésticas frente a un suceso que agravia la soberanía, integridad territorial o independencia política de un Estado se relaciona con su persecución judicial mediante la legislación doméstica y también mediante los mecanismos internacionales en la materia, fundamentalmente activados por parte del Estado que se considera agraviado. En el caso del bombardeo de Angostura, esto se evidencia con la acusación penal en Ecuador en contra de Juan Manuel Santos, en calidad de ministro de Defensa colombiano y responsable político de la Operación Fénix, y de sus consecuencias materiales y humanas.

La imputación inicial se llevó a cabo en el despacho judicial de la provincia de Sucumbíos de Ecuador. La causa fue “violar el derecho a la vida, por el asesinato de 25 personas, entre ellas el ecuatoriano Franklin Aisalla”, para lo cual se solicitó una orden de arresto (*El Comercio* 2009a) y se alegó que las “circunstancias son conocidas, los medios de comunicación de Colombia y de Ecuador, una comisión de la OEA y otras autoridades reconocen que se realizó un ataque a Ecuador sin su consentimiento” (*El Tiempo* 2009a; *El Comercio* 2009b). La Policía ecuatoriana envió a la Interpol la orden de captura contra el exministro y Correa felicitó esta acción al alegar que no había “una injerencia política en la decisión judicial” (*El Comercio* 2009c).

---

28 Para Larrea, como actor involucrado, se trataba de una “guerra mediática”, pues Colombia impulsó una campaña “tratando de posicionar la idea de que Ecuador era el culpable, el victimario [...] lo que había era un intento de confundir a la opinión internacional, un intento [...] de vincular a funcionarios del gobierno con grupos alzados en armas”. Entrevista a exministro de Seguridad del Ecuador, Quito, 8 de junio de 2016.

Colombia señaló que no se permitiría que arrestaran al exministro (*El Comercio* 2009a, 2009c), y para ello se creó una “gerencia estratégica de defensa”, integrada por la Cancillería y los ministerios de Defensa y de Interior. Esta solicitó a la Interpol que desestimara la orden de captura; se le mantuvo a Santos “el pasaporte diplomático que le permite tener inmunidad cuando decida hacer tránsito hacia el país” y, aparentemente, se “solicitaron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”<sup>29</sup> (*El Tiempo* 2009c, 2009d). Al respecto, Juan Manuel Santos señaló que se trataba de “una agresión más de las tantas que ciertas autoridades de Ecuador vienen haciendo [...] contra Colombia” (*El Comercio* 2009b; *El Tiempo* 2009b).

Inmediatamente después de la solicitud ecuatoriana ante la Interpol (julio de 2009), esta desestimó la petición, pues consideró que se trataba de un asunto militar cuya competencia era estrictamente policial (*El Tiempo* 2009e; *El Comercio* 2009d). Meses después (noviembre de 2009), el juzgado de Garantías Penales de Sucumbíos “dejaría sin efecto la orden de prisión y, por lo tanto, el pedido de extradición en contra del exministro de Defensa de Colombia Juan Manuel Santos” (*El Comercio* 2009n). La persecución judicial en contra de Santos afectó a las posiciones de los actores para recomponer las relaciones diplomáticas, pues aumentó los puntos de desencuentro entre Quito y Bogotá. Si bien para el Ejecutivo ecuatoriano esta acción era conducida por otro poder de la República ante el cual no tenía capacidad de injerencia, sí mermó su capacidad de negociación, pues dio margen a Colombia para cuestionar la agenda mínima trazada por la Cancillería ecuatoriana en términos de las reparaciones por los daños ocasionados por el bombardeo.

## El intercambio económico y la política migratoria

Las relaciones entre Colombia y Ecuador, dada la cercanía geográfica, cultural y económica, han generado dinámicas de interdependencia (Rivera Vélez 2012, 116). En estos términos, al enfrentar una amenaza en contra

---

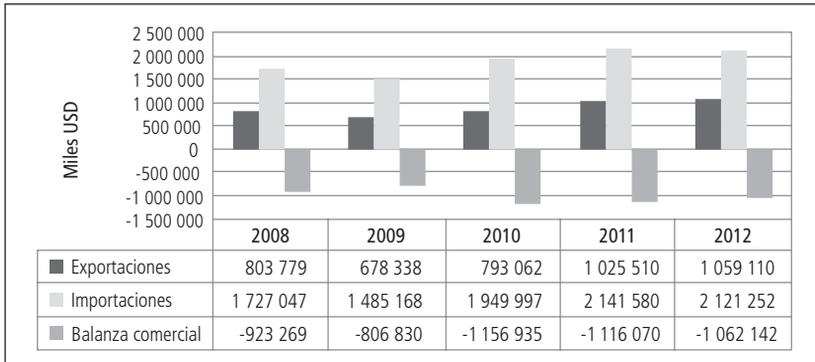
<sup>29</sup> No se encontró la evidencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008, 2009 y 2010.

de la soberanía, la integridad territorial o la independencia política, el Estado agredido tomó un conjunto de medidas domésticas como estrategias defensivas frente al Estado agresor, a fin de aumentar los costos políticos del uso de la fuerza armada. Dentro de la gama de herramientas disponibles en una cultura anárquica lockeana, se encuentran las restricciones en materia comercial o de orden migratorio, que afectarían a los sectores productivos o a las poblaciones migrantes del Estado agresor, en la medida en que el Estado agredido no resulte ser el más vulnerable (Méndez-Coto 2017).

El 20 de julio de 2009, *El Comercio* (2009h) mencionó una serie de “restricciones a los productos colombianos, a través de la aplicación de una salvaguardia ecuatoriana discrecional, [que] levantó protestas en los sectores productivos de las dos naciones, [y predijo] una pérdida de USD 500 millones”. Esta medida no obedecía a una respuesta por el bombardeo sino a un conjunto de salvaguardias para aproximadamente “650 productos importados, lo que significó un aumento en los aranceles en un orden del 30 y 35 % a productos como derivados de azúcar, licores, cosméticos, teléfonos celulares, calzado, ropa y piezas de vehículos”, provenientes de la Comunidad Andina (Mantilla y Contreras 2011, 75).

Una particularidad del continente americano es que los episodios de uso y amenaza de la fuerza no necesariamente se correlacionan con repercusiones de índole comercial; el caso del bombardeo de Angostura es un ejemplo de ello. A pesar del distanciamiento en el ámbito político y de seguridad entre Quito y Bogotá, las interacciones económicas mantuvieron su dinámica, tal como evidencia la figura 2.1. Según Proecuador (2013), las exportaciones de Ecuador hacia Colombia mostraron una reducción en 2009 al compararse con los datos de 2008, que resultan de la crisis económica internacional; para 2010 se empieza a recuperar y aumentan de una forma relevante en 2011 y 2012, con USD 1 025 y 1 059 millones, respectivamente. En relación con las importaciones provenientes de Colombia, se encuentra el mismo efecto propiciado en 2009 por la crisis económica internacional, al pasar de USD 803 millones en 2008, a USD 678 millones en 2009; a partir de 2010 se evidencia un crecimiento notable, de USD 793 millones a 1 025 en 2011 y 1 075 en 2012. Durante el periodo se evidencia una balanza comercial negativa para Ecuador.

Figura 2.1. Balanza comercial entre Ecuador y Colombia, 2008-2012.  
Miles de USD FOB



Fuente: Procuador (2013).

La relativa autonomía de los asuntos comerciales frente a las dinámicas políticas y de seguridad evidencia la confianza de los Estados en los mecanismos de resolución de conflictos de índole hemisférica y regional. Estos contienen las preocupaciones de seguridad, y la búsqueda de estrategias para ensanchar las agendas bilaterales y desarrollar dinámicas de cooperación que trasciendan problemáticas de largo trayecto o de difícil resolución (Beltrán Mora 2012, 33-48). Por esta razón, los estudios racionalistas encuentran desafíos, ya que las medidas domésticas deberían afectar a los distintos ámbitos de las relaciones internacionales, como estrategia para ampliar el margen de negociación política. En el continente americano, esta dinámica se relaciona con ideas, valores y normas de comportamiento que constriñen las acciones del Estado agredido y las represalias comerciales son un comportamiento imprevisible.

Las medidas migratorias son otra herramienta a disposición de los Estados que enfrentan una agresión externa desde una lógica de las consecuencias (no de lo apropiado), en tanto cuenten con una asimetría favorable frente al Estado agresor. Para el caso de las relaciones entre Ecuador y Colombia, el trabajo de Rivera Vélez (2012, 116) destaca que a partir del año 2000 “Ecuador se convierte en el primer receptor a nivel continental de población colombiana que busca refugio y protección”, al de-

mostrar que hay una relación “entre ciclos de violencia interna en Colombia y éxodos poblacionales hacia los países vecinos”. Esto se vincula específicamente con la “implementación del Plan Colombia y su arremetida militar” (120). Según Herrera, Moncayo y Escobar (2012, 56-57), esta primera ola de migraciones se trató de población colombiana solicitante de refugio, mientras que una segunda oleada se dio en 2008, con la nueva política ecuatoriana de libre movilidad que diversificó el origen de los inmigrantes. En relación con los saldos de movimientos migratorios entre 2000 y 2010, se registra “un saldo positivo de alrededor de 600 000 movimientos de personas colombianas [...], 320 000 peruanos, 25 000 estadounidenses y 279 000 personas de otras nacionalidades”, a pesar de lo cual la presencia de extranjeros fue de 0,9 % en 2001 y de 1,2 % en 2010 sobre el total de la población, uno de los más bajos de América Latina.

En la disputa por el bombardeo de Angostura se generaron dos tipos de controversias migratorias. La primera se relacionó con la solicitud del pasado judicial apostillado a las personas colombianas que deseen ingresar al Ecuador, que fue considerada por el canciller colombiano “un tratamiento discriminatorio, estigmatizador e, incluso, xenófobo” (S. Ramírez 2009, 92). La segunda controversia tuvo que ver con una eventual visa o mayores requisitos migratorios para la población colombiana, lo que se concatenó con declaraciones del alcalde de Guayaquil de imponer restricciones como medida para reducir la criminalidad en la provincia de Guayas.

Estas controversias implicaron para Quito la exigencia a Bogotá de tomar responsabilidad por las personas colombianas refugiadas en Ecuador. En relación con el segundo asunto, en diciembre de 2010 Correa negó que se fuera a exigir visa a los colombianos que viajaran a su país (*El Comercio* 2010). El hecho de que no se requiriera una visa se explicó por la “tradicción humanitaria” en la cultura política ecuatoriana, que integra “las exigencias del régimen internacional de protección humanitaria con las dinámicas y ciclos de su propio sistema político” (Rivera Vélez 2012, 117) y, por lo tanto, de una lógica de lo apropiado según las ideas y valores compartidos en términos del respeto por los derechos humanos.

## Capítulo 3

# Ecuador-Colombia: la constelación de seguridad y las respuestas externas

Para validar la identidad de Estado agredido reproducida por Ecuador, se requirió que la comunidad internacional reconociera que se trataba de una agresión externa (bombardeo de Angostura), y que se habilitaran contenidos identitarios en relación con los intereses objetivos y subjetivos, así como en las prácticas o comportamientos de política exterior. En este capítulo se considera que las identidades de rol resultan de la interacción social y son construcciones intersubjetivas, y, en este sentido, se estudian las dinámicas de interacción. Se condensan los niveles subregional (sub-complejo) y regional (complejo), cuya articulación da cuenta de la constelación de seguridad en torno del bombardeo, las opciones que ofrecían las instituciones multilaterales y los alineamientos geopolíticos.

Se dará cuenta de cómo el Ecuador definió sus intereses de política exterior frente al bombardeo –a partir de la cultura prevaleciente en términos de normas y valores–, al trazar la hoja de ruta mediante la cual reprodujo la identidad de Estado agredido. Para ello, se utilizó el acervo documental sistematizado, así como las entrevistas con actores vinculados con el proceso de toma de decisiones. Seguidamente, se exhibe la seguridad generada en torno del bombardeo de Angostura, que permite analizar las posiciones de los Estados involucrados y el rol de agentes extrarregionales, como respuesta al comportamiento de política exterior del Ecuador.

Estas posiciones reflejan un conjunto de ideas acerca de la estructura social y, por lo tanto, inciden en la construcción de los significados intersubjetivos de categorías como la agresión externa o la ‘soberanía’. Por

ello, la segunda sección analiza cómo se expresan estas posiciones en los mecanismos multilaterales activados por Ecuador, como la Reunión de Presidentes del Grupo de Río, el Consejo Permanente y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos. En este contexto, se discuten las posibilidades que se presentaban para Ecuador en instancias como la Comunidad Andina, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o el Consejo de Seguridad. Los resultados obtenidos por Ecuador en los mecanismos multilaterales (resoluciones y declaraciones) permiten valorar su éxito al contrastarlos con sus propósitos.

### **El comportamiento de la política exterior ecuatoriana y la constelación de seguridad**

El bombardeo de Angostura, una acción estatal percibida como amenazante, exigió que se tomaran decisiones de política exterior y de defensa. Este procesamiento debe aprehenderse a partir de la mutua constitución entre la agencia y la estructura. En relación con la agencia, de acuerdo con Vogel (1983), se considera que los comportamientos de política exterior de los Estados pequeños no están predeterminados estructuralmente, pues existe un margen para configurar sus preferencias a partir de sus experiencias y expectativas. Debido al régimen político presidencialista del Ecuador, esto se vincula con las atribuciones y deberes asignados constitucionalmente al presidente para definir la política exterior y conducir la dirección política de la defensa nacional (Art. 147). Esta política exterior se percibía como desestructurada, dispersa y sin una proyección estratégica de largo plazo, lo que incrementaba la incidencia del mandatario mediante sus preferencias ideológicas. Al respecto, el investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales afirma que “el Gobierno de Ecuador a partir de 2009, hace un esfuerzo importante en dotar de alguna racionalidad a la política exterior y a la política de defensa, con el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Agenda Política de Defensa y la Agenda de Política Exterior”.

Desde el punto de vista de la estructura social, se encuentran “normas de comportamiento y creencias compartidas construidas socialmente que pueden proporcionar [...] una comprensión de lo que es importante o valioso, y de cuáles son los medios efectivos y/o legítimos para obtener esos bienes valorados” (Finnemore 1996, 15), como la seguridad. En América, estas normas de comportamiento se vinculan con la resolución pacífica de las controversias, el reconocimiento de la soberanía como principio estatal, y la restricción del uso de la fuerza, lo cual se expresa en discursos y mecanismos institucionalizados que trazan las pautas de comportamiento para los Estados.

En el caso de Angostura, las acciones de política exterior tuvieron como espacio de convergencia una reunión llevada a cabo en el Palacio de Carondelet el 2 de marzo de 2008, con la participación de ministros relevantes y asesores gubernamentales. En esta reunión se resolvió denunciar ante el mundo que el caso era una agresión externa. Además, debido a que constituía una muestra de irrespeto hacia la soberanía del Ecuador y de las medidas de confianza mutua, así como de desconfianza política por los alineamientos regionales divergentes, se suspendieron las relaciones diplomáticas bilaterales. Welches (2009, 374) afirma que “los significados que tienen los objetos, los acontecimientos y las acciones para los ‘Estados’ son necesariamente los significados que tienen para aquellos individuos que actúan en nombre del Estado”; en este sentido, y para comprender este consenso, se consultó a tres personas quienes participaron en la reunión.

El embajador y excanciller de la República del Ecuador indica que su posición era de “absoluta condena a lo hecho por Colombia y de una reacción de firmeza, porque era inaceptable que se hubiera producido un ataque de esa naturaleza entre países que normalmente se han llevado bien”, con los agravantes de que “el presidente Uribe engañó al presidente Correa”, al trasladar la disputa al ámbito personal, y por la muerte de un ciudadano ecuatoriano en el incidente. Por esto, según dicho entrevistado, “la reacción del presidente Correa fue la correcta, rompe relaciones con Colombia y denuncia en los organismos internacionales la violación del espacio aéreo y de la soberanía territorial ecuatoriana”.

La posición de Larrea Cabrera era que se debía denunciar al mundo el bombardeo como una clara violación a la soberanía, algo en lo que coin-

cidieron en general las autoridades políticas. Además, estuvieron de acuerdo en que “era necesaria una denuncia ante la Organización de Naciones Unidas [...] y un viaje internacional liderado por el presidente Correa, para informar a la comunidad internacional”.

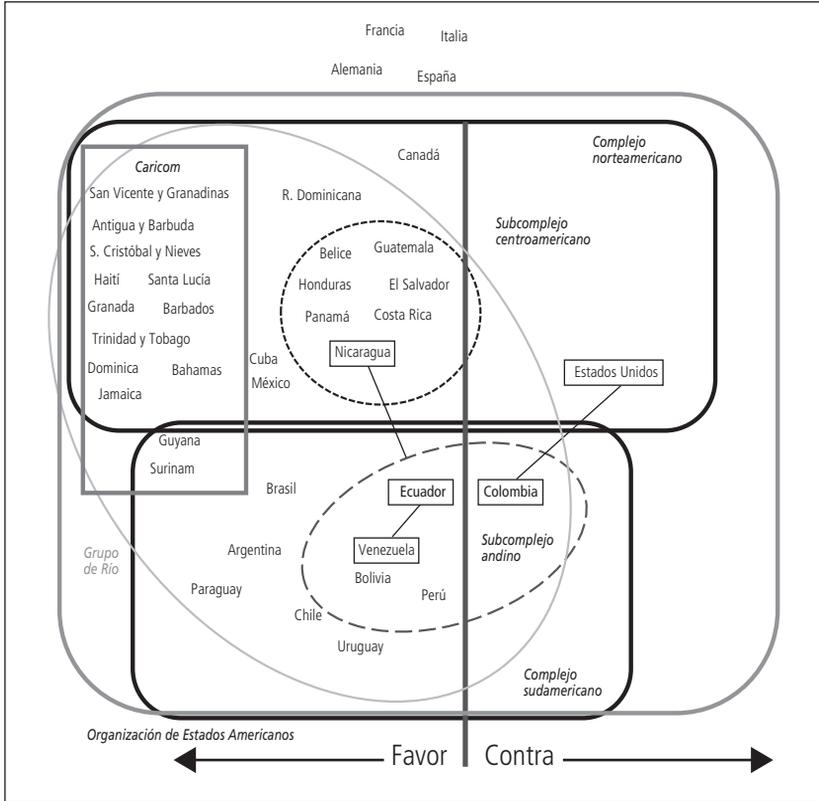
La excanciller ecuatoriana consideró:

La decisión fue la correcta: nosotros teníamos que romper relaciones con Colombia. Primero retiramos a nuestro embajador, luego sacamos al embajador colombiano [en Quito] y finalmente decidimos romper relaciones. [...] La reunión fue muy tensa [...] y nos hizo entender y tomar una postura de país respecto al tema de la seguridad externa y la dinámica de las fuerzas armadas [...], inmediatamente después acudimos a la OEA, sabíamos que estaba la reunión del Grupo de Río, entonces el Presidente sabía que tenía un rol importante que jugar.

Es notable que el procesamiento de las decisiones de política exterior ecuatoriana, a diferencia de las presunciones realistas, no pasaba por la retaliación mediante la fuerza, la abdicación o la subordinación, sino mediante un discurso y un conjunto de ideas en el ámbito regional que permitieran el reconocimiento intersubjetivo del evento denunciado y de los contenidos identitarios de lo que supone ‘ser’ un Estado agredido. De esta forma, las acciones se enmarcaron en el ámbito ideacional y discursivo, lo cual se comprende, en el campo del estudio de los Estados pequeños, por el compromiso con las normas internacionales y el uso de las instituciones como palestra para obtener apoyo y solidaridad. Esto refleja el interés objetivo de reproducir el Estado y el interés subjetivo de movilizar recursos externos. Asimismo, y vinculada con la agencia exhibida por Ecuador, esta postura se comprende por las ideas y principios programáticos de reivindicación de la soberanía promovidos por el partido gobernante.

Comprendida la definición de la estrategia de política exterior del Ecuador para enfrentar la agresión externa se ofrece la figura 3.1, que permite visualizar la constelación de seguridad en la articulación de estos comportamientos y sus correspondencias en el nivel bilateral, subcomplejo regional y complejo regional, así como la vinculación de actores extrarregionales y las instituciones internacionales. Este recurso heurístico

Figura 3.1. Constelación de seguridad de la crisis de Angostura



permite comprender el entramado de relaciones que se tejieron en torno de una acción estatal que implicó la amenaza o el uso de la fuerza armada y, debido a que se trata de una construcción social, resulta relevante históricamente.

### Las interacciones en el nivel bilateral

La dinámica de la relación bilateral entre Ecuador y Colombia da cuenta de lo que se conoce como “intermesticidad” (Pieri 2013, 13), es decir,

cuando se difuminan los límites entre lo doméstico y lo externo debido a la interdependencia de seguridad y la adyacencia geográfica. Las acciones de orden doméstico analizadas en el capítulo 2 dialogan con la forma en que se adoptan las identidades y los intereses de las partes, que catalizan unas veces o merman en otras la voluntad para obtener acuerdos mutuamente beneficiosos. En esta sección se analizan las acciones diplomáticas que conllevó el bombardeo de Angostura, específicamente el proceso de ruptura y restablecimiento de las relaciones entre Ecuador y Colombia de 2008 a 2010.

En la cultura diplomática, la ruptura de relaciones se comprende como una de las prácticas unilaterales más graves en respuesta a un evento percibido como inamistoso, y que da cuenta de un deterioro profundo de una relación bilateral, con consecuencias políticas y jurídicas (Pérez-Desoy i Fages 2013). Esta decisión es parte de una escalada de acciones diplomáticas precedentes como el llamado a consultas al embajador ecuatoriano en Bogotá y la expulsión de su par colombiano en Quito. La ruptura de las relaciones implica que la misión diplomática cesa oficialmente sus funciones, por lo que no habría diálogo directo entre los Estados; esto constituye una dificultad para el tratamiento del problema que motivó la ruptura.

Si bien para las personas involucradas en la toma de decisiones la ruptura fue un paso necesario y previsible según la estrategia de política exterior trazada, para el exembajador ecuatoriano en Colombia<sup>1</sup>, este hecho consistió en “una reacción desproporcionada y extrema”. Esto se explica por la personalidad del presidente Correa ya que, según Suárez Pasquel, la aceptación de los hechos por parte de Colombia y la denuncia en los mecanismos multilaterales debían ser satisfacciones suficientes para Ecuador. Además, señala que ni durante la disputa bélica entre Perú y Ecuador de 1995 las relaciones fueron interrumpidas, a pesar de que esta implicó un enfrentamiento directo de las Fuerzas Armadas, a diferencia del bombardeo de Angostura.

La decisión de romper las relaciones encontró un contexto *sui generis*, pues el gobierno ecuatoriano se encontraba en los primeros meses de su

---

1 Entrevista a exembajador ecuatoriano en Colombia, Quito, 6 de junio de 2016.

gestión. Además, a pesar de que Colombia aceptó haber realizado una incursión ilegal armada, también desarrolló paralelamente una campaña mediática de desprestigio, con el objetivo de vincular al gobierno ecuatoriano y sus funcionarios con las FARC, lo cual amplió la desconfianza y mermó la voluntad para recomponer la relación. Según Larrea Cabrera,<sup>2</sup> ni en el peor momento de la relación con Perú este “lanzó una campaña mediática internacional contra el Gobierno ecuatoriano” de esa naturaleza.

Para aportar evidencia empírica de este proceso, se han recuperado las citas vinculadas con los códigos deductivos ‘audiencia bilateral’ y ‘respuesta bilateral’, así como el código inductivo ‘restablecimiento diplomático’. Según la prensa, las primeras acciones se registraron el 2 de marzo, con el llamado a consultas del embajador ecuatoriano Francisco Suéscum, como “una forma de exteriorizar el rechazo al acto flagrante que cometió el Ejército colombiano contra la soberanía” (*El Comercio* 2008c). Ese mismo día la Cancillería colombiana señaló mediante un comunicado de prensa que el ingreso de tropas “fue indispensable” para registrar el sitio y extraer los cadáveres de los guerrilleros abatidos, ante lo cual Ecuador reaccionó mediante “la expulsión del Embajador de Colombia en Quito” (*El Comercio* 2008b).

El día siguiente (3 de marzo de 2008) Colombia, mediante otro comunicado de prensa, expresó “su preocupación por los acuerdos que puedan existir entre el grupo terrorista de las FARC y los gobiernos de Ecuador y Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2008); de esta manera inició la campaña mediática para desacreditar al Ecuador. Quito percibió esta comunicación como un gesto que profundizó la desconfianza con Bogotá, frente a lo cual decidió anunciar la ruptura de las relaciones diplomáticas, por la “violación de la soberanía nacional y de la integridad territorial del Ecuador, y ante las acusaciones contenidas en el comunicado difundido por Colombia, que insinúa acuerdos entre las FARC y el régimen de Correa” (*El Comercio* 2008l).

La ruptura de las relaciones diplomáticas duró 21 meses, tiempo en el cual se suspendieron mecanismos de diálogo y concertación política como la Comisión Binacional Fronteriza. Ante las agendas divergentes que se

---

2 Entrevista a exministro de Seguridad del Ecuador, Quito, 8 de junio de 2016.

empezaban a visualizar entre Ecuador y Colombia, se creó a mediados de 2007 un mecanismo de diplomacia de segunda vía: el Grupo Binacional de Diálogo Ecuador-Colombia, con el sentido inicial de buscar alternativas para distender la relación y reencauzar las relaciones diplomáticas. Este Grupo, creado con apoyo del Centro Carter y el PNUD, se visualizaba como un espacio ciudadano conformado por personas con “acceso directo a las máximas autoridades de su Gobierno (pero sin responsabilidad en la toma de decisiones...) y/o que tuvieran capacidad para influir en la opinión pública de su país” (The Carter Center 2011, 258). Esta iniciativa contó con el aval de las cancillerías y llevó a cabo reuniones para compartir visiones sobre las relaciones bilaterales, y “ejercicios académicos en 30 universidades de ambos países para acercarse a las problemáticas y generar espacios de convergencia”.<sup>3</sup>

La plataforma que generó este Grupo fue la base para que el expresidente estadounidense Jimmy Carter, mediante tres momentos de mediación, apoyara en el restablecimiento de las relaciones. El primero de ellos fue a finales de marzo de 2008, cuando pretendió bajar el tono de las declaraciones públicas de autoridades políticas como medida de confianza para avanzar en el diálogo; no obstante, fracasó por una “una escalada de comunicados oficiales y declaraciones públicas agresivas” (The Carter Center 2011, 270). Entre mayo y junio de 2008 se intentó una segunda mediación cuya meta fue lograr que se nombraran encargados de Negocios. Este esfuerzo fracasó a finales de junio, cuando Colombia requirió que se demorara el “intercambio de las comunicaciones diplomáticas formales”, debido a declaraciones del presidente Correa percibidas como inamistosas. Frente a esto, Ecuador canceló “definitivamente el proceso de restablecimiento de relaciones” (273). En enero de 2009, el Ecuador anunció que no habría restablecimiento si Colombia no cumplía cinco prerequisites:

- 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

---

3 Entrevista a experta colombiana en conflictos, Quito, 4 de mayo de 2017.

la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura; y 5) Que haya una contribución de Colombia a la Acnur, en relación con los refugiados (The Carter Center 2011, 280-281).

El tercer y último intento de mediación se dio entre enero y junio de 2009, con reuniones informales de los cancilleres. Este intento también tuvo obstáculos, pues coincidió con la persecución judicial contra Juan Manuel Santos y la revelación de los supuestos videos que vinculaban al gobierno ecuatoriano con las FARC. Este proceso se condujo en espacios multilaterales como la Cumbre del Mercosur y la sesión de cancilleres de la Comunidad Andina (Falconí 2010, 71). Se hizo público a partir de la reunión de los cancilleres durante la 64 Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre, donde se oficializó, mediante un comunicado conjunto,<sup>4</sup> la negociación para el restablecimiento de las relaciones bilaterales.

Para la excanciller de la República del Ecuador,<sup>5</sup> “en la práctica no es que restablecimos relaciones gracias al apoyo del Centro Carter, la verdad que no, eso fue por las negociaciones más directas”. Con independencia de ello, lo que resulta notable es que la “diplomacia de micrófono” afectó gravemente a los intentos de acercamiento, pues se trataba de declaraciones graves y recurrentes por ambas partes. Las conclusiones del Grupo Binacional de Diálogo fueron en el sentido de que “la escalada de comunicados de prensa agravaba la tensión” y en el “efecto negativo de la ruptura de las relaciones diplomáticas en el desarrollo fronterizo” (The Carter Center 2011, 282).

La evidencia empírica provista por el análisis de contenido coincide con esta reunión durante la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual tuvo un formato reservado de cancilleres (*El Comercio* 2009i). Esta reunión permitió discutir los prerrequisitos planteados por Ecuador, frente a lo cual Colombia solicitó un compromiso de Ecuador de “combatir radicalmente los grupos guerrilleros”, que se resuelva amistosamente la deman-

---

4 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. 2009. “Comunicado conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia”, 24 de septiembre. <http://www.cancilleria.gov.co>

5 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

da internacional en la Corte de La Haya por los efectos de las fumigaciones con glifosato, y que el Ecuador “deje sin efecto el juicio que se sigue contra Juan Manuel Santos” (*El Comercio* 2009j). Frente a este último requisito, Ecuador se pronunció negativamente (*El Comercio* 2009k, 2009l), con el argumento de la independencia de poderes, lo que provocó la suspensión de una reunión de mandos militares (*El Comercio* 2009m). El 13 de noviembre de 2009 se comunicó el nombramiento de encargados de Negocios, con lo cual quedaron las relaciones “prácticamente restablecidas”, aunque persistían temas sensibles (*El Comercio* 2009o). Finalmente, en diciembre de 2010, los presidentes Correa y el recientemente electo Santos anunciaron el nombramiento de embajadores (*El Comercio* 2010).

Desde el punto de vista de las identidades sociales, es necesario comprender cómo cambió la percepción de rivalidad/enemistad construida en torno al bombardeo de Angostura, hasta que se restablecieron las relaciones diplomáticas y se nombrara a los embajadores. La categoría de ‘cambio’ ha cobrado relevancia en la agenda de la política internacional contemporánea. Puede comprenderse como un ‘proceso’ o también como una ‘impugnación’ (*contestation*) a un orden, ideas o valores.<sup>6</sup> Para comprender este proceso, en el caso de Angostura confluyeron dos situaciones que transformaron las relaciones bilaterales y andinas: por una parte la negociación en torno de las satisfacciones entre Ecuador y Colombia como resultado de la ‘agresión externa’, y, por otra, el relevo político en Colombia de Uribe a Santos.

En términos de la negociación, Ecuador y Colombia resolvieron amistosamente las disputas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la muerte de Franklin Aisalla, y en la Corte Internacional de Justicia, por las fumigaciones con glifosato (*El Universo* 2013). Asimismo, Ecuador, en el Comunicado Conjunto del 24 de septiembre de 2009, reiteraba que “no toleraría la presencia de grupos armados irregulares en su territorio y que cualquier incursión armada sería repelida, de ser necesario, incluso por la fuerza”. La persecución judicial contra

---

6 La 58 Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), celebrada en Baltimore, 2017 tuvo este tema como eje central. La idea de la “impugnación” como la fuente del cambio proviene de Christian Reus-Smith presentada en el panel “El problema del Cambio en la teoría constructivista” de dicha Convención.

Juan Manuel Santos fue dejada sin efecto por el Juzgado de Garantías Penales de Sucumbíos. En relación con los prerequisites planteados por Ecuador, la campaña mediática de vinculación con las FARC tuvo como epílogo el auto inhibitorio de mayo de 2011 por el cual la Corte de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia declaró ilegal el contenido de las computadoras.

Respecto de la información relativa al bombardeo, el primer gesto político de Santos como presidente colombiano con su homólogo ecuatoriano fue el traslado de una copia de los discos duros de las supuestas computadoras de Raúl Reyes, lo cual fue pospuesto durante el gobierno de Uribe. Además, la canciller colombiana, María Ángela Holguín, habría entregado “en la Comisión de Asuntos Sensibles el video del bombardeo del campamento guerrillero, reclamado insistentemente por el Gobierno ecuatoriano”<sup>7</sup> (Ramírez 2011, 82). Colombia, en el Comunicado Conjunto del 24 de septiembre de 2009, reiteró a la comunidad internacional que “no realizará operaciones militares o de seguridad en territorio ecuatoriano”. Finalmente, el requerimiento a Colombia de responsabilidad compartida con sus refugiados y desplazados se trataría de un proceso de largo plazo, y el gobierno de Santos dio gestos positivos al realizar transferencias monetarias al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y a la Organización Internacional para las Migraciones (*Semana* 2011).

En relación con el relevo político en Colombia, la elección de Santos trajo ajustes en el nivel de la agencia y de la autopercepción del Estado en la política subregional y hemisférica. Juan Manuel Santos fue el responsable del bombardeo de Angostura como ministro de Defensa y fue perseguido judicialmente en Ecuador por este suceso. No obstante, cuando fue elegido presidente “impugnó” la política exterior de Uribe y practicó un cambio de rol (*altercasting*) con sus vecinos andinos, a los cuales trató como ‘socios’ y no como ‘rivales/enemigos’. Como destaca Socorro Ramírez (2011, 81),

---

7 Esta comisión, en conjunto con la Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad y la comisión de Desarrollo Fronterizo, fueron constituidas en el Comunicado Conjunto del 24 de septiembre de 2009 para facilitar el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, y con apoyo del Centro Carter y la OEA.

para cambiar el clima regional [...] Santos empezó por decir que no reconocía ‘enemigos internos ni externos’ y que se proponía ‘abrir caminos de cooperación hacia el futuro’, en lugar de ‘mirar con amargura hacia el pasado’. En otras palabras, no asumía el acumulado de tensiones que, sumado a la divergencia de opciones políticas y económicas con los gobiernos vecinos, condujo a Colombia, desde finales de 2007, a una prolongada crisis diplomática, con el congelamiento o la ruptura de relaciones con los tres gobiernos bolivarianos –Ecuador, Venezuela y Nicaragua– y el deterioro de los nexos oficiales con Brasil.

La investigadora de la Universidad Nacional de Colombia<sup>8</sup> considera que para mejorar las posibilidades de la paz en Colombia, el presidente Santos requería “apoyo y ayuda de los países vecinos” por lo que busca “normalizar y mejorar esas relaciones [...] bajarle las tensiones que había generado el Gobierno de Uribe”; por ello una de las “primeras visitas que hizo Santos fue a Ecuador para encontrarse con el presidente Correa y lo mismo hizo con Venezuela”. La investigadora de la Universidad del Rosario<sup>9</sup> estima que, en la óptica de Uribe, el cambio fue una traición, dado lo determinante que fue su apoyo a Juan Manuel Santos durante su candidatura. Además, el cambio resultó de “una evaluación más fría de la situación regional y de la comprensión de que durante los años de Uribe, Colombia se había aislado mucho del contexto, sobre todo sudamericano, y que esto no favorecía los intereses del país”. Además según Ardila (2012b, 215-216), Santos separó la relación andina respecto de la relación con Estados Unidos, lo que le diferenció de Uribe: “Desde un principio dejó muy claro que una cosa era una relación con los vecinos y otra la relación con Estados Unidos. [...] al inicio de su presidencia priorizó a los vecinos por encima de los Estados Unidos; ni siquiera mencionó a Estados Unidos en su discurso inaugural, lo que es insólito en el contexto colombiano”.

Este ajuste en el nivel de la agencia afecta a la dinámica de la interacción social, pues el “Yo puede decidir dedicarse a nuevas prácticas” a partir de una redefinición de lo que considera valioso o deseable, y a partir de

---

8 Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Quito, 4 de mayo de 2017.

9 Entrevista a investigadora de la Universidad del Rosario, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

ello reproducir un “nuevo comportamiento [que] afecta al compañero de interacción, esto implica hacer que el *otro* también se comporte de una manera nueva” (Zehfuss 2009, 483), es decir, tratándole como si tuviera un nuevo rol. En el caso de estudio, esto se relaciona con la necesidad de superar el bombardeo de Angostura y, por lo tanto, las identidades sociales de agresor-agredido y la rivalidad-enemistad. Colombia, al empezar a reconocer a sus vecinos como ‘socios’, realizó acciones que permitieron aceptar esa identidad. Estas acciones se reflejaron cuando se trasladó la documentación relativa al bombardeo y los discos duros de los computadores, las reparaciones por los daños causados, y mayores compromisos con temas apremiantes como la situación de las personas desplazadas y refugiadas, con lo cual mejoraron las relaciones en la zona andina.<sup>10</sup>

### La dinámica en el subcomplejo de seguridad andino

La subregión andina ha sido caracterizada como un ‘subcomplejo regional de seguridad’, debido a las prácticas prevalecientes relacionadas con la amenaza y el uso de la fuerza durante la pos Guerra Fría y la porosidad fronteriza en términos de las amenazas transnacionales. El subcomplejo de seguridad se diferencia del complejo regional de seguridad (CRS) en la medida en que se encuentra incrustado en uno de ellos, en este caso del sudamericano. Refleja las dinámicas de interacción y los problemas de seguridad que emergen en ámbitos con cierta cohesión cultural e identitaria, sin que se requiera necesariamente la presencia de actores hegemónicos. En esta subregión la cultura anárquica lockeana se ha expresado a través de episodios de competitividad interestatal en las diádas Ecuador-Perú, Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador, ha reflejado la perspicacia en-

---

10 Este cambio se explica por “la presencia de otro personaje en la presidencia de Colombia y [por la] toma de consciencia sobre lo perjudicial que era seguir manteniendo las relaciones rotas” (entrevista a exembajador ecuatoriano en Colombia, Quito, 6 de junio de 2016). Para el exministro de Seguridad del Ecuador, “hubo intención de parte de Santos de abrir relaciones con el Ecuador, de cerrar el conflicto, de reconocer que ahí hubo una violación de la soberanía ecuatoriana y de manejar diplomáticamente el restablecimiento de la relación” (entrevista a exministro de Seguridad del Ecuador, Quito, 8 de junio de 2016).

tre los Estados y ha dificultado la integración en materia de seguridad y defensa.

El subcomplejo de seguridad andino cumple las presunciones teóricas propuestas por Buzan y Wæver (2003), debido a que expresa una cultura anárquica donde se presencian disputas interestatales militarizadas, así como un conjunto de preocupaciones de seguridad relacionadas con la operación de grupos armados irregulares, narcotráfico y desplazamientos migratorios. También hay preocupaciones en torno de los balances de poder (por ello la existencia de medidas de confianza mutua) y la cercanía geográfica que incrementa la interdependencia de seguridad y, por lo tanto, procesos de securitización imbricados. Por esta razón Buzan y Wæver (2003, 331) consideraron que este subcomplejo no se entiende fácilmente en relaciones de seguridad entre Estados sin considerar la complicada dinámica de la seguridad transregional que vincula las cuestiones internas e internacionales.

En términos de los patrones de amistad-enemistad como una construcción social e histórica, la subregión es sumamente sensible en lo que respecta a la soberanía y la integridad territorial, pues en la política latinoamericana contemporánea se dieron rivalidades relacionadas con la delimitación fronteriza, así como con los alineamientos ideológicos y políticos. En relación con el primer factor, se considera particularmente la dinámica de conflictividad entre Perú y Ecuador, que sostuvieron una disputa bélica en 1995 como parte de una rivalidad duradera (Bonilla 1999; Colaresi, Rasler y Thompson 2008; Ayuso 2007, 19). Para Ecuador, esta disputa se trató de una ‘herida abierta’, y fue parte de su imaginario de política exterior ‘ser’ un Estado que ha perdido territorio frente a sus vecinos andinos (Perú y Colombia). Sobre este asunto, el investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales<sup>11</sup> considera que

la guerra con el Perú no había pasado hace tanto tiempo atrás, eran trece años [considerando el bombardeo de Angostura], y un gran segmento de la población tenía todavía presente la noción de lo que fue la guerra con el Perú. En ese contexto, la noción de la violación de la soberanía para el

---

11 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

Ecuador termina siendo uno de los puntos más sensibles en términos de imaginarios políticos, en términos de política efectiva. El Ecuador a partir de 1942 hasta 1995 promulgó la doctrina de la herida abierta, el Ecuador siempre sostuvo que la resolución del conflicto territorial con Perú y en el Protocolo de Río de Janeiro había dejado una herida abierta en sus entrañas.

Por ello, según Ramírez, Ecuador leyó el conflicto de Angostura con “los mismos códigos de la disputa territorial con Perú, interpretándolo como una invasión”.<sup>12</sup> Para la investigadora de la Universidad Nacional de Colombia,<sup>13</sup> dado que “los países más pequeños suelen ser más sensibles con el tema de la soberanía territorial, es un asunto completamente explicable porque no solo Ecuador sino otros países han sufrido pérdidas territoriales significativas, por lo que cualquier evento puede levantar las alarmas”.

Un segundo factor que explica esta sensibilidad es la presencia de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), fundada en 2004 y liderada por Venezuela. La ALBA sumó un socio con la elección de Rafael Correa (2009), que se hizo eco de la agenda política divergente con Washington y Colombia, como su principal aliado en el subcomplejo andino.<sup>14</sup>

Estos condicionamientos subregionales fueron propicios para cumplir los requerimientos de la securitización del bombardeo de Angostura, pues el contexto cultural daba sentido a la articulación de ideas, imágenes y conceptos que dieron cuenta de la gravedad de la situación. Si se toma en cuenta la sensibilidad relativa a la soberanía que generaron las experiencias del pasado, el actor securitizante (Ecuador) era una autoridad política legítima y la amenaza denunciada (bombardeo) podía ser verificada fácticamente. Para realizar la movida securitizante, además de las acciones domésticas y bilaterales analizadas, el Ecuador emprendió una gira internacional entre el

---

12 Entrevista a experta colombiana en conflictos, Quito, 4 de mayo de 2017.

13 Entrevista a investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 16 de mayo de 2017.

14 Según Arlene Tickner (2008, 66), “en el plano internacional, el Gobierno colombiano ha sido un aliado incondicional de Washington. Fue de los únicos en América Latina que se sumó a la coalición que respaldó la guerra en Irak; además, ha coincidido con las posiciones estadounidenses en todos los foros hemisféricos sobre seguridad y ha facilitado la presencia de Estados Unidos en Sudamérica”.

4 y 7 de marzo de 2008 para transmitir a los Estados su posición frente al ataque de Angostura. Esta gira empezó en Perú, donde Correa se entrevistó con el presidente Alan García (*El Comercio* 2008m). Después se reunió en Brasil con Lula da Silva; luego visitó a Hugo Chávez en Venezuela y, finalmente, se entrevistó en República Dominicana con Leonel Fernández, en la antesala de la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (Larrea Cabrera 2009, 172). Además de estas visitas oficiales, Correa se comunicó con sus homólogos de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, España, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay, y con los secretarios de la OEA y de la Comunidad Andina para transmitir su denuncia y su posición (*El Comercio* 2008h; *El Tiempo* 2008e).

Es notorio que los esfuerzos políticos llevados a cabo por el Ecuador en la búsqueda de apoyo moral y formal tuvieron como contexto inmediato al subcomplejo andino y a Brasil como líder del complejo regional sudamericano (Roe 2008). Brasil forma parte de la dinámica securitaria de la subregión andina, pues comparte fronteras con Venezuela, Colombia y Perú, y ha tenido un rol de garante de la estabilidad, por ejemplo, en el Protocolo de Río de Janeiro, de 1942, y la Declaración de Paz de Itamaraty, de 1995, relativos a disputas entre Ecuador y Perú (Gratius 2007; Stewart-Ingersoll y Frazier 2012). La construcción social de las prioridades ecuatorianas responde a la sensibilidad de la soberanía, pues su primer contacto con Perú se enmarcó en la lógica de impedir desestabilizaciones que se consideraban superadas. En el caso de Venezuela, los acercamientos de los mandatarios tuvieron como lógica subyacente sus ideologías políticas relacionadas con el socialismo del siglo XXI, sobre lo cual se edificó una estrecha cooperación en diversas temáticas. A diferencia de lo que argumenta Yepes (2013, 378), la distinción del subcomplejo andino no se difumina por estos virajes ideológicos, pues la sensibilidad en asuntos de soberanía es parte de una estructura de interacciones históricas que trascienden la coyuntura.

Para dar cuenta de la evidencia empírica en el nivel del subcomplejo, se han recuperado las citas vinculadas con los códigos deductivos ‘audiencia subregional’ y ‘respuestas subregionales’, así como los códigos inductivos ‘Perú’, ‘Venezuela’ y ‘Comunidad Andina’, provenientes del análisis cualitativo de contenidos. En el caso de Perú, Ecuador encontró apoyo moral a

su posición, pues reconoció que Colombia “violó las normas internacionales” y mostró su preocupación por las tensiones entre Ecuador-Colombia-Venezuela a raíz del bombardeo (*El Universo* 2008). Además, consideró, en la OEA, que se transgredió “el principio de la inviolabilidad territorial establecido en nuestro continente”, y que el bombardeo “demanda [...] una explicación, así como amplias satisfacciones de Colombia que atiendan la posición del Ecuador, de manera tal que todos tengamos la certeza de que no se repetirán hechos similares” (OEA 2008a, 22).

En el caso de Venezuela, se contó con una respuesta más enérgica, de apoyo moral y formal hacia Ecuador. Este país interpretó la desestabilización de su socio como una amenaza para el subcomplejo, como parte de una estrategia estadounidense-colombiana para socavar su posición política y su seguridad. Para este Estado, “el Plan Colombia y el Plan Patriota desarrollados por Colombia con apoyo de Estados Unidos acechan la seguridad hemisférica, [y constituyen] un peligro continental” (*El Comercio* 2008p). Dentro de las acciones identificadas, se encuentra la advertencia de que si “realiza una operación militar contra las FARC en Venezuela, similar a la que realizó en Ecuador ‘sería causa de guerra’” (*El Comercio* 2008a), y que la violación flagrante de “la sagrada soberanía de Ecuador... puede ser el comienzo de una guerra en Sudamérica” (*El Comercio* 2008d). Luego de estas declaraciones, Chávez “ordenó movilizar diez batallones hacia la frontera con Colombia, el despliegue de la aviación militar y el cierre de la embajada de Venezuela en Bogotá” y señaló: “No queremos guerra, pero no le vamos a permitir al imperio norteamericano que nos venga a dividir, a debilitar” (*El Tiempo* 2008c).

En esta posición venezolana, no “había una intención real de usar la fuerza [...] pero sí de demostrar cómo se estaban alineando las posiciones en la región”, al apoyar a Ecuador y advertir “a Colombia que no permitirían algo similar”. De esta manera, respaldaba a Ecuador para “contener el aparataje de la diplomacia colombiana”.<sup>15</sup> Esta posición venezolana se reflejó en su postura en la OEA, donde señaló que “se ha producido, claramente, una expresión de violencia y de agresión contra un país soberano”,

---

15 Entrevista a investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 23 de mayo de 2016.

“se han violado principios fundamentales del derecho internacional con graves consecuencias para la paz y la estabilidad del Continente”, por lo que “Venezuela se suma a la clamorosa condena al acto de agresión” (OEA 2008a, 25).

La dimensión intersubjetiva en el ámbito del subcomplejo es relevante, pues permite visualizar las opciones estratégicas para Ecuador, especialmente en relación con los mecanismos multilaterales. Tanto Perú como Venezuela reconocían que se había violado la soberanía ecuatoriana y que esta situación debía ser reparada para que los principios de soberanía e integridad territorial mantuvieran su vigencia; eso se tradujo en apoyo a la postura ecuatoriana y demandas de cumplimiento de las normas para Colombia. Este país disputaba la noción ‘clásica’ de soberanía y, una vez que aceptó la incursión, continuó con una campaña de desprestigio en contra de Ecuador. En este marco cabe preguntarse en qué medida la Comunidad Andina (CAN), considerando sus instrumentos y políticas, tenía capacidad para mediar en una crisis entre dos naciones andinas.

La Comunidad Andina, después de su remodelación institucional de 1996, había incorporado al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores, los cuales, a su vez, generaron la política externa común, la cual se basaba en el consenso. Posteriormente, se instauró la “Zona de Paz en la Comunidad Andina”, con una noción de seguridad multidimensional (Ardila Ardila 2012b, 207). A pesar de estos esfuerzos políticos y programáticos para construir una agenda de seguridad común, Ayuso (2007, 35) recalca la persistencia de un “déficit de operatividad” de esta institución, que se manifestaba en que

ante las crisis puntuales entre los Estados miembros, o no se acude a estas instancias para resolver las tensiones y se buscan vías alternativas de mediación, o simplemente estas quedan enquistadas. [...] Ello es fruto de una persistente desconfianza en los instrumentos de solución de conflictos regionales, que se traduce en reticencias a las acciones comunes, incluso en zonas fronterizas, lo que conduce a que en los momentos de crisis en lugar de recurrir a procesos de ámbito regional se recurra a contactos bilaterales, a la intermediación de la OEA o incluso a la mediación de terceros Estados como Brasil o Estados Unidos.

La desconfianza entre los Estados del subcomplejo andino se puede comprender por las dinámicas de conflictividad y desentendimiento ideológico. Sobre este asunto, Bonilla (2003) considera que

la Comunidad Andina si bien [tenía] una retórica común en política exterior, no [había] sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos. [...] Tampoco [había] desarrollado instrumentos institucionales que [permitieran] la generación de un espacio de seguridad cooperativa. [...] El sistema de integración andino no [aparecía] como un instrumento viable ni con posibilidades de procesar los conflictos transnacionales de la región [...] la diversidad de problemas, la falta de recursos, y la diferenciación entre los intereses nacionales de seguridad de esos países [habían] vuelto imposible, más allá de la retórica, que la CAN [desarrollara] instrumentos punitivos o sistemas de obligaciones controladas que [permitieran] conductas comunes.

Las personas expertas también consideran que este espacio era inadecuado para las pretensiones del Ecuador. Sobre una posible mediación, el embajador y excanciller de la República del Ecuador opina que, si bien la CAN consistía en un proyecto de integración multidimensional, su énfasis temático era comercial y económico. Además, indica que “no había precedentes de intervención en asuntos de esta naturaleza” y, considerando que se trataba de una disputa entre dos miembros de la institución, “la posibilidad de un pronunciamiento [de condena] era prácticamente nulo, pues cualquier intento habría sido bloqueado por Colombia”.<sup>16</sup> La excanciller de la República del Ecuador considera que sí se planteó la posibilidad de ventilar la crisis en este espacio durante la toma de decisiones, pero no se hizo porque este era percibido como un espacio de integración comercial.<sup>17</sup>

Según el secretario general de la CAN durante la coyuntura, Freddy Ehlers, esta “no se mantuvo alejada al problema” y estuvo en contacto con los gobiernos de Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú (*El Comercio* 2008o),

---

16 Entrevista a embajador y excanciller de la República del Ecuador, Quito, 23 de mayo de 2016.

17 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

pero “se pensó en la OEA por tener un marco más continental” y tener “mecanismos propios para estos casos” (*El Comercio* 2008r). La investigadora de la Universidad Militar de Nueva Granada estima que “la CAN no se hubiera podido encargar porque no contaba con la legitimidad para tratar ese asunto tan importante y además, no estaban todos los otros Estados, los que también tenían preocupaciones como Argentina”.<sup>18</sup>

El hecho de que la CAN no hubiese sido considerada un espacio de mediación, según Bermeo Lara y Pabón Ayala (2010, 160), fue “un retroceso en el proceso de integración subregional en seguridad”, pues ni la declaración de la zona de paz andina ni la política externa común “fueron suficientes para prevenir la crisis diplomática y evitar su escalamiento hasta la ruptura de relaciones”. Desde el punto de vista de la construcción social relativa a la decisión de no acudir a esta instancia, se considera crítico el ambiente de desconfianza en materia de seguridad y defensa que conllevó el bombardeo y que prevalecía con la implementación del Plan Colombia, pues se omitieron las medidas subregionales de confianza mutua, así como instrumentos programáticos relativos a la construcción de una zona de paz.

Para el Ecuador, este espacio no solamente era inadecuado porque no contaba con mecanismos idóneos, sino que además era ventajoso para Colombia, pues los actores involucrados eran limitados y Venezuela, aliado político e ideológico de Ecuador, no era parte de esta instancia (Bonilla y Long 2010). De acuerdo con la necesidad de obtener apoyos y movilizar recursos externos para contrarrestar la amenaza que representaba el bombardeo de Angostura y buscar una condena multilateral, la OEA y el Grupo de Río se percibirían como la mejor forma de alertar a la comunidad internacional e involucrar a los principales líderes regionales.

### **El complejo regional de seguridad sudamericano**

El complejo regional de seguridad sudamericano es el escenario donde se evidenciaron los alineamientos políticos continentales que permiten com-

---

<sup>18</sup> Entrevista a investigadora de la Universidad Militar de Nueva Granada, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

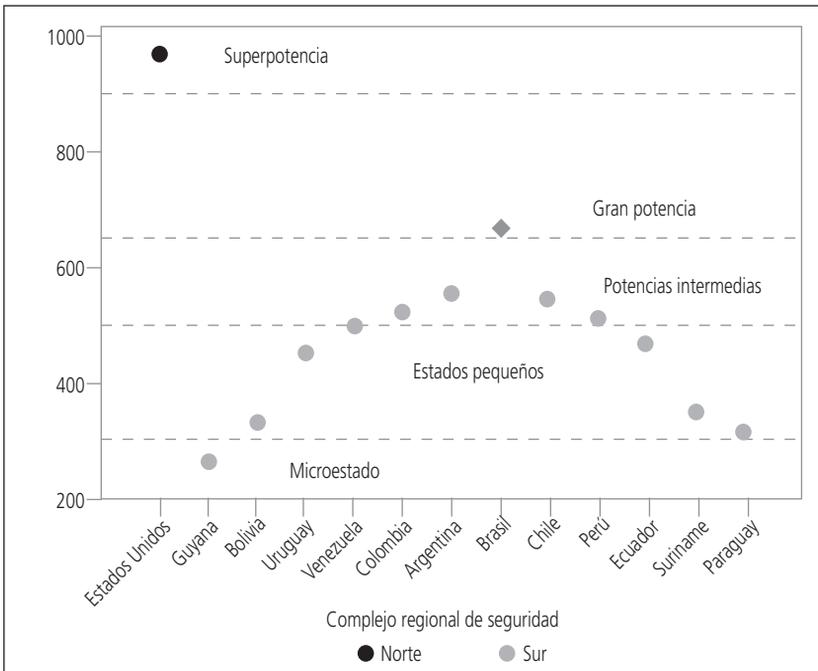
prender la securitización de la crisis de Angostura y las respuestas regionales. En el nuevo siglo la transición hacia la multipolaridad y el multilateralismo, promovido fundamentalmente por Brasil, en el caso sudamericano, dio más capacidad de maniobra o agencia a Estados pequeños como Ecuador. Se propiciaron, por ejemplo, fuentes de influencia basadas en instituciones para posicionar temáticas relativas a la soberanía que podrían considerarse menores o periféricas en un entorno de hegemonía. De esta forma, este nuevo regionalismo sudamericano reflejó rupturas respecto a la seguridad y el liderazgo, en los planos material e ideacional.

El complejo regional de seguridad ha sido definido como “un conjunto de unidades en el cual los procesos de securitización están tan vinculados entre sí que no pueden ser estudiados sin tener en cuenta los de los otros actores” (Buzan y Wæver 2003, 44). Es decir, los problemas relativos a la seguridad resultan sensibles para esa sociedad de Estados; por ello se trata de subestructuras que median la política internacional y cuya formación se deriva de la interacción entre la cultura anárquica (lockeana), el balance de poder y la cercanía geográfica. En el caso sudamericano, se presenciaba un CRS estándar (o descentrado), como aquel promovido por una potencia regional (Brasil) mediante una dinámica de seguridad diferenciada, ante la cual persistía la influencia de la superpotencia mundial (Estados Unidos). De esta manera, resulta necesario comprender cómo se ha construido esta dinámica sudamericana y cómo se distingue respecto del proyecto promovido por Washington.

Los estudios del nuevo regionalismo de seguridad en América Latina reflejan un denso debate académico respecto de las condiciones y particularidades de la creciente influencia o liderazgo brasileño en el nuevo siglo (específicamente en la primera década). Debe señalarse que las condiciones sociales e históricas de la política internacional habilitaron el desafío a la agenda estadounidense, pues esta se concentró en los problemas relacionados con la guerra contra el terrorismo en el Oriente Medio y dejó poco espacio para preocupaciones continentales (Smith 2013, 338). Esta coyuntura habilitaría opciones estratégicas para el complejo sudamericano en términos de *soft balancing* a la supremacía estadounidense (Flemes 2010; Russell y Tokatlian 2013, 161-162).

Como ilustra la figura 3.2, en el complejo sudamericano se destaca la supremacía material de Brasil, seguido por un conjunto de potencias intermedias o secundarias como Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Una de las discusiones fundamentales relacionadas con el liderazgo en la Escuela de Copenhague y en el debate latinoamericano reside en la dimensión intersubjetiva sobre el reconocimiento, la legitimidad y el soporte a ese rol de política exterior (Buzan y Wæver 2003; Caballero Santos 2011; Malamud 2011; Merke 2014; Actis 2014). Brasil durante este periodo no se consideró una potencia sudamericana consolidada, pues persistían discrepancias entre la autopercepción y la percepción de la comunidad internacional. Según Gratius (2007, 1-2), “Brasil se [veía] a sí mismo como potencia sudamericana con una clara ambición de liderazgo”. La comunidad internacional calificaba a Brasil “como potencia latinoamericana y, en

Figura 3.2. El complejo regional de seguridad sudamericano. Índice de potencias 2012



Fuente: Basado en el trabajo de Murillo Zamora (2012b).

el ámbito global, como una potencia media”, pero “su prestigio internacional [contrastaba] con la percepción de Brasil en la propia región. Muchos de sus vecinos [vieron] con recelos sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global”.

En términos de la política exterior brasileña, en el complejo sudamericano esta se puede comprender mediante dos tradiciones: una que enfatiza la vinculación con Estados Unidos y Europa, y otra que propicia la autonomía y el desarrollo (Flemes 2010, 144). En la década de los setenta, Brasil consideraba a Estados Unidos como su mayor aliado con el objetivo de buscar protagonismo; sin embargo, con la redemocratización en los ochenta, sus preferencias empezaron a cambiar; dejó atrás la histórica rivalidad con Argentina (Atkins 2009) y estrechó este vínculo comercial bilateral. Con la llegada al poder de Lula, “la percepción sobre el rol de Brasil en el sistema internacional dio un giro importante” (Actis 2014, 201) al trasladar su enfoque del Norte al Sur, con el propósito de acentuar su autonomía, y relegar a Estados Unidos y a Europa a un segundo plano.

Desde el punto de vista multilateral, el compromiso brasileño se empezó a distinguir mediante la creación del Mercosur, en la década de los noventa, como resultado de esta alianza con Argentina, y en la década de 2000 mediante la promoción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Este proceso acotado a su entorno geográfico tuvo como sentido “rediseñar el mapa de la región ‘expulsando’ a México [...] al área de influencia estadounidense y reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo [...] de un único país de grandes dimensiones como es Brasil” (Caballero Santos 2011, 165).

Para Stewart-Ingersoll y Frazier (2012, 196), la creación del Mercosur, y posteriormente de la Comunidad Sudamericana de Naciones, demostró la búsqueda brasileña por “moverse a sí mismo y a la región lejos de la influencia estadounidense”, y proveer alternativas multilaterales para “tratar de situarse como el nuevo líder del complejo regional de seguridad sudamericano”. Esta promoción brasileña de un nuevo regionalismo, que “parecería entender al comercio como un instrumento de integración política, y no como el objetivo final de esta” (Bonilla y Long 2010, 25), tuvo como sentido “estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos

[...] y proteger los propios intereses de seguridad de Brasil viviendo en un entorno menos inestable en lo interno y vulnerable en lo externo” (Gratius 2007, 17).

Desde el punto de vista de la seguridad en el complejo sudamericano, la movida por generar una región distinguible enfrentó al menos dos retos. Primeramente, Brasil (y los Estados que impulsan este ordenamiento) encontró una “histórica división entre los subsistemas orientales y occidentales del espacio sudamericano [...] que ha facilitado la penetración de potencias extrarregionales” (Bonilla y Long 2010, 26). Se trataría de una vertiente atlántica, “caracterizada como un arco de estabilidad en función del relativo éxito de los procesos cooperativos en el área de seguridad y defensa” y otra vertiente pacífica “como un arco de inestabilidad [...] por presentar zonas potenciales de conflictos armados” (Pieri 2013, 39); es decir, se habla de “una subregión en continua transformación con un alto grado de conflictividad política como resultado de injusticias sociales, exclusión política y un Estado débil” (Gratius 2007, 21). Frente a estas divergencias, en las prácticas de seguridad de la zona Andina y el Cono Sur, se buscaba, mediante el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones, promover una unidad y una base identitaria en el complejo regional.

El segundo reto es la cambiante influencia y amenaza estadounidense en la región. Esta es ambivalente, pues no todos los Estados sudamericanos le han visto “como una amenaza al mismo tiempo y de la misma forma”, por lo que “la amenaza más probable y más relevante [...] es un Estado que es difícil de clasificar como tal” (Stewart-Ingersoll y Frazier 2012, 141). No obstante, con la promoción de este nuevo regionalismo se ha dado “una tendencia a tener menos injerencia de agentes externos y a resolver [los conflictos] en el ámbito político-diplomático [...] [lo que] representa menos riesgo a la estabilidad política y a las relaciones entre los países de la región” (Pieri 2013, 20). Esto ha tenido costos: Brasil ha participado en la gestión de crisis políticas intra e interestatales y, a la vez, ha sido incapaz de prevenir la intervención estadounidense en la región, como en Colombia mediante su política de guerra contra las drogas y de lo cual el bombardeo de Angostura en territorio ecuatoriano es un caso ejemplar.

Respecto a la gestión de crisis regionales, Brasil sostuvo una postura intermedia. Por una parte, al promover la soberanía, la autonomía y la no intervención en los asuntos internos se ha abstenido de participar en crisis relevantes, mientras que en otras ocasiones sí ha defendido la democracia como un requisito del comportamiento estatal, lo cual evidencia el dilema de la Escuela inglesa entre la soberanía y la intervención. Se ha reseñado su rol en la negociación de la paz entre Ecuador y Perú en la década los noventa y el liderazgo en la misión de paz en Haití a partir de 2004. Además, de las 34 disrupciones democráticas sustantivas en el continente americano entre 1990 y 2006, Brasil tuvo una “intervención sustantiva en el caso de Paraguay en 1996 [...] y en Bolivia en 2004 y 2005”. No obstante, en la crisis venezolana de 2002 tuvo un comportamiento “forzado” (Burgos 2008, 80); lo mismo en el manejo de la crisis boliviana relativa a los proyectos energéticos que incluían a Petrobras, y en la disputa entre Uruguay y Argentina por las plantas de celulosa (Caballero Santos 2011; Malamud 2011).

El complejo sudamericano ha reflejado la superposición y la intervención de Estados Unidos. En el ámbito de la seguridad, se ha concentrado en la zona andina mediante la estrategia de guerra contra las drogas, y también ha tenido proyección militar para gestionar recursos naturales estratégicos en el territorio amazónico (Bonilla 2003, 2008; Moreano Urigüen 2005; Sanahuja 2010; Pieri 2013). En el ámbito económico, se presentó el Área de Libre Comercio para las Américas, con el objetivo de impulsar el neoliberalismo en el hemisferio. Este proyecto se desmontó en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en 2005, lo cual dio cuenta de la posterior fragmentación regional en términos de los modelos de desarrollo económico (Quiliconi 2013, 148; Teixeira 2011, 205 y Briceño Ruiz 2016).

El liderazgo brasileño en el complejo regional ha sido percibido con suspicacia y, a pesar de ser el Estado sudamericano más sobresaliente en capacidades materiales, es considerado vulnerable en relación con Estados Unidos. Estas razones le han impedido mantener a la superpotencia fuera de la región pues, por ejemplo, Brasil no logró “impedir la intervención de Estados Unidos en Colombia con los esfuerzos en curso [...] en la guerra contra las drogas y la insurgencia guerrillera” (Stewart-Ingersoll y Frazier 2012, 142). A pesar de que Colombia era “la principal amenaza de seguridad regional y

donde Estados Unidos sigue siendo el actor externo principal”, Brasil no se involucró. Esto implicó, en cierta medida, una “división de tareas en la cual Estados Unidos asume la responsabilidad externa en el Estado frágil colombiano y Brasil intenta prevenir conflictos en los demás Estados” (Gratius 2007, 22).

La estrategia de seguridad estadounidense en Colombia conllevó mayor presencia militar mediante cooperación y puestos de avanzada con proyección amazónica, los cuales fueron ampliamente criticados por los Estados adyacentes. Esta situación condujo a incrementar “la presencia militar brasileña en su frontera para frenar el paso del narcotráfico y la presencia de la guerrilla en su territorio” (Ayuso 2007, 25). No obstante, debido a la desconfianza de Brasil y Venezuela frente a Colombia, se falló en establecer una “gobernanza fuerte sobre la zona [fronteriza] [...] lo que ha llevado a numerosas incursiones trasfronterizas [que aumentaron] las tensiones entre los gobiernos” (Stewart-Ingersoll y Frazier 2012, 114). Como evidenció el bombardeo de Angostura, la preocupación consistía en el interés colombiano de regionalizar el conflicto, lo que a la vez incrementaba la inestabilidad.

Estas tensiones entre la agenda estadounidense y la promoción de un nuevo regionalismo sudamericano en el caso brasileño evidenciaron una contradicción identitaria: buscar un liderazgo positivo y consensual sin reproducir prácticas de hegemonía. Para solventar esta disyuntiva, la política exterior de Brasilia apostó por transformar las dinámicas institucionales impulsando una transición hacia un ordenamiento internacional crecientemente multipolar (Méndez-Coto 2016). En el caso del bombardeo de Angostura no se argumenta que Brasil “resolvió” la amenaza que representó el uso de la fuerza colombiana, sino más bien que este entorno político habilitó a Ecuador para desplegar de una forma más eficaz su capacidad de agencia, securitizar la amenaza en un ambiente de rechazo generalizado a las prácticas unilaterales (fueran estadounidenses o colombianas) y, por lo tanto, en los marcos institucionales y la reproducción de las normas relativas a la soberanía y a la integridad territorial.

Con el propósito de aportar evidencia empírica de esta dinámica en el nivel del complejo sudamericano y de la constelación de seguridad, se han

recuperado las citas del análisis cualitativo de contenidos vinculadas con los códigos deductivos ‘audiencia regional’ y ‘respuestas regionales’ y de los códigos inductivos ‘Estados Unidos’, ‘Brasil’ y ‘Argentina’ en primer término; posteriormente se han incorporado los demás Estados americanos que participaron en la securitización de la crisis de Angostura. Las expresiones regionales se reflejaron en discursos de líderes políticos y en los mecanismos multilaterales, por ello sucedieron en la etapa inicial buscando desescalar el conflicto, generar un ambiente propicio para el diálogo, y reducir la potencial injerencia de actores extrarregionales y extracontinentales. En relación con estos Estados, para la excanciller de la República del Ecuador<sup>19</sup> el apoyo diplomático más influyente recibido por Ecuador provino justamente de Brasil y de Argentina, y se evidenció en sus intervenciones y en la participación en la Comisión Verificadora de la OEA que inspeccionó el bombardeo (sección 2.1), y en contraposición a Estados Unidos como auspiciador de la estrategia de seguridad colombiana que conllevó el ataque.

El rol de Estados Unidos en la crisis evidenció un “alto nivel de solidaridad” con Colombia y se tradujo en el apoyo del “gobierno de Bush en los conflictos que ha tenido el país con algunos vecinos, especialmente Ecuador, Nicaragua y Venezuela” (Tickner 2008, 69). Este apoyo se expresó mediante el cuestionamiento a los gobiernos que “apoyan a las FARC”, los cuales, en lugar de “criticar las acciones de Colombia de combatir grupos terroristas junto a las regiones fronterizas [...] deberían trabajar [...] para asegurar que sus territorios dejen de servir como lugares que [les] salvaguardan” (*El Comercio* 2008k). En esta lógica, Estados Unidos declaró en la OEA “apoyar plenamente la democracia colombiana” y su oposición “a cualquier acto de agresión que pueda desestabilizar la región”; asimismo “Estados Unidos continuará apoyando a Colombia mientras confronta la violencia y el terror y lucha contra los narcotraficantes” (OEA 2008a, 31).

Para Estados Unidos, el “incidente” fue un “recordatorio de los peligros que las FARC representan para la región”. La posición oficial fue que este “debe ser tratado por los gobiernos de Colombia y Ecuador” y lamentó los “desafortunados esfuerzos desplegados por [...] Venezuela y

---

19 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

Nicaragua para ampliar el alcance de esta cuestión”; asimismo, abogó para que “los países de la región trabajen para reducir las tensiones en lugar de exacerbarlas” (OEA 2008a, 32). De esta manera, Estados Unidos avaló el ataque unilateral de las Fuerzas Armadas colombianas y lo justificó, debido al historial delictivo y “terrorista” de las FARC y la alegada complicidad de los fronterizos Ecuador y Venezuela. Al señalar que el incidente debía atenderse bilateralmente se buscó aislar a Ecuador frente al apoyo de terceros actores, sean estos la ALBA o del complejo sudamericano, y blindar a Colombia, “su principal interlocutor y fuerza de choque en América”.<sup>20</sup>

Brasil, como el Estado más prominente del complejo sudamericano, buscó movilizar toda su fuerza diplomática “y de otras capitales sudamericanas para reducir al máximo la tensión y encontrar una solución”. La posición brasileña no fue enérgica como la venezolana o la nicaragüense, pues pretendía solventar la disputa pacíficamente mediante instituciones. De esta manera, Brasil se comunicó con los gobiernos argentino y chileno, quienes mostraron interés por desescalar la crisis (*El Universo* 2008), y recibió a Correa en la gira presidencial que buscaba securitizar la amenaza. En la OEA, Brasil ofreció sus buenos oficios, y considerando que Colombia “reconoció haber ingresado en territorio ecuatoriano”, recalcó la vigencia del artículo 21 de la Carta de la OEA, según el cual el territorio de un Estado es inviolable (OEA 2008a, 15). Esta postura se mantuvo en la Reunión del Grupo de Río, donde reconoció que el bombardeo se trató de un “conflicto internacional” y, dado que “no hay explicaciones [...] que permitan relativizar ese concepto, [el] Gobierno condenó de una manera muy clara la violación que consistió en la incursión en territorio ecuatoriano por fuerzas colombianas”. El canciller Amorim afirmó que “no había visto un conflicto de potencial [tan] grande para toda la región [...], por eso tenemos que abrir camino para la paz” (Presidencia de la República Dominicana 2008, 90-92).

Argentina expresó amplia preocupación ante la “evidente violación de la soberanía territorial de un país de la región como es Ecuador” y requirió a los cancilleres mantenerse “activos y en permanente contacto para intercambiar información, realizar consultas y trabajar para coordinar una

---

20 Entrevista a investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 3 de junio de 2016.

posición común” (*El Universo* 2008). La principal preocupación argentina fue la doctrina de ataques preventivos y el riesgo que conllevaría para América Latina. En la OEA (2008a, 19) señaló: “Estamos considerando si un Estado, cualesquiera que sean las circunstancias que se invoquen, puede arrogarse unilateralmente el derecho de violar la integridad y soberanía territorial de otro Estado”, ante lo cual “la respuesta inequívoca y firme de la Nación Argentina [...] es terminantemente que no”. El bombardeo de Angostura resultó “inadmisibles” y requería una “inmediata explicación de Colombia que sea completamente satisfactoria para el Ecuador”. A diferencia de lo planteado por Estados Unidos, consideró que “no se trata ya solo de una cuestión bilateral; tiene una dimensión regional”, pues “el principio de pleno respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados” es un “valor inmutable”, ante lo cual “no existen argumentos posibles que justifiquen lo que estamos atravesando”.

En la Reunión del Grupo de Río, Argentina mantuvo esta postura de respaldo a la tesis ecuatoriana relativa a la violación de la soberanía, lo cual consideró una “situación inédita en la región”. Para este país, contemplar “la dialéctica discursiva no da soluciones”, pues es necesario rescatar “la legalidad y el rechazo a la unilateralidad. [...] Si admitimos la doctrina de la unilateralidad, estaremos perdiendo un patrimonio de la política exterior latinoamericana que es exhibida como un logro en todos los foros internacionales”. Su principal interés era que se tomara “el firme compromiso de que nadie pueda apartarse de la legalidad”, de la carta de Naciones Unidas y de la OEA (Presidencia de la República Dominicana 2008, 86-89).

En relación con la participación de otros Estados sudamericanos, debe destacarse el rol de Chile, para el cual “Colombia le [debía] una explicación a Ecuador y a todos los países de América Latina por haber traspasado la frontera [...]”. Expresó su preocupación y manifestó que “no podemos estar de acuerdo con que no se respete la frontera, por cualquier razón y, por sobre todo, que Ecuador se haya sentido agredido con esta intervención” (*El Universo* 2008). Señaló en la Reunión del Grupo de Río que “tenemos que hacer un esfuerzo especial para lograr restablecer la paz, la seguridad en nuestra región y hacerlo de una manera más rápida y, ojalá, permanente” (Presidencia de la República Dominicana 2008, 95).

Los Estados pequeños Uruguay, Paraguay y Bolivia también expresaron sus posiciones en la OEA. Uruguay reafirmó su “compromiso con los principios de inviolabilidad territorial y no intervención, sin excepciones” (OEA 2008a, 14). Paraguay reivindicó “la soberanía de las naciones, la autodeterminación de los pueblos y [condenó] toda agresión externa, toda usurpación, todo atropello a la soberanía territorial de las naciones”, y exhortó a los organismos internacionales para que “tomen con seriedad la delicada situación” (OEA 2008a, 17). Para Bolivia, como integrante andino de la ALBA, la “violación de la soberanía nacional y la intervención del territorio de otro Estado son injustificables y condenables”, por lo que expresó su solidaridad con Ecuador y afirmó que “no se puede ocultar ni justificar una grave violación haciendo pasar al agredido como agresor” (OEA 2008a, 25).

Desde el punto de vista del complejo regional sudamericano, resulta interesante observar la divergencia respecto de la agenda de seguridad estadounidense en relación con la gestión de la amenaza tradicional. Para la superpotencia hemisférica el bombardeo de Angostura respondía a una dinámica estrictamente bilateral que se explica por la falta de cooperación subregional y la ausencia de una gobernanza fronteriza efectiva de los Estados andinos. En cambio, para Brasil, Argentina (y los demás Estados sudamericanos), se trataría de un conflicto internacional de gran potencial destabilizador, ante lo cual se requería un consenso regional que reivindicara el respeto del derecho internacional hemisférico y rechazara la doctrina de ataques preventivos unilaterales y la injerencia de actores extrarregionales en el ámbito sudamericano. En esta lógica la disputa intersubjetiva haría eco del debate entre la soberanía ‘clásica’ y la ‘flexible’.

La posición e involucramiento de los Estados del complejo regional norteamericano fue más limitada; México se destaca como potencia mesoamericana y Nicaragua como socio de la ALBA. En el caso mexicano, el presidente Calderón expresó su apoyo a cualquier acción que favoreciera el diálogo y que permitiera recuperar la normalidad de la relación bilateral (*El Universo* 2008). Externó su “preocupación por la situación de conflicto entre dos naciones en nuestro hemisferio” y reiteró “la vigencia del derecho internacional, el respeto a la soberanía de los Estados, el principio de no

intervención y la integridad territorial” (OEA 2008a, 30). En el Grupo de Río, indicó que es urgente “ponerle punto final” a la “espiral de agravios” entre los presidentes (Presidencia de la República Dominicana 2008, 69).

Nicaragua se sumó moral y formalmente a la posición de Ecuador y de Venezuela. El presidente Ortega “decidió unilateralmente romper relaciones con Colombia y retirar a toda su misión de Bogotá” además de criticar a Uribe “por ser el aliado incondicional de Estados Unidos en la región” (*El Comercio* 2008q). En la OEA (2008a, 12), la delegación nicaragüense calificó el bombardeo como una “agresión militar” que violó “la soberanía del espacio aéreo y la integridad territorial” del Ecuador, “pisoteando”, “violando” e “ignorando” los instrumentos del derecho internacional al ejecutarse este “quebrantamiento de la paz y la seguridad internacional”. Esto configura un “crimen internacional, cuyo actor principal es Uribe y los cómplices son los [...] que financian el Plan Colombia”. La motivación para “cortar” las relaciones diplomáticas con el Gobierno de Colombia fue el supuesto irrespeto de Colombia a pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia relativos a la delimitación de espacios marítimos fronterizos. Dado que Nicaragua no tiene “una armada poderosa ni quiere una solución militar con Colombia”, frente al bombardeo de Angostura y el mensaje enviado, no “tenía más opción” que “cortar” las relaciones en protesta y llamar la atención de la comunidad internacional, pues

en aras de defender la soberanía, su seguridad y lo que ustedes establecen que es la frontera marítima, pues perfectamente sin tocar territorio nicaragüense, ustedes pueden cañonearnos [...], o sin tocar territorio nicaragüense pueden mover su fuerza aérea, que es muy poderosa y pueden disparar a distancia allá en el mar y pueden disparar sus cohetes sobre las ciudades nicaragüenses, y podría decir que no están invadiendo territorio nicaragüense (Presidencia de la República Dominicana 2008, 82).

Los otros Estados centroamericanos “criticaron la intervención, pero pidieron apoyar la lucha antiterrorista estadounidense con Uribe” (*El Tiempo* 2008g). En la OEA, Panamá insistió en la necesidad “de preservar la integridad de las fronteras, a fin de precaverlas de trasgresiones, provengan de donde provengan” (OEA 2008a, 20). El Salvador manifestó “la importancia

de respetar los principios de derecho internacional, incluido el respeto a la soberanía e integridad territorial y su apoyo a la lucha en contra del terrorismo y el narcotráfico” (21). Honduras abogó por “desarmar el lenguaje y bajar el tono de las intervenciones, declaraciones y discursos” y requirió cambiar “agresión” por “transgresión” y “no hablar de condena, sino de inadmisibilidad” (24). Guatemala manifestó su “preocupación por el deterioro de las relaciones diplomáticas entre Colombia y el Ecuador [...] y su respeto por el principio de soberanía e integridad territorial” (29); mientras Costa Rica reiteró “el respeto al principio de inviolabilidad del territorio y de la soberanía” (34).

En relación con los Estados caribeños, Bahamas, en representación de la Comunidad del Caribe (Caricom), expresó el compromiso con las normas internacionales, entre las cuales “está el principio del respeto de la integridad territorial y la soberanía y la inviolabilidad de las fronteras de las naciones” (OEA 2008a, 19). En el caso cubano, el líder político Fidel Castro culpó a Estados Unidos de que “se escuchen con fuerza las trompetas de guerra [...] en el sur de nuestro continente” (*El Universo* 2008). República Dominicana manifestó su preocupación y requirió “reducir la tensión” y, mediante un lenguaje distinto, “crear un clima de confianza, necesaria para una solución pacífica” (OEA 2008a, 33).

Frente al bombardeo de Angostura y la movida securitizante desplegada por Ecuador, tanto el complejo sudamericano como el norteamericano evidenciaron distintos grados de interés e involucramiento (alineamientos políticos continentales). La promoción de un nuevo regionalismo sudamericano potenció la capacidad de agencia ecuatoriana al permitirle captar la atención de las potencias regionales (Brasil y Argentina), susceptibles al balance de poder, posicionar la amenaza en la agenda sudamericana, y proyectarla en el nivel hemisférico mediante sus instituciones. Los Estados sudamericanos se mostraron sensibles ante el uso de la fuerza colombiana en Angostura, ya que esta demostraba la capacidad de influencia estadounidense en el complejo regional. Para esta retaliación se requería rechazar la doctrina de ataques preventivos unilaterales, evitar el aislamiento ecuatoriano mediante un respaldo diplomático multilateral y exponer que la conducta colombiana reñía con las normas internacionales, como un Estado agresor.

Ecuador, como Estado pequeño, al implementar su estrategia de política exterior frente al bombardeo y posicionar la identidad de Estado agredido, buscaba satisfacer el interés objetivo de “reproducir” la soberanía, y el interés subjetivo por movilizar apoyos y recursos externos. En relación con el primero, la mayoría de los Estados latinoamericanos reconoció intersubjetivamente el contenido “clásico” de la soberanía y cuestionó, por lo tanto, la noción “flexible” colombo-estadounidense, lo cual constituyó un logro político multilateral (Barreiro Santana 2014, 142). En relación con el interés subjetivo, la interdependencia de seguridad motivó expresiones de apoyo moral de la mayoría de los Estados sudamericanos y una comedida respuesta de los Estados del complejo norteamericano. En el caso de los miembros de la ALBA, al percibirse el bombardeo como una amenaza al proyecto ideológico, tanto Venezuela como Nicaragua sobrepasaron las demostraciones discursivas al romper temporalmente las relaciones con Colombia y, en el caso venezolano, al movilizar tropas a su frontera occidental.

### Acercamientos en el nivel universal

Desde el punto de vista de la constelación de seguridad, una opción estratégica para los Estados consiste en la “macroseguritización” de una amenaza. Esta asumiría a los complejos regionales como incrustados en el sistema internacional, ante el cual se proyectarían problemas locales, regionales o civilizatorios (Buzan y Wæver 2009, 257). En el caso de los Estados pequeños, esta movida se considera sumamente improbable, pues una tendencia en su comportamiento de política exterior es la interacción y proyección acotada a su ámbito geográfico, dados los costos de movilizar a la comunidad internacional y sus instituciones en pos de sus intereses.

En el ámbito de la seguridad internacional, los Estados tienen a disposición mecanismos políticos de Naciones Unidas como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, o instancias judiciales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional. Cuando se trata de agresiones externas, la experiencia internacional es muy limitada, ya que, entre 1946 y 2011, el Consejo de Seguridad solamente había aprobado

ocho resoluciones en las que invocaba el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas, y en ninguna de ellas se hacía referencia a Estados latinoamericanos; por ello se ha afirmado que acudir al abordaje jurídico-instrumental de la agresión externa resulta un sendero poco promisorio, y que además puede diluir la capacidad de negociación al ampliar la cantidad de actores involucrados. Adicionalmente, en el caso de Ecuador se encuentra el Pacto de Bogotá, según el cual las partes “reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad” (artículo 2).

Las personas expertas entrevistadas señalan que el Ecuador tuvo interés en posicionar su identidad como Estado agredido en Europa y en las Naciones Unidas; sin embargo, enfrentó poco interés en la Unión Europea, malas experiencias con Naciones Unidas y un balance político adverso en el Consejo de Seguridad. El embajador ecuatoriano Francisco Carrión tuvo como misión explorar la posición de la Unión Europea con Javier Solana (alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común), quien le expresó desinterés. Este consideró que España, su país de origen, también sufrió el flagelo del terrorismo y se identificó con Colombia. Respecto del Consejo de Seguridad, comprende la decisión de no llevar el caso por dos razones: que “históricamente hemos tenido una pésima experiencia [pues] durante la historia con el problema territorial con Perú acudimos en varias ocasiones y nunca Naciones Unidas le dio importancia a los requerimientos del Ecuador”, y que esta poca receptividad se justificaría en que “para llegar al Consejo de Seguridad se tiene que pasar primero por la organización regional”.<sup>21</sup> Para la excanciller de la República del Ecuador, sí se valoró la idea de llevar el caso al Consejo de Seguridad, “hicimos algún intento, pero sabíamos que no íbamos a tener ningún éxito [...] y que nos íbamos a desgastar en un esfuerzo muy grande”.<sup>22</sup>

En el análisis cualitativo de contenidos se dispuso de un código deductivo para las ‘respuestas universales’ y se construyeron códigos inductivos con Estados extracontinentales que tuvieron alguna expresión en el marco

---

21 Entrevista a embajador y excanciller de la República del Ecuador, 23 de mayo de 2016.

22 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

del bombardeo. De esta manera, se registró la preocupación del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, “por el aumento de las tensiones y de la retórica que se ha producido [...] entre Colombia, y sus vecinos, Ecuador y Venezuela” y pidió a los “gobiernos que ejerzan contención en este tema, y resuelvan sus preocupaciones comunes en el espíritu de diálogo y cooperación” (*El Comercio* 2008k; OEA 2008b). También se encontró interés por parte de Italia, que expresó “su perplejidad y preocupación por la incursión armada colombiana contra las FARC en territorio ecuatoriano”. Alemania recomendó “prudencia a todas las partes involucradas en la crisis desatada tras la acción militar colombiana en territorio ecuatoriano” (*El Universo* 2008). Francia llamó al diálogo y la cooperación para solventar la crisis (OEA 2008a, 37). España, mediante un comunicado, expresó su “preocupación y encareció a las partes para que resuelvan sus diferencias utilizando los canales diplomáticos, por medio del diálogo, la cooperación entre vecinos y la buena fe” (*El Universo* 2008).

La limitada intervención de actores o de mecanismos extracontinentales y la primacía de las interacciones en el nivel del complejo sudamericano evidencian que Ecuador tuvo la capacidad para securitizar eficazmente la amenaza que representó el bombardeo de Angostura en su entorno geográfico. Los balances políticos analizados se traducen en pronunciamientos y cambios de índole institucional y dan cuenta de las transformaciones que transitaban en el continente durante la primera década del siglo XXI.

## **Las instituciones multilaterales latinoamericanas y el bombardeo de Angostura**

El bombardeo de Angostura coincidió con un momento de cambios en el multilateralismo latinoamericano y, en importante medida, también catalizó estos procesos. Hay que tomar en cuenta que, en el nivel internacional, la primera década del siglo XXI encontró un contexto político que habilitó opciones estratégicas frente a la hegemonía de Estados Unidos. Los atentados en Nueva York, en 2001, pusieron la atención de este país en el Oriente Medio, y la crisis económica y financiera agravó su posición al mermar

su influencia y liderazgo internacional (Méndez-Coto 2012), por lo que se observó “el afianzamiento de nuevos actores regionales y el surgimiento de potencias medias y regionales” (Ardila Ardila 2016, 12). Desde el punto de vista sudamericano, en este periodo convergieron la emergencia de Brasil como potencia regional y la denominada ‘oleada rosa’ (*pink tide*), que se refiere a la llegada al poder de múltiples gobiernos de izquierda que desafiaron la propuesta económica y de seguridad de la superpotencia.

Para la arquitectura de seguridad hemisférica, el bombardeo de Angostura consistió en un desafío a su propósito y a sus mecanismos e instituciones, los cuales fueron cuestionados por privilegiar durante décadas las preferencias estadounidenses (Weiffen, Wehner y Nolte 2013, 367; Da Silva Guevara 2016, 121). De esta manera, el bombardeo de Angostura consistió en un fallo de esta arquitectura, pues no se previó la conducta de Colombia, y, a su vez, evidenció el “riesgo moral” al habilitar comportamientos imprudentes a sabiendas de que los costos directos del uso de la fuerza serían distribuidos entre los Estados, que impedirían el escalamiento de la violencia (Domínguez 2003, 29-30). Esta arquitectura, para el momento del bombardeo, se basaba sobre tres pilares: la Organización de Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyo sentido era consolidar la seguridad colectiva, prevenir y disuadir el uso de la fuerza, y, en caso de disrupción, generar espacios para arreglar pacíficamente las controversias.

Cuando Ecuador enfrentó el bombardeo colombiano y decidió posicionar su identidad de Estado agredido, recurrió a los mecanismos institucionales como plataformas para la acción, y para obtener apoyos y recursos externos. Dada la arquitectura de seguridad existente en ese momento, el caso llegó a la Organización de Estados Americanos, y, debido a una condición coyuntural, a la XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río. Cuando ocurrió el bombardeo de Angostura, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) no estaba consolidada y su Consejo de Defensa Suramericano (CDS) no había sido propuesto, por esa razón se afirma que no tuvieron un rol en la gestión de la crisis, pero esta sería clave en su consolidación.

## La Organización de Estados Americanos (OEA)

Cuando Ecuador procesó las decisiones de política exterior frente al bombardeo de Angostura, su estrategia no pasaba por la retaliación mediante el uso de la fuerza, sino mediante el posicionamiento de un discurso y unas ideas que permitieran el reconocimiento intersubjetivo de que el evento se trataba de una agresión externa, y de esa manera habilitar una respuesta multilateral. Dado que el panorama multilateral sudamericano se encontraba en construcción (Unasur) y que en el ámbito subregional no se contaba con herramientas institucionales adecuadas o convenientes para gestionar la crisis (CAN), para Ecuador el escenario viable y con instrumentos pertinentes era la OEA.

Ecuador se encontró ante la OEA en una posición paradójica. El gobierno de Rafael Correa era muy crítico del multilateralismo heredado de la Guerra Fría, pues consideraba que Estados Unidos tenía amplia influencia en la institución hemisférica, pero también sabía que era la principal alternativa institucional que le permitiría zanjar mediante el derecho internacional público la disputa con Colombia e incluir a los actores del complejo sudamericano. Como destacó la excanciller de la República del Ecuador,

Ecuador desde el primer momento empezó con críticas muy fuertes al multilateralismo [...], pero la OEA era y es el espacio vigente, es el espacio que desde el punto de vista legal es reconocido por las Naciones Unidas y finalmente es el único espacio donde nos podíamos y donde nos pudimos sentar, finalmente allí y enfrentar inclusive a Estados Unidos [quien] estaba por detrás como una sombra apoyando [y] negociando en nombre de Colombia con los otros países.<sup>23</sup>

Si bien Ecuador valoró los mecanismos de Naciones Unidas, el Pacto de Bogotá le obligaba, como Estado parte, a gestionar, en primera instancia, la controversia en los procedimientos regionales. Por esta razón solicitó al Consejo Permanente, mediante la Nota 4-2-46/2008, que convocara

---

23 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

urgentemente a una reunión extraordinaria para “tratar la incursión en territorio del Ecuador de la fuerza pública colombiana para enfrentarse con integrantes de las FARC”,<sup>24</sup> a fin de buscar una “condena” en contra de Colombia y repeler la agresión.

La reunión extraordinaria del Consejo Permanente se realizó los días 4 y 5 de marzo de 2008. Al inicio de la sesión se expuso la posición de Ecuador, que solicitó que “se condene la violación al territorio y a la soberanía de un Estado perpetrada por otro Estado” a la luz de la Carta de la OEA. Asimismo, pidió conformar “una Comisión de Verificación que investigue y verifique *in situ* los hechos relacionados con la violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador por parte de Colombia y eleve el correspondiente informe”, y que se “convoque de manera urgente a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, con el propósito de que se avoque conocimiento de los graves hechos denunciados” (OEA 2008a, 6). Colombia expuso sus argumentos para explicar el ataque y las supuestas vinculaciones de Ecuador y Venezuela con las FARC.

Posteriormente, intervinieron Nicaragua, Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay, Canadá, Bahamas (en representación de Caricom), Argentina, Panamá, El Salvador, Perú, Honduras, Bolivia, Venezuela, Guatemala, México, Estados Unidos, República Dominicana, Costa Rica y Francia (como observador permanente). Estas intervenciones evidenciaron los alineamientos geopolíticos y la construcción intersubjetiva tanto de la agresión externa como del contenido ‘clásico’ de la soberanía. Por esta razón, Ecuador solicitó al Consejo Permanente que se pronunciara respecto de su propuesta de una Resolución que ‘condenara’ a Colombia, constituyera la comisión verificadora y convocara a una reunión de consulta a los ministros de Relaciones Exteriores.

Desde el punto de vista intersubjetivo, este momento fue clave, pues, por una parte, se presumía un apoyo mayoritario a la postura ecuatoriana, pero, por otra parte, la toma de decisiones del Consejo Permanente hasta ese momento había sido guiada por la práctica del consenso (a pesar de que el reglamento prevé un mecanismo de votación). Esta práctica del consen-

---

24 Nota de la Misión Permanente del Ecuador que solicitaba una sesión extraordinaria del Consejo Permanente (CP/INF.5640/08). <http://scm.oas.org>

so habilitó a Bogotá para mermar la propuesta ecuatoriana de condena y atenuar su severidad. Ante las discrepancias entre Ecuador y Colombia, Brasil propuso crear un grupo de trabajo que preparara un texto consensuado de la Resolución, que fue presidido por Panamá. Para Ecuador, la posición colombiana era “intransigente”, ya que Bogotá no aceptaba la redacción de la propuesta inicial y requería cambios (OEA 2008a, 44-46). Ecuador cedió en sus aspiraciones y aceptó suprimir la “condenatoria” en contra de Colombia por el bombardeo para facilitar el consenso. Se pospuso la sesión y se reanudó el día siguiente (5 de marzo de 2008), cuando se aprobó la Resolución consensuada por aclamación. Con esta Resolución, Ecuador declaró que la OEA había “superado una prueba histórica que ratifica su razón de ser” y destacó “el apoyo mayoritario de los representantes a la causa ecuatoriana” (62).

La Resolución aprobada<sup>25</sup> reivindicaba en sus considerandos los artículos 19, 21 y 28 de la Carta de la OEA. Estos establecen que “ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir [...] en los asuntos internos o externos de cualquier otro”; que “el territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado”, y se refieren al sistema de seguridad colectiva, según el cual toda agresión en contra de un Estado americano “será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos”. Estos artículos buscaban reproducir y reivindicar la noción clásica de la soberanía en el continente a partir del significado intersubjetivamente asignado a este atributo estatal, y tratar de disuadir nuevos episodios mediados por la amenaza o el uso de la fuerza.

Para Ecuador, fue especialmente importante que se reconociera que las “fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio [...] sin consentimiento expreso [...], para realizar un operativo en contra de miembros [...] de las FARC que se encontraban clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”. De esta manera, se aceptaba la incursión militar, que el Ecuador no consintió el bombardeo y

---

25 Convocatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y nombramiento de una Comisión, CP/RES. 930 (1632/08). Aprobada en la sesión celebrada el 5 de marzo de 2008, disponible: <http://www.oas.org>

que Ecuador no daría refugio a las FARC mientras siguieran operando de manera clandestina. La parte resolutive estuvo compuesta de los siguientes elementos: 1) se reafirmó el principio de que el territorio de un Estado es inviolable, y se suprimió la condena a Colombia; 2) se constituyó una Comisión Verificadora, encabezada por el secretario general junto con cuatro embajadores, para que visitara los lugares indicados por las partes y brindara un informe a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, y 3) se convocó a esta reunión para examinar los hechos y emitir recomendaciones (17 de marzo de 2008).

Para el diario ecuatoriano *El Comercio* (2008q), a pesar de que Correa esperaba “una severa condena a Colombia por la agresión”, la OEA no lo condenó explícitamente, “según el texto de resolución aprobado”, aunque sí aseguró que el hecho ocurrido “constituye una violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de los principios del derecho internacional”, por lo tanto fue un “golpe diplomático al Gobierno de Colombia en la crisis derivada de la incursión de militares”. El diario colombiano *El Tiempo* (2008h) estimó que “Colombia la sacó barata [...] cuando Ecuador y varios países esperaban una ‘condena hemisférica’ por el ataque colombiano al campamento de ‘Raúl Reyes’ –en suelo ecuatoriano–”. Estas posiciones mediáticas no consideraban que la práctica del consenso *ex ante* inviabilizaba la pretensión ecuatoriana, con la excepción de que hubiese solicitado una votación reglamentaria.

Una vez superada la reunión del Consejo Permanente, la Comisión Verificadora, encabezada por el secretario general, inspeccionó el área del bombardeo. Esta Comisión estuvo integrada por los embajadores de Argentina, Brasil, Perú y Panamá, lo que destaca el interés de los principales líderes sudamericanos por mediar en la crisis. Las visitas oficiales se realizaron del 9 al 12 de marzo de 2008, días después de la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río. Como conclusiones, esta Comisión señaló que las versiones “sobre las modalidades de la incursión son contradictorias”; no obstante, la incursión claramente “constituye una violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de principios del derecho internacional” (OEA 2008b, 11-12). Por eso, recomendó restablecer las relaciones diplomáticas, reactivar los mecanismos

de consulta política existentes y constituir una misión de la OEA para el seguimiento y verificación de los compromisos y acuerdos asumidos.

De acuerdo con los avances generados en el Consejo Permanente, la reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores hizo suyas las recomendaciones del Comité de Verificación y respaldó la Resolución. Reiteró “la plena vigencia de los principios consagrados en el derecho internacional, de respeto a la soberanía, abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos de otros Estados”, rechazó “la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador”, y registró “las plenas disculpas por los hechos acaecidos y el compromiso de Colombia de que ellos no se repetirán en ninguna circunstancia”.<sup>26</sup> Para Ecuador, al posicionarse como Estado agredido, los resultados multilaterales constituyeron un reconocimiento intersubjetivo de esa identidad y del evento en cuestión. Sin embargo, el consenso prevaleciente le impidió obtener una condena explícita en contra de Colombia, como se propuso en su estrategia de política exterior.

Otra discusión en el contexto interamericano derivada del bombardeo era la utilidad del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), creado en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial para disuadir la amenaza y el uso de la fuerza, y generar un sistema de seguridad colectiva. El nuevo regionalismo sudamericano en el ámbito de la seguridad cuestionaba los instrumentos heredados de la Guerra Fría, y, en el caso del TIAR, el fracaso durante la Guerra de las Malvinas en detrimento de Argentina. Cuando ocurrió el bombardeo de Angostura, el Ecuador era Estado parte del TIAR y tenía la posibilidad de convocar al órgano de consulta (reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores).

Al consultar a las personas expertas si Ecuador consideró este instrumento para tratar el bombardeo de Angostura, señalaron que no. Desde el punto de vista intersubjetivo, esto supone que el Estado ecuatoriano había dejado de confiar en este instrumento por considerarlo ilegítimo, aunque estuviera formalmente vigente. Para el embajador y excanciller de la República del Ecuador, haberlo convocado “habría sido una incongruencia de

---

<sup>26</sup> Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, RC.25/RES. 1/08. 17 de marzo de 2008. <http://scm.oas.org>

política exterior”<sup>27</sup> y para la excanciller era “un instrumento inútil, y en caso de usarlo como argumento para el ataque de Colombia era menos válido porque se trataba de nuestro hermano”.<sup>28</sup> Esta posición de Ecuador derivó en la denuncia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 2012 (en conjunto con los países de la ALBA), al argumentar que constituía “un paso más hacia la construcción de una doctrina continental de seguridad y defensa, adaptada a la realidad del mundo contemporáneo y al servicio [...] de la construcción de un orden mundial más justo y equitativo” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2012, en línea).

### La XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río

Por razones coyunturales, la XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río se llevó a cabo el 7 de marzo de 2008, seis días después del bombardeo de Angostura. Bajo la Secretaría Pro Témpace de República Dominicana, se convocó a esta reunión para tratar la temática de Energía, Desastres Naturales y Desarrollo. No obstante, la agenda se concentró en la crisis andina desatada por el bombardeo de Angostura, y se trató de un espacio de mediación propicio por contar con la presencia mayoritaria de jefes de Estado y presidentes de América Latina.

El Grupo de Río era una institución poco legalizada (Goldstein et al. 2000), pues funcionaba como un mecanismo itinerante de coordinación y diálogo político, heredero de la experiencia del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo conformados en la década los ochenta para respaldar las negociaciones de paz en Centroamérica, y buscar salidas a las guerras que afectaban a dichos países. De esta manera, para Ecuador el mecanismo de concertación se presentaba como una oportunidad coyuntural. Santo Domingo fue el destino final de la gira presidencial de Correa para exponer su posición en distintas capitales latinoamericanas y obtener respaldo de líderes influyentes en contra del bombardeo de Angostura.

---

27 Entrevista a embajador y excanciller de la República del Ecuador, Quito, 23 de mayo de 2016.

28 Entrevista a excanciller de la República del Ecuador, Quito, 26 de mayo de 2016.

La reunión generó grandes expectativas, pues en ella se encontrarían cara a cara los presidentes Uribe, Correa y Chávez. Según Leonel Fernández, presidente dominicano y anfitrión de la Cumbre, se trató de generar un ambiente propicio para el diálogo y para desescalar las tensiones; por ello, antes de la reunión se comunicó con Uribe, Chávez y Correa, y se reunió con Felipe Calderón, presidente de México, quien asumiría la Secretaría pro t mpore después de la Cumbre. En el discurso inaugural, Fernández apeló a la “unidad” y record  que Venezuela, Colombia y Ecuador conformaron la Gran Colombia en la génesis del proceso independentista (Presidencia de la República Dominicana 2008, 17).

Una vez inaugurada la sesión, Ecuador solicitó empezar “con el gravísimo problema originado por el gobierno de Colombia, no en la región Andina [...] sino en toda la región latinoamericana” (Presidencia de la República Dominicana 2008, 22). De esta manera, la sesión se concentró en la crisis, y se inició con una amplia exposición ecuatoriana seguida por una réplica colombiana. La réplica colombiana facilitó la gestión de la crisis debido a que Uribe aceptó su responsabilidad y su disposición de ofrecer disculpas por el bombardeo (62). Seguidamente intervinieron los representantes de México, Nicaragua, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, República Dominicana, Panamá y Bolivia. En el transcurso de las discusiones, se reconoció un ‘cambio’ en las posiciones de los mandatarios a raíz de la aceptación colombiana de ofrecer plenas disculpas por el bombardeo y asumir un compromiso de que este tipo de situaciones no se repetirán. Ante esto, el presidente dominicano solicitó “un abrazo, dándonos las manos los presidentes de Venezuela, de Colombia y de Ecuador, conjuntamente con sus colegas latinoamericanos” (140-42).

La XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río adoptó la Declaración de Santo Domingo, en la cual se rechazó la “violación a la integridad territorial de Ecuador” y se reafirmó “el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado”. Se tomó nota de las “plenas disculpas que el presidente Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador”; se registró “el compromiso del presidente Uribe en nombre de su país de que estos hechos no se repetirán en el futuro

bajo ninguna circunstancia”, y se reafirmó el “compromiso de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales”. Además, el Grupo de Río respaldó “la resolución aprobada por el Consejo Permanente de la OEA el 5 de marzo de 2008” y expresó su apoyo al secretario general para cumplir las responsabilidades relacionadas con la Comisión Verificadora del bombardeo de Angostura.<sup>29</sup>

Al finalizar la Cumbre, Correa señaló que “se había dado por superado en lo político el incidente y, en consecuencia, las tensiones a nivel de los dos gobiernos habían empezado a disminuir” (OEA 2008b, 2-3). Para Ecuador, las resoluciones del Consejo Permanente y de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, así como la Declaración de Santo Domingo, fueron pruebas de la eficacia para securitizar la amenaza tradicional representada en el bombardeo de Angostura, obtener apoyo fundamentalmente de índole moral por parte de los líderes latinoamericanos y conseguir garantías verbales de que incidentes tan graves no se repetirían. No obstante, estos gestos de solidaridad no fueron suficientes para impedir la disputa mediática que se desarrolló durante los siguientes meses en torno al manejo fronterizo y los supuestos nexos de Ecuador con las FARC, aunque la crisis se contuviera a partir de esta coyuntura en el ámbito bilateral y andino.

### **La Unión de Naciones Suramericanas y el Consejo de Defensa Suramericano**

La Unasur se concebía como una evidencia del emergente regionalismo sudamericano promovido por Brasil, y como expresión del interés de potencias secundarias como Venezuela o Argentina por alejarse de la órbita estadounidense y tener un espacio de convergencia sudamericana donde pudieran solventarse los problemas propios (Da Silva Guevara 2016, 138). Este proceso de construcción institucional ha sido explicado como

---

29 Declaración de Santo Domingo, 7 de marzo de 2008. <http://www.minrel.gob.cl/minrel>

regionalismo posthegemónico (Briceño Ruiz 2016) o posliberal (Sanahuja 2010), cuyo sentido fue desarrollar una agenda alterna donde lo económico cediera su preeminencia y se insertaran nuevas dinámicas vinculadas con lo político, lo social, lo cultural, la autonomía y el desarrollo.

La Unasur se originó en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), una propuesta brasileña para crear inicialmente un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). La CSN fue impulsada en el 2000 con la I Cumbre Suramericana y afianzada en 2004 durante la III Cumbre Suramericana en Cusco, donde se buscó desarrollar, junto con la ALCSA, otras metas como “la infraestructura regional, la energía, la lucha contra el narcotráfico y la promoción de América del Sur como zona de paz” (Briceño Ruiz 2016, 50-51). Como principal promotor, los intereses de Brasil consistían en proveer opciones multilaterales para reducir la penetración estadounidense (Stewart-Ingersoll y Frazier 2012, 170), relegar a México, América Central y el Caribe para resaltar su influencia regional, y, eventualmente, “unir la región bajo el paraguas de una organización [...] que englobara, sobre todo, el espacio andino, el amazónico y el Cono Sur” (Da Silva Guevara 2016, 112).

La CSN tempranamente enfrentó sus primeras críticas. Según el presidente Chávez, debía buscarse una “verdadera integración”, pues era insuficiente la convergencia económica entre la CAN y el Mercosur, heredada de la época del regionalismo abierto (Malamud 2011, 8). Ante ello se creó una Comisión Estratégica de Reflexión que presentó su informe en la V Cumbre Suramericana de 2006 en Cochabamba, donde “se rediseña el proyecto regional sudamericano, con lo que se inicia un nuevo proceso que conduciría a la creación de la Unasur” (Briceño Ruiz 2016, 52). En la I Cumbre Energética de 2007, celebrada en isla Margarita, se decidió cambiar el nombre de la CSN por Unasur y establecer su Secretaría en Quito. Así se dejó claro el “carácter eminentemente político de la [nueva] institución” (Sanahuja 2010, 107), cuyo Tratado Constitutivo se adoptó formalmente el 23 de mayo de 2008, incluyendo a Guyana y Surinam (Weiffen, Wehner y Nolte 2013, 376).

De acuerdo con este proceso, es erróneo suponer que la Unasur cumplió un rol protagónico en la gestión de la crisis del bombardeo de Angostura

(Da Silva Guevara 2016, 133), pues en el momento en que ocurrió, la institución aún no contaba con su Tratado Constitutivo, y más bien se anunciaba que la Cumbre de Presidentes de la recién nombrada Unasur se suspendería “por no haber un clima adecuado en los países de la región” (Presidencia de la República Dominicana 2008, 6). Para el investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, la formación de la estructura sudamericana era tan temprana cuando ocurrió el bombardeo, que “el tema se dilucida en el marco del sistema interamericano, pues Unasur estaba naciendo y no era una estructura que tuviera un tratado constitutivo bien definido y competencias”.<sup>30</sup> No obstante, debe resaltarse que el bombardeo de Angostura fue un catalizador del proceso de integración sudamericano en el ámbito de la seguridad y la defensa, que se consideraba ausente en la agenda de la Unasur (Fuccille 2016, 173). La “seguridad no figuraba entre los objetivos enunciados en el Tratado”, por lo que la creación de un Consejo de Defensa Suramericana (CDS) en 2008 “fue parte de una nueva estrategia de política exterior brasileña” (Weiffen, Wehner y Nolte 2013, 377).

La iniciativa de un CDS de la Unasur respondía a dos factores, uno de largo plazo y otro coyuntural. En el largo plazo era un objetivo estratégico de Brasil, ante “su preocupación por el control efectivo de sus 17 000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes y otras actividades ilícitas” (Sanahuja 2010, 111). Además, desde 2004 el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia había definido como meta perfeccionar la política de defensa “aisladamente, o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional”, y esta integración podía “impedir en el futuro una aventura militar o una presión de algún país sobre la región o sobre una nación sudamericana” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile 2009, 55–56).

El factor coyuntural fue el bombardeo de Angostura, por lo que el anuncio de la propuesta brasileña de crear un CDS se dio el 4 de marzo de 2008. Según Fuccille (2016, 173), “la posibilidad de desborde de las

---

30 Entrevista a investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 3 de junio de 2016.

llamadas ‘nuevas amenazas’ a otros países, como el narcotráfico colombiano para Brasil y la contienda entre Colombia, Ecuador y Venezuela por la muerte de Raúl Reyes” fueron detonantes para que la temática de seguridad y defensa obtuvieran protagonismo (Weiffen, Wehner y Nolte 2013, 377; Zapata 2014, 99); mientras que Da Silva Guevara (2016, 111) añadiría al Plan Colombia que al “permitir una velada injerencia norteamericana en la región [impulsó] una serie de iniciativas bilaterales y multilaterales en torno a la seguridad regional”.

Para constituir el CDS, Brasil anunció que en abril de 2008 llevaría a cabo “una gira por los países de la región para presentar la iniciativa, [la cual] no contemplaba la creación de una alianza militar”. Durante la gira, Colombia se comprometió a examinar la propuesta, mientras que Ecuador dio oficialmente su respaldo (Ministerio de Defensa Nacional de Chile 2009, 57-59; Salgado Espinoza 2015, 164). La propuesta formal de crear el CDS se realizó en la Reunión Constitutiva de la Unasur, el 23 de mayo de 2008, pero Colombia se opuso, “proponiendo que preliminarmente se creara un Grupo de Trabajo que definiera y analizara el tema [...], el veto colombiano se derivó de la disputa que mantenía con Ecuador, por la incursión militar” (Rojas Aravena 2010, 69-70), por “la pretensión venezolana de otorgar estatuto de ‘belligerantes’ a las FARC y “planteó la necesidad de preservar la OEA como el marco adecuado para abordar crisis regionales” (Sanahuja 2010, 113).

Para la investigadora de la Universidad del Rosario, que Colombia no participara “hubiera sido un fracaso total para la institución, por lo que varios países buscaron mediar con miras a mantener una visión crítica pero también lograr condiciones para que Colombia no abandonara”.<sup>31</sup> En el grupo de trabajo, Colombia informó de su participación en el CDS con el requisito de que se estableciera que “las decisiones se adoptan por consenso, se reconocen como legítimas solo las fuerzas institucionales contenidas en las constituciones y se rechaza a los grupos violentos extra constitucionales” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile 2009, 74). Finalmente se instauró el CDS el 16 de diciembre de 2008 en la Cumbre extraordinaria de Costa de Sauipe.

---

31 Entrevista a investigadora de la Universidad del Rosario, Bogotá, 17 de mayo de 2017.

La posición colombiana es clave para demostrar las tensiones que prevalecerían después del bombardeo de Angostura en términos de la seguridad y la defensa en América del Sur. Los resultados multilaterales y el conocimiento compartido en torno al contenido de la soberanía reafirmaban el rechazo al unilateralismo y a la injerencia norteamericana. La Unasur sería una institución ‘superpuesta’ con la OEA, y la motivación para ello, según Weiffen, Wehner y Nolte (2013, 382), es que la mayoría de los Estados sudamericanos percibían “a Estados Unidos como amenaza potencial a sus intereses de seguridad [...], sospechan que desea sus recursos naturales y, por lo tanto, reaccionan negativamente a la presencia de tropas estadounidenses en Sudamérica, particularmente en Colombia”, lo cual explica “la voluntad y la proactividad para crear organizaciones que excluyan a Estados Unidos”.

Para Colombia, crear mecanismos institucionales en los cuales se lo aislara o se diluyera su capacidad de influencia, se cuestionara su vinculación con Estados Unidos y además se excluyera a su socio en el proceso de concertación no era de recibo; de allí su resistencia y solicitud de adoptar decisiones por consenso a fin de evitar pronunciamientos adversos a su política de seguridad. Además, dado que este tipo de institución “no es dominada por un poder único” sino que “la fuente y agencia de ideas y enfoques en relación con el orden son difusas y compartidas entre los actores” (Briceño Ruiz 2016, 43), se resaltó la capacidad para posicionar temáticas en la agenda de seguridad que en contextos de una hegemonía “favorable” encontrarían dificultades e incluso, para Estados pequeños, serían inviables (Buzan y Wæver 2003, 46), como la securitización de amenazas vecinales. Con la instauración del CDS se posicionó a Brasil en el centro del complejo regional de seguridad (Da Silva Guevara 2016, 136), pero “el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, [puso] de manifiesto los límites del proyecto regionalista [...] ante la sólida alianza entre Washington y Bogotá” (Sanahuja 2010, 115; Stewart-Ingersoll y Frazier 2012, 142).

## Capítulo 4

# Costa Rica-Nicaragua: identidad, intereses y respuestas domésticas

La disputa por la isla Portillos/Harbour Head forma parte de una dinámica histórica de conflictos entre Costa Rica y Nicaragua. Esta trayectoria de desencuentros ha generado desavenencias en torno al territorio y la soberanía que se traducen en percepciones negativas de un Estado respecto del otro, y que trascienden la resolución inmediata de los conflictos. En la política interamericana del siglo XXI la disputa generó preocupaciones, pues reflejaba tensiones ideológicas en el ámbito regional entre el alineamiento y el desalineamiento con Estados Unidos, además de una eventual escalada militar ante el primer uso de la fuerza nicaragüense sobre el área disputada.

En este capítulo se contextualiza la pugna política y jurídica en torno a isla Portillos/Harbour Head, que se inició en 2010 y, al judicializarse, culminó en 2015 con una sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Seguidamente, se analizará la posición de Costa Rica frente al evento, que fue percibido como un acto de ‘agresión’ a la soberanía nacional, y, por lo tanto, de una disputa política motivada por el expansionismo nicaragüense frente a una democracia desarmada, como característica identitaria. En la tercera sección se revisa la posición nicaragüense respecto a la disputa por Harbour Head, la cual se guía por su construcción social de Costa Rica como un Estado que desea dominar el río San Juan. Se analizan entrevistas con personas expertas, así como los atributos asignados a la categoría ‘agresión externa’; se discute su uso y la articulación de la identidad, intereses y respuestas políticas de Costa Rica al reproducir una identidad de rol de Estado agredido en la dimensión interna o doméstica.

## El contexto de la disputa por isla Portillos/Harbour Head

Las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua a lo largo de la historia evidencian una conflictividad recurrente, vinculada con los territorios fronterizos, fundamentalmente el río San Juan, la anexión a Costa Rica del partido de Nicoya en el siglo XIX y las interpretaciones en torno de los instrumentos jurídicos que regulan y definen los límites. La disputa por la zona norte de la isla Calero, también denominada “isla Portillos” en Costa Rica y “Harbour Head” en Nicaragua, debe enmarcarse en esta dinámica que ha persistido durante la vida de ambas naciones y que ha dificultado el diálogo bilateral en la historia reciente.

Como antecedente inmediato de la crisis en torno a la isla Portillos, existe un conjunto de discrepancias relativas a los derechos de navegación de Costa Rica en el cauce del río San Juan, que derivó en una pugna ante la Corte Internacional de Justicia. En 1998, el presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán, informó al presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, que a partir de julio de ese año “los policías costarricenses no pueden viajar armados a lo largo del río San Juan” (Ramírez Ramírez 2003, 37). En Costa Rica esta acción se interpretó como unilateral y vulneradora de los derechos establecidos en el tratado de límites Cañas-Jerez entre Costa Rica y Nicaragua, de 1858 (*La Prensa* 2013b), por lo que activó mecanismos políticos y judiciales internacionales para hacer valer lo que consideraba su derecho. En ese contexto, las declaraciones del presidente nicaragüense afectaron a las percepciones respecto de las soluciones bilaterales, al señalar que “si es necesario hacer uso de la institución de las fuerzas armadas que tiene Nicaragua, vamos a hacer uso de ellas. [...] La soberanía de un pueblo no se discute, se defiende con las armas en la mano”.<sup>1</sup>

De acuerdo con este antecedente inmediato y las negociaciones bilaterales que no fructificaban, con el cambio de gobierno tanto en Costa Rica (Abel Pacheco de la Espriella) como en Nicaragua (Enrique Bolaños Geyer) se trató de ‘desanjuanizar’ la relación y aplicar la técnica del “con-

---

1 Consejo Permanente. 2000. “Nota de la Misión Permanente de Costa Rica en relación con los hechos y controversias suscitados con la República de Nicaragua”. Acta CP/ACTA 1224/00, Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org>

gelamiento de las demandas” (Domínguez 2003, 29). Se firmó el convenio Tovar-Caldera, en el que se estableció un plazo de tres años para resolver el conflicto mediante el diálogo político o, en caso contrario, mediante la Corte Internacional de Justicia.<sup>2</sup> Al prescribir este plazo, Costa Rica entabló la demanda Controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos de Costa Rica en el río San Juan, el 29 de septiembre de 2005, cuyo tratamiento recayó en los sucesores de Bolaños y Pacheco, Daniel Ortega Saavedra y Óscar Arias Sánchez, respectivamente.

Bruno Stagno Ugarte (2013), canciller de Costa Rica entre 2006 y 2010, sostiene que el río San Juan ha sido motivo de desencuentro y división entre los gobiernos a lo largo de su historia, y la pugna en la sede judicial se estableció como una herencia que asumió la administración Arias Sánchez. Esto es relevante porque denotaba un contexto de alto disenso político durante los años previos a la crisis por isla Portillos, y, por lo tanto, moldeaba las estrategias mediante las cuales los tomadores de decisiones percibían su rol y su relación con el país vecino. En sentencia del 13 de julio de 2009, la Corte Internacional de Justicia (2009) determinó que Costa Rica poseía derechos de libre navegación con fines de comercio, de transporte de pasajeros y de transporte de turistas, pero objetó el derecho de navegar el río para funciones policiales o para reabastecer puestos policiales en la ribera. Este último elemento fue una de las justificaciones de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) para construir una ruta paralela al margen del río San Juan, denominada Ruta 1856 Juan Rafael Mora Porras, que incidió en el conflicto.

La disputa sobre los derechos de navegación se relacionaba con interpretaciones divergentes de los instrumentos jurídicos que regulan la delimitación fronteriza: el tratado Cañas-Jerez, de 1858, y el laudo arbitral del presidente Cleveland, de 1888, además del trabajo de una comisión para el amojonamiento de la línea fronteriza, liderada por el ingeniero E.P. Alexander. Para Costa Rica se trataba de reivindicar sus derechos perpetuos de libre navegación, mientras que para Nicaragua se relacionaba con su exclusivo dominio y sumo imperio sobre las aguas del río San Juan.

---

2 Comunicado de Alajuela de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Nicaragua y Costa Rica. <http://sajurin.enriquebolanos.org>

El río San Juan históricamente ha constituido un recurso geoestratégico en la región centroamericana. Como señala Pérez Brignoli (1999, 58-59), desde 1513 se inició la búsqueda de un pasaje para cruzar el istmo, y en 1539 Alonso Calero y Diego de Machuca completan una expedición “desde Granada, sobre el gran lago de Nicaragua, hasta la boca del río San Juan”, que se convirtió en una de las rutas de tránsito de la época. Posteriormente, durante el siglo XIX se convirtió en un “paso privilegiado para los viajeros que se trasladaban de la costa este de Estados Unidos al lejano oeste californiano” en la búsqueda de oro (Pérez Brignoli 1999, 64). Además, potencias centrales como Estados Unidos y Gran Bretaña mantuvieron diferendos en torno al control y la posible construcción de un canal interoceánico, el cual, en el imaginario nicaragüense, ha consistido en el eje de su “viabilidad política y económica”, aun en el siglo XXI (Taracena Arriola 1993, 207).

La pugna entre las potencias en torno de la construcción de un canal interoceánico tendría un correlato con los intereses tanto de Managua como de San José. Para el primero, se vincularía con su desarrollo económico y la posibilidad de ejercer la soberanía en la costa atlántica controlada por los ingleses, y para el segundo, se trataría inicialmente de asegurar la ruta para exportar café hacia Europa. Tanto para Estados Unidos como para Gran Bretaña el canal interoceánico constituía un elemento de la proyección y consolidación de su poderío nacional. Con el tratado Clayton-Bulwer, de 1850, ambas naciones se comprometieron a no controlar unilateralmente la construcción de un paso interoceánico. Este acuerdo fue derogado en 1901, mediante el tratado Hay-Pauncefote, en el que se aceptó que Estados Unidos construyera el canal, pero en el istmo de Panamá. Para Estados Unidos, la construcción de la vía interoceánica era imperativa, por ello tuvo intereses para que la jurisdicción (dominio y sumo imperio) del río San Juan fuera de un solo Estado (Ramírez Ramírez 2003, 30). Boeglin (2013b, 36) señala respecto de este asunto y del tratado de límites Cañas-Jerez que

los términos de este tratado no se definieron exclusivamente en las capitales de Costa Rica y Nicaragua, sino también en Washington y Londres [que] se disputaban el control sobre la futura vía interoceánica y realizaron

las gestiones diplomáticas necesarias para que el régimen de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua se ajustara a sus intereses. [...] Al no haberse materializado nunca este proyecto de vía interoceánica pese a los esfuerzos realizados desde 1858, el San Juan se ha convertido en un factor de tensión y de confrontación entre los dos países.

El río San Juan ha constituido un referente en la construcción de la identidad nicaragüense y también un elemento diferenciador respecto de Costa Rica, por ello se trata de un tema de particular sensibilidad política. Una vez superada la fase de la disputa en torno a los derechos de navegación sobre el río San Juan, la crisis por isla Portillos se inició con un proyecto de dragado del río, lo cual Managua estimaba necesario para mejorar la afluencia del caudal. Sobre el dragado del río San Juan se ha señalado que, al menos desde 1998, se preveía que Nicaragua buscaba conducir las obras, al expresar que

es potestad y responsabilidad de ese país realizar este tipo de acciones para eliminar la sedimentación que obstruye la desembocadura del río [...] [por lo que se aprobó el 28 de octubre de 1999] esta iniciativa [en la] Asamblea [...] para habilitarlo para la navegación comercial. Aunque en Costa Rica se menciona que “deben pedir autorización” debido a la obligación que establecen los tratados al respecto, el Gobierno nicaragüense confirma que no se [habían] hecho solicitudes de informes sobre el proyecto por parte de Costa Rica (Dobles et al. 2012, 20-21).<sup>3</sup>

En 2009 Nicaragua expresó su intención de conducir un dragado en el río San Juan para “desviar 1700 metros cúbicos por segundo del caudal que actualmente tiene el río Colorado costarricense”. Esto fue interpretado por las autoridades políticas costarricenses como una “prueba incuestionable de que se le quiere causar un daño grave al territorio”, por lo que en la nota DM-637-09, emitida por la Cancillería costarricense, se “exige que la República de Nicaragua detenga inmediatamente cualquier y todo proyecto de dragado del río San Juan que pudiera tener el efecto de causar daño en el

---

<sup>3</sup> Según Stagno Ugarte (2013, 355), “Costa Rica solicitó a Nicaragua, el 26 de enero de 2006, la información técnica respectiva sobre los trabajos de dragado en el río San Juan. Más de tres años después [2009], Nicaragua ha remitido esa información”.

territorio de Costa Rica y a la Bahía de San Juan del Norte”, y en la misma nota se solicitan “los estudios técnicos que demuestren que los trabajos de dragado que [se procuran] realizar no dañaran territorio costarricense” (Stagno Ugarte 2013, 352-355).

A diferencia de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), que mantuvo una relación distante con Nicaragua, el relevo político en Costa Rica en el año 2010 conllevó una percepción de mayor apertura, bajo un interés de mantener una relación positiva y de buena vecindad. El cambio de gobierno coincidió con la reactivación del proyecto del dragado del río San Juan por parte de las autoridades nicaragüenses, lo cual se catalogó como una prueba para conocer el comportamiento de la administración entrante.<sup>4</sup> Ante esta iniciativa, la Cancillería costarricense remitió el 12 de julio de 2010 la nota DM-AM-156-10, firmada por el vicescanciller Carlos Roverssi, en la cual se requería “detener inmediatamente cualquier y todo proyecto de dragado del río San Juan hasta que pueda establecerse científicamente que dichos trabajos no dañarán territorio costarricense ni afectarán el nivel de las aguas de los ríos nacionales que se alimentan del río San Juan” (*La Nación* 2010a). No obstante, luego de una visita oficial a Nicaragua en septiembre de ese mismo año, el canciller René Castro “avaló el proyecto, aunque los cancilleres anteriores [...] se opusieron a ese trabajo, al igual que su propio vicescanciller” (*La Nación* 2011g).

Las obras de dragado del río San Juan se iniciaron el 19 de octubre de 2010, bajo la responsabilidad de Edén Pastora Gómez, quien fungió como líder político relevante para el sandinismo. Dos días después se hizo de conocimiento público una serie de denuncias de habitantes del margen fronterizo sobre aparentes incursiones del Ejército nicaragüense en territorio costarricense, para depositar sedimentos resultantes del dragado, lo cual causó afectación ambiental y malos tratos para los pobladores. Según el recuento periodístico, ante esta información emergente, el gobierno costarricense realizó “un sobrevuelo para verificar denuncias” (*La Nación* 2010c), al tiempo que el Ministro de Seguridad calificaba los indicios como algo “muy grave” (*La Prensa* 2010a).

---

4 Entrevista con exvicescanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

El dragado del río San Juan catalizó un proceso de revisión de la posición del nuevo gobierno frente a Nicaragua y generó una serie de consecuencias domésticas, como el cuestionamiento al aval dado por el canciller sin conocer los estudios de impacto ambiental. En el orden bilateral se percibieron las acciones de Nicaragua como vulneradoras de la soberanía y de la integridad costarricense, y, en el orden regional y subregional, constituyeron una preocupación de seguridad por los discursos belicistas de las partes. Estas consecuencias se desencadenan por el descubrimiento de la destrucción de un humedal en la zona conocida como isla Portillos/Harbour Head, por parte de los operadores del dragado, con respaldo del Ejército nicaragüense. Se trató aproximadamente de “2500 metros cuadrados de humedales [...] en el extremo caribeño de la frontera con Nicaragua” (*La Prensa* 2010g; *La Nación* 2010e), la cual, según Dávila G. (2010, 15), es “la octava isla costarricense de mayor extensión, con 16,8 km<sup>2</sup> y comprende el actual Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte”.

Las acciones de Nicaragua en la isla Portillos tenían como propósito “recuperar un caño que se secó a causa del sedimento que por décadas se ha acumulado en la desembocadura del río” (*La Prensa* 2010n). Sin embargo, se trataba de territorio costarricense, según cuyo gobierno, Nicaragua pretendía desviar el cauce del río San Juan, afectar a la delimitación fronteriza y, en consecuencia, reclamar la soberanía sobre su territorio. Ante estos eventos, Costa Rica adoptó una postura de defensa de su soberanía interna y externa. Esta reacción puede interpretarse por sus respuestas domésticas, de índole bilateral (enfriamiento de las relaciones diplomáticas); así como en el nivel externo mediante la activación y denuncia de la ‘agresión externa’ en los foros multilaterales y con socios relevantes, con el objetivo de obtener apoyos políticos.

## Las relaciones bilaterales y la perspectiva costarricense en torno a la disputa por isla Portillos/Harbour Head

Las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se abordarán a partir de dos posiciones, para comprenderlas como un proceso construido socialmente. Desde un enfoque coyuntural, se abordaron las apreciaciones de la opinión pública costarricense sobre Nicaragua; y, desde un enfoque estructural, se interpretaron las acciones e intereses que subyacen a la disputa sobre la isla Portillos.

La crisis de isla Portillos cuestionó la identidad nacional, en la medida en que se disputaba la integridad territorial y la soberanía costarricense, por lo cual se dio un proceso de securitización que la posicionó en la agenda de política exterior y de seguridad. Dado que la crisis se tornó un tema prioritario, tuvo un correlato con la percepción mediática de la población. Según la Encuesta Sociopolítica del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP 2014, 35), al consultarse a la ciudadanía sobre las prioridades regionales en la formulación de la política exterior costarricense, se brindó mayor atención a Nicaragua (24,0 %), sobre Estados Unidos (22,0 %) –principal socio comercial–, Europa (5,1 %), Centroamérica (5,1 %) y América Latina (3,4 %).

En otro estudio conducido por el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo), al solicitar a las personas costarricenses que caracterizaran las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica (*ex post* al fallo de La Haya de 2015), mostraron más elementos negativos, 76,6 %, frente a elementos positivos, 23,4 %, tal como demuestra la tabla 4.1. Según esta caracterización, las relaciones son conflictivas (22 %), malas (19,1 %), con presencia de relaciones de poder (12,2 %), con dificultad de vinculación (8,9 %) y mediada por formas de discriminación (7,8 %), entre otros.

Otra Encuesta Sociopolítica del CIEP sobre la valoración del manejo de las relaciones exteriores de Costa Rica con respecto a Nicaragua demuestra que, a mayor cercanía respecto del inicio de la crisis, incrementaba la valoración negativa (figura 4.1). En 2013 el 50,5 % de la población consultada valoraba negativamente el manejo de la relación con Nicaragua, mientras el 33,1 % lo consideraba positivo. En mayo de 2016, meses después del fallo de

Tabla 4.1 Percepciones sobre las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica, 2016

Caracterización	%
Manifestaciones de conflicto	22,00
Malas relaciones	19,10
Vínculo de cercanía y apoyo	12,80
Relaciones de poder	12,20
Dificultad para vincularse	8,90
Formas de discriminación	7,80
Buenas relaciones	7,60
Desconfianza	4,00
Alusión a la política	3,00
Alusión a la violencia	2,50
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

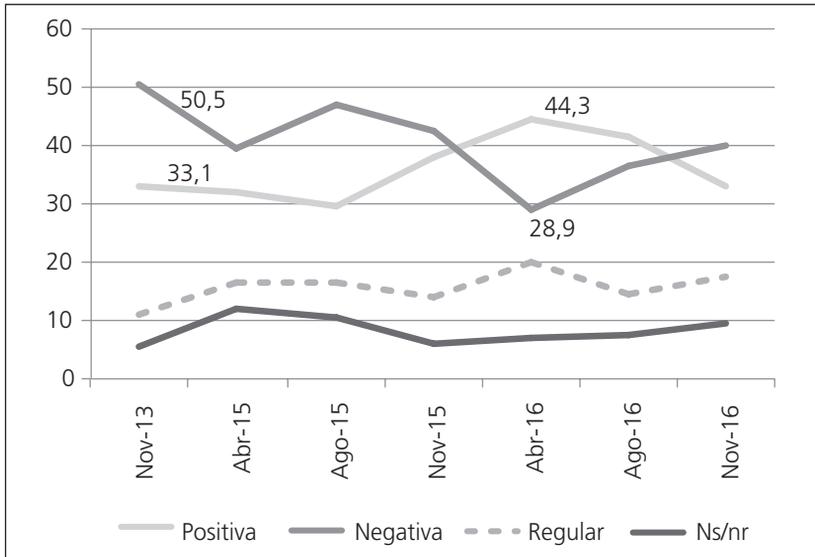
Fuente: Idespo (2016).

la Corte Internacional de Justicia que dirimió la disputa en torno a isla Portillos, la valoración negativa era de 28,9 % mientras que la positiva de 44,3 %.

Estos datos tienen como propósito demostrar que, durante la coyuntura de la crisis, la temática ocupó la agenda de política exterior y de seguridad costarricense y que, en general, la relación era percibida como conflictiva o negativa. Esta dinámica debe valorarse desde una perspectiva estructural, a fin de comprender los contornos de la relación y las imágenes y estereotipos que informan los comportamientos de los actores, en relación con la construcción de sus identidades sociales.

En términos de la estructura de las relaciones bilaterales, es posible analizar la dinámica interestatal desde las “rivalidades estratégicas”. Según esta perspectiva, los Estados que participan en una rivalidad estratégica se ven “entre sí como la fuente de amenazas actuales o latentes que presentan alguna posibilidad de militarizarse” (Colaresi, Rasler, y Thompson 2008, 25). Las rivalidades estratégicas son construcciones sociales, las cuales se caracterizan por su “no-anonimidad”, es decir, a partir de eventos y experiencias previas un Estado atribuye a otro una identidad social (rival o enemigo), a partir de lo cual definirá sus expectativas de comportamiento y proyectará las acciones

Figura 4.1. Manejo del gobierno de Costa Rica de las relaciones con Nicaragua (noviembre 2013-noviembre 2016)



Fuente: Adaptado de CIEP (2017).

futuras de su contraparte, siendo esta pesimista. La rivalidad estratégica resulta de conflictos como incompatibilidad de intereses, los cuales se catalizan por desacuerdos en torno a la soberanía, integridad territorial, la militarización de las disputas o las escaladas discursivas (por ejemplo la diplomacia de micrófono) (Colaresi, Rasler y Thompson 2008, 27).

Las percepciones, imágenes y mitos que se construyen respecto del Otro tienen como referente fáctico los episodios de desencuentros. Durante la pos Guerra Fría, ha habido al menos cuatro incidentes entre Costa Rica y Nicaragua (Mares 2014): en 1995 se dieron reclamos por maltratos a población migrante nicaragüense en Costa Rica, que se concatena con el aprisionamiento de fuerzas de seguridad tanto del uno como del otro Estado, y por incursiones no permitidas en sus respectivos territorios. En 2005, en el marco de la disputa iniciada por Costa Rica en la Corte Internacional de Justicia sobre los derechos de navegación en el río San Juan para fines comerciales, ocurrió el apertrechamiento de puestos de seguridad nicara-

güenses en la zona fronteriza, junto con un desfile militar de tanques y tropas en Managua. En 2007 se detuvo a una embarcación costarricense por aparente ingreso a aguas de Nicaragua, y en 2010 comenzó la crisis en torno a la isla Portillos.

Para Colaresi, Rasler y Thomson (2008, 28), las rivalidades estratégicas generan trayectorias rígidas que impiden a los Estados transformarlas en imágenes positivas y cooperativas. Esto tiene como correlato la presencia de fuerzas domésticas que tienden a perpetuar las valoraciones negativas y se oponen a que las personas tomadoras de decisiones cambien las políticas, pero también les permite utilizar esas fuerzas domésticas para obtener cohesión política frente al rival. Estas imágenes se transmiten en los medios de comunicación; en el caso de estudio se afirma que “los periódicos [...] en ambos países [trataban] de construirse como pacíficos, ecológicos y desarmados, al mismo tiempo que el otro país es estereotipado como belicoso” (Natvig 2013, 295).

Al consultar a las personas expertas sobre su valoración de la crisis en torno a la disputa por isla Portillos, el experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua manifestó que esta consistía en “un episodio más que no necesariamente va a ser el último”, pues ha sido una relación como de amor-odio: “relaciones que de tiempo en tiempo se tensan básicamente alrededor del tema del río San Juan, es decir que se ‘sanjuanizan’, término que se comienza a usar cuando ya se convirtieron en recurrentes o cíclicas estas crisis”.<sup>5</sup> El exembajador costarricense en Nicaragua consideró que se trataba de “una de las muchas situaciones que ha habido con Nicaragua”,<sup>6</sup> es decir, la crisis es parte de una relación conflictiva. No obstante, el experto nicaragüense en derecho internacional público indicó que las relaciones bilaterales no siempre han sido malas, y opinó que las dificultades encontradas durante la coyuntura se debieron a que “desapareció el vínculo bilateral, que es fundamental para depurar cualquier situación y evitar que esta se convierta en un conflicto internacional”. Por esta razón “los problemas que surgen, se agravan y se transforman en conflictos que después

---

5 Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.

6 Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.

tienen que llevarse antes los organismos internacionales y ante la Corte Internacional de Justicia”.<sup>7</sup>

En las relaciones bilaterales contemporáneas, los líderes han tenido capacidad de agencia para proponer ajustes a esta trayectoria de la política, por ello, autores como Stagno Ugarte (2013) y Cascante et al. (2016) argumentan que se implementó una dinámica ‘pendular’ en la política exterior costarricense, en un extremo con gobiernos que han buscado un acercamiento y mejoría del vínculo bilateral, mientras que en el otro extremo se ha buscado la distancia considerando la proclividad del conflicto. Según Stagno Ugarte, canciller durante el gobierno de Arias Sánchez,

la administración Arias Sánchez se desmarcaría de su antecesora y sucesora al abordar la relación con Managua desde una óptica estrictamente realista, sin confiarse en los cantos de hermandad y buena vecindad entre los pueblos o los gobiernos. La administración Pacheco de la Espriella inició su convivencia con el presidente Bolaños Geyer aludiendo al hecho de que ambos gobernantes eran como ‘hermanos siameses’, pero terminó [...] demandando a Nicaragua ante la Corte [Internacional de Justicia] [...] Posteriormente, la administración Chinchilla Miranda vaticinó una era de buenas relaciones con Managua, diagnóstico que no duró más de 70 días (2013, 358-359).

Una vez expirado el plazo del convenio Tovar-Caldera, la administración Pacheco se vio en la obligación de iniciar un expediente en la Corte Internacional de Justicia en contra de Nicaragua por los derechos de navegación en el río San Juan para fines comerciales. Según el experto costarricense en política internacional, junto con ello se presenciaba una dinámica de animadversión entre Arias y Ortega, que incidió en una política de distanciamiento durante el periodo 2006-2010. Frente a este escenario, la presidenta Laura Chinchilla y el canciller René Castro trataron de “hacer una redefinición de la relación que había estado muy mala [...] cometándose un error muy grave” al permitir a Nicaragua iniciar el dragado del río

---

<sup>7</sup> Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

San Juan sin los estudios de impacto ambiental.<sup>8</sup> Para el exvicecanciller de Costa Rica, este ajuste de la política exterior se realizó con el propósito de “mejorar esas relaciones y evitar esa confrontación con Nicaragua [...] [Aunque terminaría siendo] una política de confrontación”.<sup>9</sup>

La administración Chinchilla, al buscar una relación de buena vecindad con Nicaragua, enfrentó tempranamente el reto de manejar el proyecto del dragado del río San Juan, frente a lo cual se evidenció que no había “una voz unísona en la Cancillería costarricense, pues las actividades emprendidas por el vicecanciller no tuvieron seguimiento; al contrario, el canciller Castro tuvo una reunión con su homólogo en Nicaragua [...] donde el Gobierno avaló el plan del dragado” (Llaguno Thomas 2014, 113), que desataría, a la postre, la disputa sobre el territorio de isla Portillos. Debido a esta perspectiva de la Administración, se estimó que la crisis sería algo inesperado, al punto que “representó el principal desafío de la política exterior costarricense [...] [e] implicó una distracción en lo que eran otras iniciativas de política exterior del país”.<sup>10</sup> Se trató de algo

muy impactante porque [limitó] todo lo que era la estrategia política exterior que [se tenía para] el cuatrienio de Laura Chinchilla, y realmente el sello de la política exterior de los cuatro años fue el conflicto Nicaragua; lamentablemente [...] se nos disminuyó la posibilidad de encauzar otros temas [...] todo eso se fue a segundo plano por el conflicto con Nicaragua.<sup>11</sup>

Si bien es cierto que durante la administración de Chinchilla se realizaron acciones relevantes de política exterior, que incluyó la visita al país de líderes globales como Barack Obama o Xi Jinping, desde el punto de vista de la estructura de las relaciones, la temática central fue Nicaragua, lo cual se reflejó en tres expedientes en la Corte Internacional de Justicia y recurrentes escaladas verbales entre ambas partes. Por esta razón, la administración

---

8 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

9 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

10 Entrevista con exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

11 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

Solís (2014-2018) tuvo como propósito discursivo la “desanjuanización” de la relación bilateral<sup>12</sup> y su ampliación temática a partir de círculos concéntricos, que tendrían como primer nivel a Centroamérica, en segundo nivel a socios estratégicos como Estados Unidos y Europa, y en tercero a América Latina y el Caribe (Solís Rivera 2015, 54).

Las aspiraciones de la política exterior costarricense se vieron reducidas temáticamente durante ese lapso; por esta razón, se buscaron explicaciones que permitieran comprender el desencadenamiento de los eventos. Estas explicaciones, a su vez, darían cuenta de los estereotipos e imágenes del país sobre sí mismo y sobre Nicaragua. Una de las valoraciones más difundidas sería la vulnerabilidad estratégica del país como Estado desarmado, ante lo cual Nicaragua tomaría partida. Según el exvicecanciller de Costa Rica, “el tema desarme ya es cultural, algo a lo que no podemos renunciar”;<sup>13</sup> sin embargo, según el exembajador costarricense en Nicaragua,<sup>14</sup> “por el contrario, hay cierto espíritu en algunas gentes, en que andar armado es muy importante, tener ejército es una demostración de fuerza, tener tanques, aviones, bombas, es una demostración de fuerza”.

Otra explicación vinculada al pensamiento liberal consiste en la calidad democrática de los países, y el uso de conflictos externos para generar réditos domésticos y mejorar la imagen de los presidentes. Para el exembajador costarricense en Nicaragua “siempre tiene que haber alguna cosa, especialmente cuando vienen las elecciones, que llame la atención de los nicaragüenses, y en esto los sandinistas son muy astutos, en buscar confrontación, aunque sea una confrontación verbal” con Costa Rica. En Costa Rica, la explicación del uso del conflicto como estratagema de política doméstica es muy habitual, sin embargo, no hay investigaciones académicas que sostengan esta hipótesis. El experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua tiene el mismo criterio:

Cada vez que hay una crisis interna en Nicaragua se activa el diferendo, es decir, se ‘sanjuanizan’ las relaciones con Costa Rica para desviar la atención de la crisis interna en Nicaragua hacia un conflicto tratando de despertar

---

12 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

13 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

14 Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.

el nacionalismo, el patriotismo [...] ese hecho [...] tuvo efecto a lo interno de Nicaragua: no desactivó la crisis [...], la postergó en la medida en la que se convirtió en el tema número uno de la agenda nacional de tal manera que cualquiera que quisiera hacer un análisis crítico de la situación esa debía ser inmediatamente señalado como traidor, como vendepatria y entonces todo el mundo se pliega, no a Nicaragua, sino a Ortega.<sup>15</sup>

Como categoría para explicar las posiciones, y en específico la costarricense, se encuentra el nacionalismo, que se catalizó porque la crisis bilateral se articuló “en términos de defensa de la nación, e incidió en una retórica que dificultaba el diálogo y la negociación, a la vez que los medios de comunicación se identificaron con esas tesis” (Sandoval García 2012, 181). Según Llaguno Thomas (2014, 93), los medios tenían intereses en “crear un clima de espectáculo y entretenimiento para las audiencias, aunado a la sensación de un enfrentamiento bélico entre ambos países”. Esto permitió reforzar la cohesión doméstica que se reflejó en movilizaciones sociales en apoyo de los gobiernos, e incluso “los medios de comunicación contribuyeron a elevar los discursos oficiales y a exacerbar la actitud de animadversión”.<sup>16</sup> De esta manera, Costa Rica, al securitizar la crisis por isla Portillos, definió el evento como una agresión externa en contra de su soberanía e integridad territorial, donde se irrespetaba el derecho internacional por parte de Nicaragua, que, como Estado agresor, se caracterizó como un opuesto binario (Natvig 2013).

## La posición nicaragüense: proteger la soberanía del río San Juan

Las crisis en torno a la territorialidad de los Estados conlleva una pugna en términos de la soberanía, la cual se expresa en dos ámbitos: el interno como “control efectivo” sobre el territorio y el externo como el “reconocimiento” de la autoridad por parte de los otros, dado su carácter social (Lake 2003, 305). A diferencia del caso Ecuador-Colombia, en el cual se encontraban

---

15 Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.

16 Entrevista con experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, Managua, 10 de octubre de 2016.

contenidos divergentes en torno a la soberanía, Costa Rica y Nicaragua compartían una visión tradicional al respecto, por lo tanto, la disputa tiene un carácter fundamentalmente fáctico, motivado por imágenes y estereotipos que trascienden la coyuntura en cuestión y que se refieren a episodios del pasado.

Al analizar las citas relacionadas con la categoría ‘soberanía’, es posible diferenciar las cualidades que ambos Estados le daban en el marco de la crisis. Para Costa Rica, se trataba de una política de expansionismo nicaragüense sobre un territorio reconocido internacionalmente como parte de su soberanía, cuestionada por su vulnerabilidad como Estado pacífico y desarmado. No obstante, Nicaragua vinculaba sus reivindicaciones de soberanía con al menos tres axiomas de política exterior: 1) Nicaragua históricamente ha sido el país que más territorio ha perdido en la región; 2) la soberanía del río San Juan es pretendida por diversos Estados dado su carácter estratégico, y 3) Costa Rica pretende apropiarse del río San Juan o impedir que Nicaragua obtenga ventajas económicas sobre este.

En una declaración, el presidente Ortega acusaba a Costa Rica de “querer apropiarse del San Juan” (*La Nación* 2010j). El representante de Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia, Carlos Argüello, aseguraba que la pretensión de Costa Rica era “impedir ‘a toda costa’ que Nicaragua siga dragando el río, pues no quiere que recupere su caudal histórico para que sus aguas sigan alimentando el costarricense río Colorado” (*La Nación* 2010u), y posteriormente dijo que “Costa Rica pretende adueñarse de Harbour Head, una área de sedimentos junto a la laguna del mismo nombre que los ticos ahora llaman ‘isla Calero’” (*La Prensa* 2010ai). Estas interpretaciones conllevarían a tomar acciones domésticas, como el llamado del Jefe del Ejército “a cerrar filas a favor de [la] soberanía nacional [...] en contra de aquellos que pretenden hacer creer que Nicaragua está violando leyes internacionales”, mostrando mensajes que señalaban: “Río San Juan, orgullo nacional” (*La Prensa* 2010u).

Para Mauricio Díaz, exembajador nicaragüense en Costa Rica, “el objetivo final de toda esta escalada internacional del gobierno de Laura Chinchilla [era] detener el derecho y deber que tiene Nicaragua de dragar el río San Juan” (*La Prensa* 2010ae). Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó “por unanimidad una declaración de apoyo al gobierno

[...] y demandaron al Ejecutivo no detener el dragado del río San Juan ni retirar las tropas en la zona fronteriza [...] [pues] constituye un derecho absoluto de los nicaragüenses” (*La Prensa* 2010ac).

La Asamblea nicaragüense tuvo un rol activo en la cohesión nacional y en las acciones de orden doméstico, pues se trasladó a sesionar a la región fronteriza para realizar “actos de soberanía”, y su presidente señaló que el Estado no debía “escatimar las asignaciones del Presupuesto General de la República” para que las fuerzas armadas y policiales realicen “acciones de defensa de la soberanía” y “promover el desarrollo social en la zona” (*La Prensa* 2010ag, 2010ao). Otra acción fue aprobar un decreto para renombrar al río San Juan y llamarlo río San Juan de Nicaragua (*La Prensa* 2010aq, 2010ap). Además, se registró una movilización de estudiantes universitarios para defender la “soberanía nacional” y “rechazar las pretensiones de Costa Rica sobre el río San Juan” (*La Prensa* 2010bc).

Los expertos nicaragüenses atribuyen a Costa Rica una actitud histórica de expansionismo. Para el entonces presidente de la Asamblea Nacional, René Núñez, en Nicaragua solamente se habían dado dos momentos de amplia cohesión nacional, durante la crisis de isla Portillos, con los consensos parlamentarios mencionados, y cuando “en 1857, con el presidente Martínez y el General Jerez a la cabeza, disuadieron las intenciones belicistas de Costa Rica de tomarse El Castillo y el río San Juan” (*La Prensa* 2010aw). Sobre esta visión nicaragüense respecto de Costa Rica, el experto nicaragüense en derecho internacional público señaló:

Quando se va al arbitraje con el presidente Cleveland, Costa Rica mandó un buque de guerra al río [San Juan] y esa es la causa por la cual comienza todo el problema por Harbour Head [...] y la navegación armada [...] son heridas y fantasmas que no se enterraron o no se terminaron de enterrar, esa es la historia de Costa Rica y Nicaragua.<sup>17</sup>

Para Nicaragua, se trató de un asunto sensible desde el punto de su identidad nacional, al representarse como “el país en la región que más territorio

---

<sup>17</sup> Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 10 de octubre de 2016.

ha perdido a lo largo de su historia y que Costa Rica mantiene la meta de apropiarse del río San Juan” (Murillo Zamora 2012a, 22). Aunque en el discurso de política exterior de Costa Rica se reconocía la plena soberanía nicaragüense sobre el río San Juan, la experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas indica:

El mensaje en términos públicos ha sido claro, pero no ha sido real, esto no es necesariamente por mala intención de Costa Rica, sino porque el Estado de Costa Rica siempre ha tenido mayor presencia en esa zona que el Estado de Nicaragua. Esa formalidad que establece la frontera de que [...] de aquí para allá es territorio nica es muy porosa cuando de un lado tenés toda una institucionalidad estatal funcionando y del otro lado no tenés nada. A lo sumo, lo que tenés desde Harbour Head [...] es presencia militar pero institucionalidad estatal funcionando [...] no lo hay y nunca lo ha habido del lado del Nicaragua.<sup>18</sup>

Estos estereotipos e imágenes que informaban de la política exterior de Nicaragua frente al episodio se concatenaron con un consenso interno en el cual difícilmente se encontrarían voces disidentes o críticas a las rutas de acción implementadas desde el Ejecutivo; esto daba cuenta de la dificultad en la transformación de las imágenes de un Estado sobre el otro e incidía negativamente en la posibilidad de manejar bilateralmente la crisis.

### **La construcción discursiva de la ‘agresión’ y las respuestas domésticas**

Al enfrentarse con las incursiones nicaragüenses en su territorio nacional, Costa Rica, al igual que el Ecuador, optó por identificarse como un Estado agredido. Esto implicó reproducir un conjunto de expectativas de comportamiento en términos de intereses y acciones o respuestas políticas. Estos intereses consisten en garantizar la supervivencia del Estado, y movilizar

---

<sup>18</sup> Entrevista con experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, Managua, 10 de octubre de 2016.

apoyos y reconocimiento externo para buscar acciones multilaterales dada su vulnerabilidad como Estado pequeño y, en este caso en particular, desarmado. Estos intereses se reflejaron en su comportamiento de política exterior mediante respuestas políticas que afectan a la dimensión doméstica y a la dimensión externa.

En la tabla 4.2 se ofrece una sistematización de las citas más notables vinculadas con la construcción discursiva de la agresión externa. Al igual que sucedió con el caso Ecuador-Colombia, en el caso Costa Rica-Nicaragua, el medio de comunicación del país que se proclama como ‘agredido’ tiene más incidencias en cuanto al uso de esta categoría, pues es parte del discurso de la política exterior.

En relación con la representación social de Costa Rica en la prensa respecto de los eventos, se afirmó sistemáticamente que la disputa binacional, tanto por la incursión en isla Calero como por los caños en isla Portillos, se trataba de una “invasión y ocupación militar” del gobierno nicaragüense y sus fuerzas armadas, la cual se caracterizó por ser una “clara”, “inaceptable”, “inmerecida”, “unilateral”, “ilegal”, “flagrante”, “grotesca” y “grave violación” de la soberanía e integridad territorial de Costa Rica. No se trataba de una disputa legal sobre un territorio, sino de una “acción armada en contra de un país sin ejército”, lo cual fue un hecho “cobarde” por tratarse de un Estado “indefenso”. De acuerdo con Walzer (2001), se representa al agresor como un Estado bárbaro.

Si bien es cierto que Costa Rica no cuenta con fuerzas armadas, esto “no significó la renuncia a la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, para lo cual necesitaba “llamar la atención de la comunidad internacional”, “hacer que [...] se conmueva”, “sonar la señal de alarma”, pues Nicaragua, “país invasor y agresor”, atentaba “contra la coexistencia pacífica de ambos países”. A diferencia de Costa Rica, que “es firme creyente y escrupulosa practicante del derecho internacional”, en Managua prevalecía una actitud de “irrespeto absoluto a las normas más elementales de la conducta y convivencia entre los Estados”, que “ignora el tratado de límites Cañas-Jerez”. Esto ponía “en riesgo la estabilidad y la paz de Centroamérica y el Caribe”, al practicar una “política expansionista que lo está llevando a agredir a sus vecinos y alterar los equilibrios en la región”. Ante esta situación, la última

opción sería “pedir ayuda a fuerzas extranjeras”. Las citas de nicaragüenses señalan que se trataría de “una exageración que dificultó superar la disputa fronteriza” cuando se trató, a lo sumo, de una “incursión”.

Tabla 4.2 Contenidos del código ‘agresión externa’ para Costa Rica y Nicaragua en torno de la crisis de isla Portillos (2010-2015)

<p>El Gobierno de Laura Chinchilla pretende que una comisión imparcial [de la OEA] compruebe la aparente <i>invasión de militares nicaragüenses</i> (La Nación 2010j).</p>	<p>“Para mí, como costarricense, es un deber apoyar las gestiones que hace el Poder Ejecutivo en relación con la <i>invasión de la que hemos sido objeto</i>”, dijo esta tarde Claudio Monge, diputado del PAC (La Nación 2010k).</p>
<p>Costa Rica reiteró que la situación planteada por el país ante la OEA no es un conflicto limítrofe, <i>sino una acción armada de un miembro de la Organización contra un país sin ejército</i> (La Nación 2010m).</p>	<p>“Costa Rica se encuentra <i>invadida por tropas extranjeras y esto es una situación que debe llamar la atención de la comunidad internacional</i> [...]”. Chinchilla “sostuvo que el país agotará todas las vías del Derecho Internacional y puso como <i>última opción pedir ayuda a fuerzas extranjeras</i>” (La Nación 2010n).</p>
<p>Estas acciones fueron calificadas como una <i>invasión militar por la presidenta de la República, Laura Chinchilla</i>, lo que causó que Costa Rica elevara el caso ante la OEA (La Nación 2010q).</p>	<p>Jaime Incer señaló que las ordenanzas de la CIJ constituyen una derrota para la diplomacia costarricense. “Costa Rica perdió, porque su <i>intención de demostrar que somos invasores se desvaneció</i>” (La Nación 2011e).</p>
<p>En la celebración de los 62 años de abolición del ejército, Chinchilla [...] indicó que eso <i>no significa la renuncia a la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Costa Rica</i>. “<i>solo los cobardes son valientes ante los indefensos. No permitiremos [...] mayores violaciones a nuestra soberanía e integridad territorial</i>” (La Nación 2010w).</p>	<p>Esta tarde Úbeda firmó una nota que le fue entregada al Embajador de Nicaragua [...], donde condenó las amenazas de Daniel Ortega de pelear [...] el territorio correspondiente a la provincia costarricense de Guanacaste. El incidente fue el último de una serie de acontecimientos que han tensado las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua desde octubre de 2010, <i>cuando tropas nicas invadieron la limítrofe isla Calero</i> (La Nación 2013c).</p>
<p>“Yo lo que le recuerdo a Costa Rica es que ellos (los nicaragüenses) pasaron de las palabras a los hechos; ellos <i>ya invadieron la porción del territorio de Costa Rica que hoy se encuentra en disputa</i>” (La Nación 2013o).</p>	<p>El jefe de la diplomacia tica agregó que no es solo la <i>invasión en la isla Portillos</i> (que forma parte de la isla Calero), sino que también harán patente <i>el descontento por la amenaza de reclamar Guanacaste</i>, así como la puesta en subasta de bloques de mar de Costa Rica [...] (La Nación 2013p).</p>

Tabla 4.2 (continuación)

<p>“Costa Rica es firme creyente y escrupulosa practicante [...] del derecho internacional. Esta actitud contrasta con el <i>irrespeto absoluto del Gobierno de Nicaragua a las normas más elementales de la conducta y convivencia entre los Estados</i>”, dijo Chinchilla [...] ante la ONU, para destacar [...] los afanes expansionistas del Gobierno nicaragüense. [...] “Los pueblos de Nicaragua y Costa Rica deseamos y merecemos vivir en paz, pero el Gobierno nicaragüense se empeña en impedirlo [...]” (<i>La Nación</i> 2013t).</p>	<p>“Las acciones de Nicaragua [...] representan una violación de las medidas provisionales dictadas por la Corte [...] además <i>violan el territorio nacional y buscan reconfigurar la desembocadura del río San Juan</i>, y a Costa Rica no le ha quedado otra opción que volver a acudir a la Corte, a fin de detener, tan pronto como sea posible, esas acciones nicaragüenses”, expresó la Cancillería. “Costa Rica pidió [...] nuevas medidas provisionales [...] con la intención de frenar las recientes agresiones perpetradas por Nicaragua” (<i>La Nación</i> 2013s).</p>
<p>El pronunciamiento de Santos y Chinchilla también lleva la firma del mandatario panameño. [...] <i>La unión de los tres países tiene como objetivo principal detener las pretensiones de expansión nicaragüense en el mar Caribe</i>, que afectaría también territorio jamaicano (<i>La Nación</i> 2013s).</p>	<p>“No buscamos ningún resultado concreto, sino sonar la señal de alarma en la comunidad internacional sobre las actividades de un país, cuya política expansionista lo está llevando a agredir a sus vecinos y alterar los equilibrios en la región”, explicó el canciller (<i>La Nación</i> 2013q).</p>
<p>“Este irrespeto ha conducido a continuas, claras e inaceptables agresiones contra nuestro país y a un burdo desdén por las órdenes de la Corte de La Haya”, dijo Laura Chinchilla (<i>La Nación</i> 2013v).</p>	<p>“Seguimos haciendo esfuerzos para hacer que la comunidad internacional se commueva de ver las agresiones grotescas que está cometiendo Nicaragua en contra de Costa Rica”, dijo el canciller (<i>La Nación</i> 2013ac).</p>
<p>Castillo llevó la solicitud de ayuda contra las agresiones nicaragüenses ante la secretaria estadounidense para Asuntos del Hemisferio. [...] <i>Las agresiones del Gobierno de Ortega vienen desde la invasión a territorio costarricense en el Caribe norte en octubre de 2010</i> y se reforzaron [...] cuando se abrieron dos nuevos canales de salida de ese río al mar, violentando tierra firme de Costa Rica (<i>La Nación</i> 2013w; 2013x).</p>	<p>Costa Rica argumentó ante la Corte que <i>Nicaragua atentó contra la coexistencia pacífica de ambos países, al tratar de amputar una parte del territorio nacional</i>. [...] Édgar Ugalde Álvarez, agente de Costa Rica ante la CIJ, relató que <i>el país fue objeto de actos unilaterales e ilícitos por parte del Gobierno de Daniel Ortega cuando, en el 2010, personal civil y militar invadió Calero y abrió caños artificiales en el humedal</i> (<i>La Nación</i> 2015a).</p>
<p>Chinchilla pidió a los costarricenses [tener] paciencia ante las <i>agresiones nicaragüenses</i>. [...] “Hacemos un llamado a los ciudadanos para no inflar la guerra verbal”, dijo la presidenta (<i>La Nación</i> 2013af).</p>	<p>“Es muy clara la invasión que ha sufrido Costa Rica, está pidiendo que se tomen medidas provisionales para salvaguardar la integridad de su territorio y sus derechos soberanos”, declaró el representante ante la CIJ (<i>La Nación</i> 2013ae).</p>
<p>Chinchilla consideró que difícilmente la sentencia ayude a <i>detener las agresiones contra Costa Rica</i>. “Cuando hay regímenes autoritarios, autocráticos, profundamente corruptos en el país del norte, se tienden a intensificar las agresiones contra nuestro país” (<i>La Nación</i> 2015b).</p>	<p>“Se reconoce la soberanía sobre el territorio en disputa, se reconoce que Nicaragua debe indemnizar y que invadió a lo largo del proceso y las medidas cautelares. Reconozco que no fuimos efectivos en demostrar que había una emergencia al estar en medio de (una situación) de invasión”, dijo Chinchilla (<i>La Nación</i> 2015c).</p>

Tabla 4.2 (continuación)

<p>José María Tijerino calificó <i>la incursión de militares nicaragüenses como una ‘invasión’, pero aseguró que un enfrentamiento armado es la última opción para defender la soberanía del país</i> (La Prensa 2010w).</p>	<p>“La resolución de la Corte plenamente satisface la valoración nacional de que su territorio fue invadido por Nicaragua en un acto de abierta ilegalidad”, según Luis Guillermo Solís (La Nación 2015e).</p>
<p>“Nicaragua ha violado la integridad territorial y la soberanía de nuestro país, y ha ejecutado reiteradas acciones en menoscabo del ambiente [...]”, indica el canciller Castro. “<i>Enfrentamos una clara intervención militar que, además del impacto directo sobre Costa Rica, viola abiertamente el derecho internacional y pone en riesgo la estabilidad y la paz de Centroamérica y el Caribe</i>” (La Prensa 2010al).</p>	<p>Laura Chinchilla afirmó que Nicaragua ha cometido una “grave violación” y una “inmerecida agresión” a la soberanía costarricense con la incursión de militares en su territorio y dijo que ese país ignora de forma “flagrante” el tratado de límites Cañas-Jerez. “Estas acciones solo las podemos calificar como una grave violación a nuestra soberanía, a la integridad de nuestro territorio y a nuestro patrimonio ambiental [...]” (La Prensa 2010ab).</p>
<p>“Este no es un conflicto limítrofe [...]esto tiene que ver con una <i>flagrante invasión al territorio costarricense por parte de tropas militares extranjeras</i>”, aseveró Chinchilla (La Prensa 2010as).</p>	<p>Para el jurista Norman Miranda, “Costa Rica es como la Colombia de América Central y le sobran las ganas de pelear [...]”. <i>Insistió en que no existe ‘invasión’ de parte de Nicaragua y así lo grita Laura Chinchilla, pero lo correcto es llamarlo ‘incursión’</i> (La Prensa 2013l).</p>
<p>El jefe del Ejército de Nicaragua [...] Humberto Ortega, declaró [...] que <i>Costa Rica exageró al denunciar una ‘invasión’ nicaragüense, lo que ha dificultado superar la disputa fronteriza</i>. “[...] Ahora no hay ni una sola batalla. En todo caso, lo que puede haber es una intrusión o un cruce de una pequeña patrulla en territorio tico” (La Prensa 2010be, 2010bj).</p>	<p>Castillo se refirió constantemente a Nicaragua como “un país invasor y agresor”, pero no solo no logró comprobar la invasión y agresión nicaragüense hacia su país, sino que además se mostró amenazante con su ultimátum de 48 horas a la OEA, para que obedeciera las peticiones de Costa Rica (La Prensa 2010ar).</p>
<p>El Gobierno costarricense insiste en que Nicaragua ha invadido su territorio. [...] Hoy que en este país se celebra el 62 aniversario de la abolición del ejército, <i>se aprovecha la ocasión para denunciar la supuesta ‘invasión’</i>. Nicaragua alega que los trabajos y la presencia de militares se realizan en territorio soberano (La Prensa 2010bv).</p>	<p>Solís afirmó que “asiste a Costa Rica toda la razón para esperar una resolución favorable en este contencioso”. “<i>Nuestro territorio fue invadido y ocupado, aunque momentáneamente, pero de manera reiterada, por fuerzas militares de Nicaragua en un primer momento, y civiles en un momento posterior</i>”, declaró el mandatario (La Prensa 2015b).</p>

Tabla 4.3 Consulta sobre la categoría ‘agresión externa’ en referencia con la crisis por isla Portillos

Exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas	Exvicecanciller de Costa Rica
<p>Yo lo matizaría por la forma en que percibo el desarrollo de los acontecimientos en cuanto a su origen. Tengo la impresión [...] de que fue un conflicto que escaló a partir de ciertas decisiones, que no veo que en ese momento tuvieran como el designio de Managua, simplemente se fueron produciendo [...] generado el hecho, exacerbado el conflicto, yo sí creo que ahí el Gobierno de Nicaragua lo adoptó y a partir de ahí, diría que sí se produce un caso de agresión, una agresión limitada, una agresión diría, en el punto de vista fáctico no desde el punto de vista de discurso con sordina porque nunca hubieron grandes destacamentos.</p>	<p>Sí, sin duda alguna porque se presenta una serie de elementos que nos llevan a eso: primero la utilización de territorio costarricense; segundo la amenaza de hacer un aeropuerto de tres kilómetros en lo que llaman isla Maíz; tercero la constante violación de ingreso de militares, de amenazas a ciudadanos en la zona, de presión para que nuestros estudiantes y maestros no pudieran usar la libre navegación del río San Juan. Además la amenaza oficial de una invasión militar, que se dio en algún momento [...], no sabíamos qué hacer porque no teníamos los recursos. Costa Rica tiene muy poca capacidad defensiva y ninguna capacidad ofensiva, entonces sin duda alguna había las características de una agresión de Estado a Estado.</p>
Experto costarricense en política internacional	Experto en derecho internacional público de Nicaragua
<p>Sí, aunque fueran tres kilómetros cuadrados. Obviamente no era una invasión masiva pero sí fue una invasión utilizando medios militares. Fue una invasión de territorio que otro Estado creyó que estaba bajo su soberanía. [...] No era solo isla Portillos, era la plataforma continental y el mar territorial todo lo que se estaba jugando, y ellos estaban imponiendo el uso de la fuerza.</p>	<p>Obviamente Costa Rica escogió el lenguaje más efervescente y más tenso y la verdad ahí lo que había era un conflicto de interpretación alrededor de los laudos Alexander. [...] Entonces lo que para Costa Rica significaba una agresión, para Nicaragua significaba una interpretación que ella daba a los laudos Alexander y es una interpretación que, creo yo, tiene bastante fundamento.</p>
Experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua	Experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas
<p>Claro [...], la agresión está dada en la medida en la que se usan las dragas para el río, para crear caños o para construir caños en Harbour Head, están en disputa ese pedacito de [...] lodo, porque al final es un suampo, al final de cuentas eso, Pastora no sé si con autorización del Gobierno central, con autorización o no de la Cancillería o de quien sea su jefe, comienza a hacer dragado [...] usa las dragas para construir caños en Harbour Head.</p>	<p>Si vos tomás lo que dice la ley y ves un poco cómo fueron los hechos, pues yo te diría que es un poquito exagerado. Obviamente para poder llevar eso a plano internacional, Costa Rica tiene que justificarlo y lo plantea un poco en esos términos, por eso te digo que desde el punto de vista de los derechos soberanos sobre el río y la acción del dragado, Nicaragua tiene el amparo de la ley, pero ¿qué no hizo? Pues no tomó en cuenta a su vecino [...]</p>

Al consultarse a las personas expertas si los episodios de la crisis en torno a isla Portillos pueden considerarse una agresión externa, se encontraron respuestas divididas (tabla 4.3). En general, se tiende a relativizar la carga valorativa de la categoría, en la medida en que esta respondía más a un uso político que a uno estrictamente jurídico, tal como ocurrió en el caso Ecuador-Colombia. Los expertos costarricenses estimaron que la amenaza fue real y se dio una imposición mediante la fuerza, mientras las personas expertas nicaragüenses añadieron que Costa Rica utilizó las palabras que le daban más réditos en materia discursiva, y sobredimensionó la crisis.

De acuerdo con los aportes del constructivismo en los estudios internacionales así como de las contribuciones de la Escuela de Copenhague, se puede visualizar cómo Costa Rica percibió la disputa desde la óptica de la seguridad, ante lo cual su movida securitizante implicó no solamente tratar de convencer a la audiencia doméstica sino la necesidad de posicionar la temática en la agenda de la región, al caracterizar la amenaza en ese nivel regional. Las respuestas políticas consistentes con tal interpretación conllevaron un activismo por 'hacer ver' a la comunidad de Estados los hechos denunciados, que pudieran ser verificados, y obtener apoyos de orden moral y formal.

Al analizar, en la tabla 4.4, cuáles fueron las audiencias privilegiadas tanto por Costa Rica como por Nicaragua en la securitización de la crisis, se encontró bastante paridad en los niveles de interacción. Una tendencia muy notable, y que se diferencia del caso Ecuador-Colombia, es el bajo peso que adquirió el nivel regional, en la medida en que la disputa en torno a isla Portillos se judicializó en el nivel universal ante la incapacidad de respuestas de las instituciones regionales. Costa Rica, como Estado agredido, daría un peso muy importante al nivel doméstico. Requería generar cohesión interna para su proyección externa y en las instituciones internacionales, para revertir la situación con el apoyo de terceros Estados, dada su identidad de política exterior y su condición de Estado desarmado. Nicaragua, al centrar sus intereses en el desarrollo del fronterizo río San Juan, dio mayor peso al nivel bilateral. Una característica común de los casos estudiados es la falta de legitimidad de la audiencia subregional para mediar en las crisis, concretamente el Sistema de Integración Centroamericano y sus instituciones.

Tabla 4.4 Audiencias privilegiadas por Costa Rica y Nicaragua en el manejo de crisis de isla Portillos

	Doméstica	Bilateral	Subregional	Regional	Instituciones
Costa Rica	29	30	-	17	40
Nicaragua	23	36	1	18	27

En este contexto, la tabla 4.5 ofrece una síntesis de la confluencia de códigos que vinculan el tipo de audiencia privilegiada con el tipo de respuestas políticas adoptadas. Se encuentra que las respuestas de carácter doméstico tienen por audiencia mayoritaria al público ‘doméstico’ y el ‘bilateral’. Las respuestas bilaterales tienen por audiencia mayoritaria al público ‘bilateral’ y al ‘doméstico’. Las respuestas subregionales (zona centroamericana) tienen como audiencia el público ‘subregional’. Las respuestas regionales tienen como audiencias mayoritarias al público ‘regional’ y al doméstico. Finalmente las respuestas universales tienen como audiencia mayoritaria al público ‘institucional’ en 120 citas, al ‘regional’ en 19 citas y al ‘doméstico’ en 13 citas. Esta tabla evidencia que las respuestas políticas con mayor impacto se dieron en los niveles ‘bilateral’ y ‘universal’, y las audiencias privilegiadas fueron la ‘doméstica’ y las ‘instituciones’.

Tabla 4.5 Concordancia entre tipo de respuestas políticas y de audiencia relevante

		Audiencia				
		Doméstica	Bilateral	Subregional	Regional	Instituciones
Respuestas	Doméstica	96	8	-	3	2
	Bilateral	65	72	1	15	31
	Subregional	-	-	11	-	-
	Regional	16	6	1	34	5
	Universal	13	5	1	19	120

Al igual que lo ofrecido en el caso Ecuador-Colombia, las respuestas en los distintos niveles pudieron ocurrir de forma consecutiva o simultánea, por lo que la estructura ofrecida no necesariamente sigue una trayectoria temporal sino temática.

### El apertrechamiento fronterizo y la Ruta 1856

La incursión nicaragüense en isla Portillos tuvo respuestas políticas costarricenses que, siguiendo la teoría de la securitización, se pueden definir como ‘ordinarias’, en el apertrechamiento de fronteras y la consecuente movilización de fuerzas de seguridad hacia la zona en disputa, como estrategia para reproducir la soberanía. También se dieron medidas ‘extraordinarias’ como la construcción –bajo el argumento de necesidad y urgencia– de una ruta paralela al río San Juan, motivada en la defensa nacional, la Ruta 1856 Juan Rafael Mora Porras, también denominada “la trocha fronteriza”.

En relación con las medidas ordinarias, una temática que generó tensión y amplia cobertura mediática fueron las denuncias de la ‘militarización’ en Costa Rica, lo cual supuso que se cuestionara a la identidad nacional como Estado desarmado, uno de sus ejes de política exterior. Estos cuestionamientos tuvieron como principal marco de referencia al discurso de política exterior nicaragüense, lo cual se concatenó con grupos domésticos y líderes políticos que problematizaban la decisión costarricense de abolir sus fuerzas armadas desde 1948.

En primera instancia, las acciones de securitización de la disputa se inician cuando se reciben las denuncias de incursiones nicaragüenses en territorio de Costa Rica, concretamente en Finca Aragón, en isla Calero. Ante estas denuncias, se envía “un contingente de policías a la frontera norte [que tenían] un carácter preventivo y de vigilancia”, lo cual, según la presidenta Chinchilla, no podía “verse como una provocación a las autoridades nicaragüenses” (*La Nación* 2010d). Para inspeccionar la zona, se enviarían desde San José efectivos de la fuerza pública (Policía), funcionarios del Ministerio de Ambiente, de Cancillería y de la Fiscalía. El ministro de Seguridad, José María Tijerino, señaló que “decenas de oficiales de la

Fuerza Pública viajaron en avionetas a la isla para retomar el control” (*La Nación* 2010b). En estas primeras acciones, que se denominaron “Misión de Paz”, se izó la bandera de Costa Rica en la zona en cuestión, ante la mirada de los “militares del Ejército de Nicaragua que estaban al otro lado del San Juan, sin que reaccionaran” (*La Nación* 2010e).

Este acto se interpretó desde Managua como una demostración de que “Finca Aragón pertenece a Costa Rica y no a Nicaragua [...] por eso los policías instalaron una bandera”, que implicó el desplazamiento de “unos 70 oficiales que portaban fusiles M-16 y ametralladoras M-60, con el objetivo de ‘resguardar la soberanía’ y verificar en el sitio las denuncias de supuesta invasión” (*La Prensa* 2010c). Esta movilización constó de “oficiales [que] iban con vestimenta de camuflaje, cascos, cadenas de tiros colgados sobre el cuerpo y [...] hasta con dos ametralladoras M-60, entre otro tipo de armamento”. Según el ministro de Seguridad Tijerino, la Policía costarricense se mantuvo “haciendo vuelos en el lugar para vigilar que no se repitan violaciones a la soberanía costarricense” (*La Prensa* 2010f).

La prensa nicaragüense reseña que en el lugar se encontraba “un equipo de la Cruz Roja preparado para atender heridos de bala o por las minas terrestres que puedan haber en la zona limítrofe” (*La Prensa* 2010c). En este lugar se ensayaba “el rescate de heridos de guerra en la frontera con Nicaragua [...] [tras la movilización de] personal de salud y rescate a la ‘zona caliente’ [...], pues Costa Rica desplegó [...] a 150 policías con armas de guerra y uniformes de camuflaje”, asumiendo que se trataba de una “zona de combate” donde la Cruz Roja se rige “por otro protocolo y no por el de los combatientes” (*La Prensa* 2010h).

En el marco de las primeras movilizaciones de Costa Rica se reportaba el envío de tropas nicaragüenses hacia la frontera “en una acción [...] motivada por el narcotráfico”, según la posición del portavoz del Ejército nicaragüense, quien añadió que Nicaragua no veía “que ahí (frontera) se vaya a presentar alguna situación de naturaleza (armada)” (*La Nación* 2010g). En efecto, las Fuerzas Armadas nicaragüenses se encontraban apoyando las acciones del dragado (*La Prensa* 2010b, 2010d), y, según la posición de Managua, lo que se denunció como incursiones en Finca Aragón eran operaciones en contra del narcotráfico, donde se “capturaron 72 barriles

de combustible, lanchas rápidas, fusiles hondureños, hondureños indocumentados, celulares satelitales”, un territorio que para operarios del dragado se trataba de “tierra de nadie” (*La Prensa* 2010c, 2010k).

En el marco de estos eventos, Costa Rica reunió a su Consejo Nacional de Seguridad (*La Prensa* 2010c, 2010v) y remitió a Nicaragua la nota de protesta DM-412-10, del 21 de octubre de 2010. En este documento señaló que se constató el lanzamiento de sedimentos en suelo costarricense, lo cual “constituye una violación inaceptable a la soberanía”, ante lo que se demanda el “cese inmediato de cualquier acción o actividad que afecte al territorio” (MREC 2010, 95). Esta nota, como parte de la diplomacia de micrófono entre los países, tuvo como respuesta que Nicaragua rechazara “categóricamente las afirmaciones contenidas [...], ya que todas las actividades [...] se han realizado en territorio nicaragüense”, y expresó la “más enérgica protesta por las reiteradas violaciones de tropas de las fuerzas armadas costarricenses a territorio nicaragüense” (*La Prensa* 2010, 2010m, 2010r). Nicaragua aprovechó la ocasión para hacer saber de la detención de funcionarios del Organismo de Investigación Judicial que habían ingresado a su territorio de forma irregular (*La Prensa* 2010o). Las declaraciones de Nicaragua respecto de las “fuerzas armadas costarricenses” motivaron a la presidenta Chinchilla a señalar que “seguro se les olvidó del otro lado de la frontera quién era su vecino país fronterizo. Costa Rica abolió el ejército [...] no existen tropas militares” (*La Prensa* 2010q).

Tanto Costa Rica como Nicaragua iniciaban una escalada discursiva que conllevaba la proyección de las fuerzas de seguridad en las márgenes fronterizas. Según Llaguno Thomas (2014, 132), esta coyuntura representaba una “prueba para crear la necesidad de una defensa permanente por la ‘indefensión’ en la que se encontraba Costa Rica, a lo cual se sumaban voces de sectores de la política o la ciudadanía. Por ejemplo, Mariano Figueres señalaba como inaceptable “la posición blandengue y timorata del Gobierno”, y Manuel Mora Salas “hizo un llamado a la unidad nacional [...], poniéndose a las órdenes [...] para la conformación de una milicia, con excombatientes de la guerra de los ochenta en Nicaragua” (cits. en Llaguno Thomas 2014, 134-135).

En el marco de la movilización de efectivos de la fuerza armada nicaragüense a la zona en disputa, Costa Rica anunció el 1 de noviembre de 2010

que, tras un sobrevuelo sobre isla Calero, habrían comprobado “la presencia de unos 50 soldados nicaragüenses que además izaron una bandera de ese país”, ante lo cual pediría a la Organización de Estados Americanos que interviniera (*La Prensa* 2010s, 2010aa). Ese mismo día, Costa Rica envió dos notas de protesta a Nicaragua (*La Prensa* 2010x).

La nota DM-429-10, destinada a Nicaragua, indicó que las acciones denunciadas “no se tratan de un problema originado por la falta de claridad sobre la línea fronteriza”; y se rechaza la afirmación sobre la existencia de “fuerzas armadas costarricenses”. Se recuerda que las obras de dragado “no pueden dañar territorio costarricense” y se invita a celebrar una reunión binacional para tratar el tema del dragado, pues es “necesario que dichos trabajos sean suspendidos como muestra de buena fe” (MREC 2010, 145-47).

La nota DM-430-10 informa que se ha verificado que “efectivos del Ejército de Nicaragua han ingresado a territorio” costarricense y señala que “la bandera de Costa Rica que se encontraba en esa zona fue removida y en su lugar se colocó una bandera de la República de Nicaragua”. Esto constituye, para Costa Rica, “una inaceptable violación a su integridad territorial y soberanía”, por lo cual se “demanda el retiro inmediato de miembros de la fuerza armada [...] así como cualquier otro funcionario del Gobierno de Nicaragua”. Se condiciona la reunión propuesta en la nota anterior al “retiro inmediato del territorio soberano de Costa Rica” (MREC 2010, 148).

El apertrechamiento fronterizo había tenido un carácter doméstico en la medida en que cada Estado tenía la posibilidad soberana de movilizar a sus fuerzas de seguridad dentro del territorio nacional. Sin embargo, a partir de estos incidentes que tuvieron como punto central la izada de bandera nicaragüense en la isla Calero, la securitización de la amenaza para Costa Rica tuvo un carácter regional: percibía su soberanía vulnerada frente a lo cual su identidad de política exterior –caracterizada como desarmada y apegada a las normas internacionales– motivaba que se buscaran soluciones multilaterales. La presidenta Chinchilla calificó el acto como “una ‘grave violación’ a la soberanía” (*La Prensa* 2010ab), al tiempo que los ministros “Tijerino y Castro esperaban que esto no lleve a un conflicto

armado” (*La Prensa* 2010aa). Castro indicó: “No vamos a mandar a policías a enfrentarse a tiros con el Ejército [...], eso sería una irresponsabilidad y una pérdida de nuestra fuerza moral” (*La Prensa* 2010w).

Discursivamente, Nicaragua percibió el condicionamiento del diálogo bilateral con el retiro de tropas de isla Calero como un asunto sensible de soberanía, al alegar que se encontraba en territorio nacional. Además, para el experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Costa Rica cometió el error de reaccionar “de la manera militar, en Nicaragua causó un impacto increíble [...], el aterrizaje de tropas aerotransportadas, con las cananas cruzadas al pecho con ametralladoras 50, y entonces eso en lugar de tener un efecto de apaciguador de la crisis en Nicaragua despertó todavía una reacción mayor en contra de Costa Rica”.<sup>19</sup> Para el Ejército nicaragüense, la bandera estaba izada en su “territorio, que es donde están las tropas” (*La Prensa* 2010y). El presidente Ortega señaló que la pugna no debía atenderse en la Organización de Estados Americanos sino en la Corte Internacional de Justicia, por lo cual “continuará con el dragado del río nicaragüense, y que tampoco retirará a las tropas del Ejército que están en territorio nacional en labores contra el narcotráfico” (*La Prensa* 2010z).

Las siguientes gestiones se llevaron a cabo en el Consejo Permanente y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA y, posteriormente, mediante casos contenciosos en la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya. Fundamentalmente, Costa Rica y la comunidad de Estados de la región se enfrentaban a la negativa nicaragüense de retirar su personal civil y militar de la zona en disputa, ante lo cual la condición de Estado desarmado de Costa Rica se percibía, instrumental y estratégicamente, como una vulnerabilidad. En este contexto, el ministro de Seguridad, José María Tijerino, expresó a medios de comunicación que “estos señores se retirarán por la razón o la fuerza, apoyados nosotros por el derecho internacional, por los mecanismos que el derecho internacional tiene dispuestos en los que también está el uso de la fuerza” (*La Nación* 2010i). Esto fue recibido en Nicaragua como

---

<sup>19</sup> Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.

una amenaza, y más adelante, en enero de 2011, el canciller costarricense René Castro expresó:

El ser pacifistas está en el alma costarricense, pero fuerzas externas nos están obligando a considerar posturas históricas nuestras. [...] Es hora de reconsiderar el pacifismo que caracteriza a Costa Rica. Es hora de armar fuerzas de seguridad que no se llamen ejército, pero que tengan capacidad de defensa contra ejércitos extranjeros en eventuales confrontaciones (*La Nación* 2011c).

Estos discursos de autoridades políticas generaron un amplio cuestionamiento a la forma en que se representaba la trayectoria de la política exterior costarricense, pues se valoraba la posibilidad de ejercer coerción a fin de satisfacer el interés nacional: que las Fuerzas Armadas nicaragüenses abandonaran zona ocupada. Sobre este asunto, el experto costarricense en política internacional consultado, estimó que era impensable para Costa Rica rearmarse, pues ha tenido una reputación internacional muy fuerte en la temática del desarme, e implicaría restar recursos al desarrollo nacional.<sup>20</sup> El exvicecanciller de Costa Rica opinó que Costa Rica no tenía nada por reconsiderar, más bien se trataba fortalecer “una policía en fronteras, sería y especializada”.<sup>21</sup>

Esta percepción de vulnerabilidad estratégica frente a Nicaragua generó que Costa Rica buscara opciones para mitigarla, en términos de soberanía e integridad territorial. Para ello, en diciembre de 2010, empezó la construcción de un ‘sistema de defensa’. Este consistía en “la construcción de una red de helipuertos, la instalación de mallas para controlar el acceso a tres ríos de la zona fronteriza y la apertura de caminos que [darían] acceso por vía terrestre a esa región”. Según Tijerino, esta red estaría defendida “con fuerzas tácticas y tienen su propia defensa antiaérea [...] los helipuertos permitirán apoyo logístico ‘en caso de una contingencia” (*La Nación* 2011a). Además, se contrató una empresa de satélites para “fotografiar, en forma continua, la zona donde están los militares en isla Calero [...],

---

20 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

21 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

cuantificar los daños al territorio nacional y servir de prueba en el plano diplomático [...] [cuyos] gastos [...] se justifican porque se trata de un asunto de seguridad nacional” (*La Nación* 2010j).

En relación con los caminos, a partir de ese mes (diciembre de 2010) comenzó la construcción de la trocha fronteriza, que consistía en un camino rústico “de 160 kilómetros entre Los Chiles y Delta Costa Rica, de los cuales 120 km se disponen de forma paralela al San Juan. Se trata de un derecho de vía de 20 metros, dentro del que se localiza el camino con unos 8 metros de ancho” (Astorga 2012, 4). Tal como reseña Boeglin (2013a), la construcción y el desarrollo de la ruta se sujetaron a escrutinio público, concretamente por “mal manejo de los fondos públicos y de actos de corrupción” que se ventilaron en diversas instituciones, incluyendo la Asamblea Legislativa.

La trocha fronteriza consistió en un proyecto de gran alcance para la administración de Chinchilla. Si bien había comenzado en diciembre de 2010, en marzo de 2011 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 36440-MP para “declarar estado de emergencia la situación y el proceso desencadenado ante la violación de la soberanía costarricense por parte de Nicaragua”.<sup>22</sup> Este Decreto Ejecutivo tuvo como propósito permitir al gobierno, al securitizar la amenaza, recurrir a ‘medidas extraordinarias’ y exigir el derecho para utilizar cualquier medio disponible para enfrentar la incursión nicaragüense. En este caso, dada la urgencia de la ‘invasión’, se argumentó la posibilidad de proceder, aunque no se contaba con estudios de impacto ambiental. El Decreto reconocía en sus considerandos:

IV. Que con la invasión militar y ocupación realizada por Nicaragua en Costa Rica desde el mes de octubre de 2010, tropas nicaragüenses ocupan una parte del territorio de Costa Rica, en clara violación a la soberanía, integridad territorial y dignidad nacional. V. Que lo anterior ha generado una constante violación a los espacios terrestres, aéreos y marítimos de Costa Rica, afectando no solo la soberanía nacional sino que también

---

22 Presidencia de la República de Costa Rica. 2012. Decreto Ejecutivo N° 36440-MP para “Declarar estado de emergencia la situación y el proceso desencadenado ante la violación de la soberanía costarricense por parte de Nicaragua”. <https://www.cne.go.cr>

ha generado una grave devastación ambiental al destruirse delicadas zonas de humedales nacionales, debidamente registradas y reconocidas a nivel internacional. XII. Que la atención del desastre producto de las acciones del Ejército y el Gobierno nicaragüense, hasta el momento se ha podido realizar con los recursos y por medio de los procedimientos ordinarios que regulan la Administración Pública; sin embargo, *se impone en este momento, recurrir a los mecanismos de excepción que la Constitución y la Ley le dan al Estado* (cursivas del autor).

Al consultar al exvicecanciller de Costa Rica sobre las decisiones para desarrollar una estrategia de defensa durante la crisis, señaló:

Se estudió el territorio y se trató de definir cómo defender la zona o cómo vigilarla, y por eso aparece el desarrollo de la trocha fronteriza, que nos daba la posibilidad de [sustituir] el río San Juan [al consistir en] una vía de acceso paralela; y además si había un conflicto armado [permitiría] sacar a nuestros efectivos policiales de la zona. Entonces ahí lo que se definió fue consolidar lo que se llama Policía de fronteras [...], y contratar recursos técnicos como una agencia [...] para tener imágenes satelitales para vigilar más la zona fronteriza.<sup>23</sup>

La trocha habría sido construida como “un proyecto de guerra”, no como “un proyecto normal de carreteras [que] tiene toda una planificación, un orden lógico y desarrollo técnico”. Esto se debió a que en el nivel político se calificó como urgente, por lo cual se procedió según el “mecanismo de imprevisibilidad [...], en el cual el ingeniero de la zona [del Consejo Nacional de Vialidad] escoge una empresa que esté ahí cerca, que tenga la posibilidad de acción inmediata” (*La Nación* 2012i). De esta forma se comenzó a desarrollar las obras; esto, *a posteriori*, generó cuestionamientos debido a la ausencia de controles adecuados, lo que derivó en pesquisas penales y políticas.

Como hitos relevantes en la construcción de la vía, se destaca que en diciembre de 2011 Nicaragua demandó a Costa Rica en la Corte Internacional

---

23 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

de Justicia por el daño ocasionado al río San Juan. En enero de 2012, se inauguró la trocha y fue nombrada Ruta Nacional 1856 Juan Rafael Mora Porras (*La Nación* 2012a, 2012b). En mayo de ese año se suspendieron los contratos de empresas y de funcionarios públicos tras vincularlos con casos de corrupción en la construcción de la ruta (*La Nación* 2012d, 2012c). En junio la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa decidió entrevistar a funcionarios vinculados con el mal manejo de la obra (*La Nación* 2012e). En julio la Corte Centroamericana de Justicia condenó a Costa Rica por daños ocasionados en el río San Juan por la construcción de la Ruta 1856 (*La Nación* 2012f; *La Prensa* 2013q). En agosto, durante las comparecencias en la Asamblea Legislativa, René Castro, como Ministro de Ambiente y Energía, señaló “que no hacía falta un estudio de impacto ambiental ‘tradicional’ o previo a la construcción de la nueva trocha paralela al río San Juan [...] porque se [trataba] de una obra de emergencia para el país” (*La Nación* 2012g). Finalmente, en diciembre, la Contraloría General “abrió un procedimiento administrativo, tendiente a imponer eventuales sanciones a 21 funcionarios y exfuncionarios” (*La Nación* 2012h).

En relación con los cuestionamientos al proyecto durante 2012, el gobierno costarricense expresó, mediante un comunicado nacional:

1) Costa Rica asumió la defensa de la soberanía nacional e integridad territorial como consecuencia de los actos realizados por Nicaragua en la zona fronteriza norte. Fue aquel país quien invadió militarmente el territorio costarricense. [...] 2) [...] el riesgo de un escalamiento del conflicto podía resultar en el desplazamiento de comunidades fronterizas, lo que requería una vía terrestre que facilitara acciones de evacuación civil, movilización y defensa. [...] 6) En el contexto de un país invadido y amenazado, era incompatible realizar estudios de impacto ambiental como condición para llevar a cabo esas obras, dado el estado de urgencia, pues ello hubiera retrasado cualquier acción de defensa [...] 12) La Ruta 1856 debe ser valorada por los costarricenses a la luz de las circunstancias antes explicadas y su importancia estratégica para el país [...] el Gobierno de la República reitera que, sin importar la adversidad, no claudicará en su legítima defensa (Presidencia de la República de Costa Rica 2012).

En febrero de 2013, se reanudan los trabajos en la trocha. El canciller Castillo indicó que esta obra “es la mayor medida de precaución”, y la presidenta Chinchilla consideró que la trocha es “un símbolo de resistencia pacífica ante las amenazas extremas. [...] Es una obra civil estratégica para el desplazamiento de nuestros policías y cuerpos de emergencia si algún día tuviéramos que acudir de nuevo a defender la patria” (*La Nación* 2013a). En ese año se dieron a conocer las responsabilidades políticas atribuidas por la Comisión de Ingreso y Gasto Público, y se estimó que la siguiente administración debía culminar los trabajos, y se contaba con el compromiso inicial del presidente electo Luis Guillermo Solís (*La Nación* 2014b). Esta continuación se descartó en 2016, cuando se conoció que el gasto total de la obra rondaba los 55 millones de dólares desde su inicio (*La Nación* 2016).

Desde la óptica nicaragüense, las acciones de Costa Rica se explicarían por el hecho de que no existía “cosoberanía” sobre el río San Juan, ante lo cual se ocasionaron “graves daños medioambientales en la frontera entre los dos países a causa de obras de construcción” (*La Prensa* 2011f). También alegaba que Costa Rica “decidió [...] que el río desapareciera y aparentemente eso es lo que quieren hacer” (*La Prensa* 2011e). Para el experto nicaragüense en derecho internacional público,

la carretera era un desastre dentro de cualquier esquema. Primero era un acto de represalias contra Nicaragua, lo había dicho la presidenta, construían la carretera porque Nicaragua había agredido a Costa Rica. En segundo lugar, la carretera se hizo sin planificación alguna [...] los actos de corrupción ampliamente documentados en los procesos judiciales en Costa Rica [...] y además de eso, construida de una manera arbitraria destruyendo la margen derecha del río y Nicaragua no supo sacar provecho de estos argumentos. [...] Costa Rica reconoció que la carretera se había hecho sin planificación.<sup>24</sup>

La Ruta 1856 tuvo motivaciones políticas vinculadas a la defensa nacional y, a la vez, se pretendía mejorar el desarrollo de las comunidades costarricenses

---

<sup>24</sup> Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

que habitaban los márgenes. En diciembre de 2015 la Corte Internacional de Justicia falló respecto del caso abierto por Nicaragua y señaló que no se demostró que hubo daño ecológico al río San Juan. Sin embargo, condenó al Estado costarricense por no realizar los estudios de impacto ambiental antes de construir las obras, y se cuestionó que el Decreto Ejecutivo de emergencia “entrara en vigencia después de que se iniciaron las obras en la margen derecha del San Juan” (*La Nación* 2015d).

### La disputa por Guanacaste

Dentro de las tensas relaciones que sostenían Costa Rica y Nicaragua, en agosto de 2013 se presentó un hito que catalizó el nacionalismo. Se trató de unas declaraciones del presidente Ortega sobre la posibilidad de reclamar o disputar la soberanía sobre Guanacaste con Costa Rica, en la Corte Internacional de Justicia. En sus palabras:

Eso le permitiría a Nicaragua recuperar un inmenso territorio, si la sentencia favoreciera a Nicaragua [...] aseguró que existen ‘fundamentos históricos’ de que esa provincia fue cedida a Costa Rica ‘cuando el país estaba enfrentando al expansionismo yanqui entonces’, a inicios del siglo XIX (*La Prensa* 2013b).

A pesar de que tanto Costa Rica como Nicaragua son Estados pequeños, una diferencia fundamental es que el primero abolió sus fuerzas armadas en 1948. Esta característica del Estado costarricense ha hecho que se percibiera estratégica e instrumentalmente en una posición de vulnerabilidad frente a Nicaragua, en cuanto a la posibilidad del uso o proyección de la fuerza. Las declaraciones de Ortega respecto de disputar Guanacaste tendrían una interpretación de amenaza ontológica a Costa Rica, al pretender reclamar aproximadamente el 20% de su territorio continental.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Guanacaste tiene una extensión de 10 000 km<sup>2</sup>, mientras todo el territorio de Costa Rica es de 51 000 km<sup>2</sup>.

Costa Rica interpretó este asunto como una declaración vinculada a precedentes, como la incursión y ocupación de isla Calero, y la pretensión de cercenar isla Portillos. Según Chinchilla, los nicaragüenses pasaron de las palabras a los hechos cuando “invadieron la porción del territorio de Costa Rica que se [encontraba] en disputa” (*La Nación* 2013l), razón por la cual el país debía reaccionar frontalmente para prevenir cualquier avance. Para ello se realizaron acciones en diversos niveles: en el doméstico, mediante manifestaciones en contra del gobierno nicaragüense tanto de la ciudadanía como de la Asamblea Legislativa; en el bilateral, con el llamado a consultas del embajador en Managua y el envío de una nota de protesta, y en el multilateral, con la información trasladada a Naciones Unidas mediante la Representación Permanente.

En el nivel doméstico, de acuerdo con las acciones y discursos, este hecho inicialmente se interpretó como “una falta de respeto a Costa Rica y al derecho internacional” y la vez se “confirmaría” una “política expansionista” por parte de Nicaragua, según el canciller costarricense Enrique Castillo (*La Nación* 2013b; *La Prensa* 2013c). Debido a que las agresiones externas catalizaron la cohesión doméstica, durante este episodio se organizaron movilizaciones. Específicamente se organizó la Marcha por la Patria, encabezada por el alcalde de Nicoya, cuyo propósito fue “reafirmar la identificación de los guanacastecos como costarricenses” (*La Prensa* 2013f), y recordar que “no quieren formar parte de Nicaragua” (*La Nación* 2013j). La Marcha por la Patria contó con la presencia de la presidenta Chinchilla, y, como acto simbólico, se firmó un manifiesto que ratificaba la anexión de Nicoya a Costa Rica, refrendado por los alcaldes de todos los cantones de Guanacaste y firmado honoríficamente por el presidente de la Asamblea Legislativa (*La Nación* 2013m; *La Prensa* 2013h). El Concejo de la Municipalidad de Cartago se solidarizó “con los hermanos guanacastecos” y respaldó “la posición asumida por el Gobierno” (*La Nación* 2013k).

Diversos partidos políticos también respaldaron las acciones del gobierno costarricense, concretamente mediante moción de censura y rechazo a las declaraciones del presidente Ortega, por parte de la Asamblea Legislativa, sobre “las supuestas pretensiones de apropiarse de la provincia de Guanacaste”. Esta moción fue aprobada por 40 diputados de diversas

fracciones, y se notificó a “a todos los parlamentos de América y a otros órganos internacionales el rechazo y la censura a las ‘ofensas’ de Ortega [...] [y el respaldo] a las acciones de Cancillería y Presidencia” (*La Nación* 2013g). De la misma forma, los candidatos presidenciales para el periodo 2014-2018 demostraron su apoyo al gobierno, e incluso se pusieron a las órdenes “para defender la soberanía nacional” (*La Nación* 2013i).

En el nivel bilateral, se instruyó a la Cancillería para transmitir una nota de protesta por las declaraciones que dañaron “gravemente las relaciones entre ambas naciones [...] por el grave rechazo y desprecio al tratado de límites Cañas-Jerez de 1858”, mediante el cual Guanacaste había “sido definitivamente reconocido [...] como costarricense desde hace más de un siglo y medio”. Además, se llamó a consultas al embajador en Managua por tiempo indefinido (*La Nación* 2013c, 2013e). En el ámbito multilateral, se informó a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de Naciones Unidas (*La Nación* 2013h), específicamente al Consejo de Seguridad y al secretario general, “sobre la nota de protesta que se le entregó al embajador de Nicaragua en Costa Rica” (*La Prensa* 2013e). Finalmente, las palabras del presidente Ortega fueron minimizadas por uno de sus asesores, al señalar que fueron una metáfora sobre las apreciaciones de Costa Rica sobre la política exterior nicaragüense (*La Prensa* 2013d; *La Nación* 2013f).

Según la experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, la conflictividad binacional está anclada a un conjunto de imágenes, percepciones y prejuicios. Señala que “parte del territorio nicaragüense fue anexado a Costa Rica por un tratado con Estados Unidos” y que “Nicoya, sus habitantes eran básicamente todos nicaragüenses y de repente de un día a otro, pasaron a ser costarricenses”, por lo que las personas nicaragüenses estiman que “a Nicaragua le han robado territorios Honduras y Costa Rica”.<sup>26</sup> El experto nicaragüense en derecho internacional público considera que este episodio debe leerse en el contexto de ese momento, que era una de las “peores etapas de la relación”, un contexto de “tensión política y no como una posición jurídica porque ese asunto fue resuelto por el tratado Jerez-

---

<sup>26</sup> Entrevista con experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, Managua, 10 de octubre de 2016.

Cañas en 1858, sin retrocesos posibles”. Sin embargo, recalcó que “los temas territoriales [...] y los espíritus nacionales son una reserva fuerte de votos y de respaldo político”.<sup>27</sup>

### La persecución judicial a Edén Pastora

Cuando un Estado denuncia a la comunidad internacional haber percibido una violación a su soberanía, integridad territorial o independencia política, una respuesta doméstica consiste en la persecución judicial de las personas responsables del episodio conflictivo, mediante la aplicación de su legislación y con los recursos internacionales a su disposición. En el caso de la crisis por isla Portillos, esto se evidenció en la persecución judicial a Edén Pastora Gómez, referente político nicaragüense, quien tuvo bajo su responsabilidad las tareas de dragado en el río San Juan.

La causa en contra de Pastora fue iniciada el 9 de diciembre de 2010 por la Fiscalía Adjunta de Pococí, luego de que vecinos del margen fronterizo denunciaran una irrupción en Finca Aragón de operarios del dragado del río San Juan y oficiales del Ejército nicaragüense (*La Nación* 2010f; *La Prensa* 2010b). El expediente 10-004110-485-PE se abrió para perseguir la “usurpación de bienes de dominio público”, tipificada en los artículos 225 y 227 del Código Penal, según lo cual alguien, mediante “violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él [...]”. Además, condena la infracción a la Ley Forestal 7575 (artículo 57), “debido a los daños ocasionados en un humedal del refugio de vida silvestre en el corredor fronterizo” (*La Prensa* 2010j), donde se identificó la apertura de un caño artificial cuyo propósito sería afectar la delimitación fronteriza.

El fiscal responsable manifestó “que los efectos [de los delitos] se pueden observar fácilmente, pues hay acumulación de sedimentos en unos 2500 metros cuadrados, y árboles cortados recientemente” (*La Prensa* 2010j). El Ministerio de Seguridad Pública acompañó la inspección, y el

---

<sup>27</sup> Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

ministro señaló que la misión “terminó exitosamente [...] [Indicando que] los policías costarricenses se mantendrán haciendo vuelos en el lugar para vigilar que no se repitan violaciones a la soberanía”; además se contaba con la presencia de la Cruz Roja (*La Prensa* 2010i).

Sobre la incursión, Pastora señaló que “se hizo en suelo nicaragüense, en un terreno ‘suamposo’ que los costarricenses han creído que les pertenece, pero que en realidad es territorio nacional” (*La Prensa* 2010e, 2010bh). Seguidamente, el Ministerio Público de Costa Rica anunció la apertura de una orden de captura en su contra (*La Prensa* 2010bg), la cual, según el Fiscal General costarricense, Jorge Chavarría, podría internacionalizarse mediante instituciones como la Interpol (*La Prensa* 2010bi). No obstante, el fiscal general nicaragüense, Julio Centeno Gómez, manifestó que, “como principio fundamental y de carácter patriótico, cualquier orden de captura contra [Pastora] tendría que ser inmediatamente rechazada [...] porque está cumpliendo una función ejecutiva [...] para limpiar un río que nos pertenece” (*La Prensa* 2010bn).

El Poder Judicial costarricense solicitó a la Interpol una alerta roja en contra de Pastora en octubre de 2013, y esta institución lo incluyó en la lista de personas buscadas. Esta decisión generó una protesta de Managua el 26 de diciembre del mismo año, ante lo cual la Interpol anuló el orden de captura en enero de 2014, pues tras

una cuidadosa y exhaustiva revisión [...] ha concluido que, en aplicación del Artículo 3 del Estatuto de Interpol, la información no se puede mantener en la base de datos de la Organización. En concreto, [por haber] tenido en cuenta el estatus de la persona en cuestión: un político de otro país cuyos actos fueron realizados en ejercicio de sus funciones (art. 34.b del RTD); la posición expresada por Nicaragua (art. 34.d del RTD); y el contexto general del caso, prestando particular atención al litigio pendiente entre Costa Rica y Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia (art. 34.g del RTD) (OIJ 2014).

A pesar de que la orden de captura internacional en contra de Edén Pastora fue anulada por la Interpol, el Ministerio Público costarricense lo continuó considerando prófugo de la justicia. Estos eventos transcurrieron de forma

paralela con la detección y denuncia de la apertura de dos nuevos caños en isla Portillos, cuya responsabilidad también recayó sobre Pastora, con el agravante de haber violado las medidas provisionales emitidas por la Corte Internacional de Justicia respecto a no enviar personal a la zona en disputa.

### El intercambio económico y la política migratoria

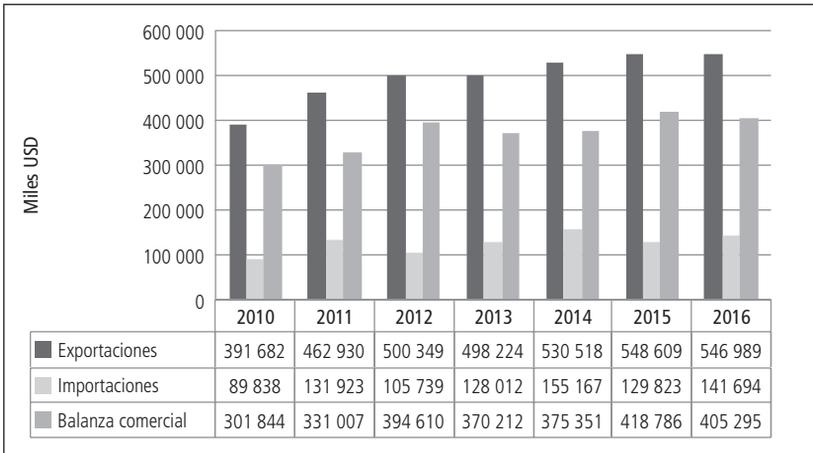
La crisis en torno a isla Portillos generó discusión en la opinión pública respecto a cuáles medidas podría tomar Costa Rica, como Estado agredido, para ejercer presión sobre Nicaragua como una estrategia de retaliación. En una cultura anárquica lockeana, los Estados tienen margen para interpretar las normas, y en ese sentido hacer frente a las vulneraciones de su soberanía, integridad territorial o independencia política mediante los mecanismos que consideren apropiados. En este caso, desde el punto de vista comercial se mencionó la idea de cerrar fronteras con Nicaragua, a fin de impactar su economía nacional. Además, otra idea fue usar de manera instrumental a las poblaciones migrantes nicaragüenses en Costa Rica con el fin de contar con activos para la negociación política.

Una característica de las disputas militarizadas en el continente americano es que se desarrollan con autonomía respecto de las dinámicas comerciales. En el caso de la relación bilateral, las estadísticas comerciales señalan que Costa Rica mantiene una balanza comercial positiva con Nicaragua, que ha crecido progresivamente pese a las tensiones políticas. En 2010, año del inicio de la crisis, Costa Rica exportaba USD 391,6 millones anualmente e importaba USD 89,8 millones de Nicaragua; esta tendencia se ha sostenido con el tiempo, tal como demuestra la figura 4.2. La posibilidad de cerrar la frontera con Nicaragua claramente tendría repercusiones negativas para Costa Rica. A manera de ilustración, y de acuerdo con la balanza comercial bilateral, podría representar un intercambio diario aproximado<sup>28</sup> de USD 1,3 millones en exportaciones y USD 345 000 en importaciones entre 2010 y 2016. Esto, sin tomar en cuenta todas las transacciones que se

---

<sup>28</sup> Esta cifra se obtiene con el promedio de importaciones y de exportaciones entre 2010 y 2016, dividido por los 365 días del año.

Figura 4.2 Balanza comercial de Costa Rica y Nicaragua, 2010-2016.  
Miles USD FOB



Fuente: Procomer 2017.

dirijan hacia terceros países vía terrestre por Nicaragua, lo cual incrementaría el impacto además de sus secuelas en la industria nacional.

El exvicecanciller de Costa Rica estimó que cerrar la frontera habría creado “un conflicto muy fuerte entre los grupos que protegían los intereses empresariales y los que pensaban en los intereses de soberanía del país”. Además, desde el punto de vista comercial, el país no contaba con otras vías “para trasladar productos si se cerraba la frontera”; de hecho, más bien preveían que Nicaragua “en algún momento podía hacer eso [considerando] que el más afectado como país éramos nosotros”.<sup>29</sup> No obstante, según el ex embajador costarricense en Nicaragua, a pesar de la mala relación no hubo repercusiones en este sentido.<sup>30</sup>

Durante 2010, una de las preocupaciones fue el desabastecimiento de los poblados nicaragüenses que obtenían provisiones mediante el intercambio con Costa Rica, concretamente San Juan del Norte (*La Prensa* 2010p), ante lo cual el dragado del río San Juan se percibía como una solución para la potencial activación económica de la zona (*La Prensa* 2010t). Además, se

29 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

30 Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.

suscitó una polémica en torno a la “provocación” cuando Costa Rica retuvo temporalmente en Puerto Limón “seis camiones militares que llegaron en un buque desde Alemania con destino a Nicaragua” (*La Prensa* 2010av). En 2011 la presidenta Chinchilla, dentro de la reforma fiscal, planteaba solicitar a los diputados que se incluyera un “impuesto para la defensa nacional que permitiera financiar la policía de fronteras y una red de defensa del territorio” (*La Nación* 2011b). En 2014, ante la apertura de un nuevo expediente en la Corte Internacional de Justicia por los límites marítimos, el “excanciller nicaragüense Francisco Aguirre Sacasa [...] [sugirió] al Gobierno y a la Asamblea Nacional imponer un ‘impuesto patriótico’ a los productos que ingresen a Nicaragua procedentes de Costa Rica, con el fin de costear los gastos”, lo cual fue rechazado por el Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua. En este sentido, se recordó que Nicaragua en 1999 había aprobado “un arancel del 35 % a los bienes y servicios de procedencia u origen hondureño y colombiano” (*La Nación* 2014a).

Desde una lógica de las consecuencias (no de lo apropiado), otra herramienta a disposición de los Estados consiste en cambiar o ajustar las políticas migratorias como estrategia para disuadir a terceros de continuar un curso de acción percibido como perjudicial o inconveniente. Desde el punto de vista migratorio, Costa Rica se ha caracterizado como uno de los países latinoamericanos que exhiben los mayores volúmenes de inmigrantes regionales y que cuentan entre sus habitantes con uno de los porcentajes más altos de población extranjera: 9 %, con aproximadamente 385 000 inmigrantes registrados (Martínez Pizarro y Orrego Rivera 2016, 14-16), de los cuales se estimó que el 75 % proviene de Nicaragua, 4 % de Colombia y 4 % de Estados Unidos, entre los grupos poblacionales más notables (DGME 2012, 19).

Las migraciones de nicaragüenses hacia Costa Rica han constituido uno de los flujos intrarregionales más importantes. Desde un punto de vista histórico, esto tiene al menos dos motivaciones: una se vincula con los conflictos armados en Centroamérica, que en el caso nicaragüense motivó el desplazamiento poblacional, y otra se relaciona con las estructuras económicas centroamericanas, y los impactos de las crisis y los ajustes, fundamentalmente en la década los noventa (Acuña González y Olivares Ferrato 1999; Morales Gamboa 2007). Dado que la población nicaragüense en

Costa Rica ha sido significativa en términos cuantitativos, en la opinión pública con cierta periodicidad se suscitan discursos discriminatorios e incluso xenofóbicos ante esta nacionalidad; esto se difunde por medios de comunicación y redes sociales a partir de sucesos que involucran lo nicaragüense, desde crímenes hasta disputas de orden político (Sandoval-García 2002a, 5; 2002b; Campos Zamora y Tristán Jiménez 2009).

En la disputa por isla Portillos, Doble et al. (2012, 62) estimaron que el tema de la migración nicaragüense se convirtió “en un recurso retórico, del cual querrían sacar provecho las dos partes en el marco de la confrontación: Nicaragua denunciando discriminaciones y abusos, y Costa Rica contabilizando las ‘oportunidades que ofrece’ y su actitud ‘hospitalaria’”. Llaguno Thomas (2014, 105-108) constató, mediante sondeos de opinión, manifestaciones xenófobas y nacionalistas durante la disputa, ante las cuales se llamaba a una convivencia pacífica binacional como una forma de gestionar “la xenofobia arraigada estructuralmente”.

Sobre la temática migratoria, se consultó al exvicecanciller de Costa Rica, para quien “Costa Rica, desde el principio, separó el tema de migración nicaragüense con el conflicto militar. Entonces los nicaragüenses en Costa Rica nunca tuvieron efectos [...] [y] eso ayudó a que el conflicto no avanzara, en los campos que pudo haber avanzado, si hubieran sido dos países con ejército”.<sup>31</sup> El exembajador costarricense en Nicaragua, consideró:

Costa Rica reconoce el aporte de los migrantes nicaragüenses a su desarrollo económico. Hay una cantidad enorme [...], miles de nicaragüenses que trabajan día a día con costarricenses, que forman familias binacionales, y que son gente honesta y trabajadora, que hay que respetar. Y también esos nicaragüenses mandan sus remesas, que [...] contribuyen a la paz social de Nicaragua, es un aporte de los migrantes a la paz social de su país, porque si esos migrantes nunca hubieran salido de Nicaragua, probablemente estarían [...] pidiendo trabajo. Pero también en eso he sido muy crítico [...] de que hay que ordenar la migración [...] Costa Rica tiene que medir ya hasta dónde puede seguir recibiendo migrantes. Cientos de esos vienen con niños, son familias completas, que vienen a Costa Rica a buscar lo

---

31 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

que este Gobierno de Nicaragua no les da, que es oportunidad, empleo, trabajo, hay que considerar que Costa Rica es un país que está soportando una migración nicaragüense como nunca la ha soportado.<sup>32</sup>

En algunos momentos la temática migratoria fue parte de la narrativa de la disputa bilateral, mayoritariamente al inicio de la crisis. En noviembre de 2010 se dan declaraciones de Edén Pastora, para quien “en el manejo del conflicto con Nicaragua ‘los medios están exacerbando la xenofobia’” que guía al gobierno de Costa Rica (*La Nación* 2010h). Además, se presentaron dos incidentes violentos cuando las misiones nicaragüenses en Costa Rica fueron atacadas por personas particulares, lo cual, según el presidente Ortega, fue promovido “por la xenofobia y el racismo contra los nicaragüenses” (*La Nación* 2010r; *La Prensa* 2010ay). El primer incidente ocurrió cuando “desconocidos lanzaron un coctel molotov que estalló en la acera” de la Embajada de Nicaragua en San José, “sin herir a nadie o afectar el edificio”, ante lo cual se incrementó la seguridad para la delegación (*La Nación* 2010s; *La Prensa* 2010ax; 2010az). El segundo se registró en el Consulado nicaragüense en Ciudad Quesada, donde se dio “lanzamiento de piedras, quiebra de vidrios y llamadas amenazantes”, además a “los nicaragüenses que hacen fila fuera del edificio [...] les vociferan improprios, los [invitaban] a largarse de Costa Rica y los [recriminaban] por el conflicto en torno al dragado del río San Juan” (*La Prensa* 2010bp, 2010bq).

Frente a las tensiones sociales que se presentaban, la presidenta Chinchilla se dirigió a los residentes nicaragüenses en Costa Rica y les dijo que no tenían que temer nada, pues “Costa Rica seguirá mostrando esa vocación que ha tenido a lo largo de su historia, acogiendo a gente que viene huyendo de la bota militar o que busca mejores oportunidades. Los nicaragüenses seguirán siendo respetados y queridos siempre” (*La Nación* 2010o). Posteriormente, se puso la temática de la xenofobia nuevamente en la palestra en 2013, cuando el canciller costarricense Enrique Castillo manifestó “que el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, ‘atiza la xenofobia contra los costarricenses’ tras sus declaraciones [...] donde dijo que reclamaría para su país la provincia de Guanacaste” (*La Nación* 2013d).

---

32 Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.



## Capítulo 5

# Costa Rica-Nicaragua: la constelación de seguridad y respuestas externas

Para posicionar una identidad social de Estado agredido, Costa Rica, en su condición de Estado pequeño, necesitaba que la audiencia internacional reconociera los hechos denunciados como una agresión externa. Es decir, precisaba que se condenara la incursión de las Fuerzas Armadas nicaragüenses en su territorio y se reconociera la posterior disputa de orden limítrofe-territorial. A partir de este reconocimiento buscaba desarrollar los contenidos identitarios en términos de la reproducción de la soberanía (interés objetivo) y la movilización de recursos externos (interés subjetivo). En este capítulo se expone la dinámica externa en la cual San José gestionó la crisis y su identidad, de esta forma se examinan las interacciones de orden subregional (subcomplejo centroamericano), regional (complejo norteamericano y Estados del hemisferio) y el ámbito universal, compuesto por las instituciones extrarregionales, sus mecanismos políticos, técnicos y jurídicos, así como potenciales Estados interesados, para dar cuenta de la “constelación de seguridad”.

En la primera sección se articula la estrategia de política exterior costarricense en relación con los principales socios y aliados. Esta política exterior se construye en un marco histórico referencial, en el cual San José, como producto de la Guerra Fría, modificó su estrategia de defensa externa amparándose en la seguridad colectiva continental y proscribiendo sus fuerzas armadas. Se analizan las perspectivas costarricenses respecto del ámbito subregional en el cual interactúan y las posibilidades de recurrir a los mecanismos políticos y jurídicos del Sistema de Integración Cen-

troamericana (SICA). Además, se revisan los alineamientos políticos y las alianzas regionales en el complejo norteamericano, y cómo la presencia de una superpotencia puede afectar a los imperativos estratégicos de los Estados pequeños en relación con la construcción y el cambio en la agenda de seguridad.

La segunda sección se concentra en analizar cómo la construcción intersubjetiva de la crisis de isla Portillos como una agresión externa o una disputa jurídica incidió en el comportamiento de los actores y, por lo tanto, en la articulación de las respuestas institucionales, especialmente en la Organización de Estados Americanos por su carácter político. Costa Rica activó inicialmente el Consejo Permanente y posteriormente la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, órganos que conocieron el informe del secretario general y emitieron recomendaciones para gestionar la dificultad. En el ámbito interamericano, debido al desarrollo institucional en la prevención de los conflictos, los Estados incurren en prácticas de ‘riesgo moral’. En concreto, a pesar de que el Consejo Permanente emitió y avaló varias recomendaciones, Managua se negó a cumplirlas. En Costa Rica se reflexionó sobre las posibilidades del TIAR, pero fue desechado. Finalmente, dados los resultados obtenidos, no solo diplomáticos sino sobre el terreno, San José optó por macrosecuritizar la crisis al trasladarla a la Corte Internacional de Justicia.

## **El comportamiento de política exterior costarricense y la constelación de seguridad**

La política exterior de los Estados pequeños implica el juego de fuerzas estructurales y de la agencia, cuyo balance se imbrica en un contexto político, mediado por relaciones de poder que pueden facilitar u obstaculizar la consecución de intereses nacionales. En el caso de Costa Rica, la presidenta Laura Chinchilla condujo la toma de decisiones, apoyada por sus ministros de Estado, especialmente de Seguridad Pública y de Relaciones Exteriores y Culto; además, llamó a consultas de embajadores en organismos internacionales que, mediante su experiencia práctica, pudieran apoyar la toma

de decisiones. Para Costa Rica había claridad en cuanto a la necesidad de abordar la situación progresivamente, escalando los niveles de la constelación de seguridad en la medida que los resultados lo demandasen.

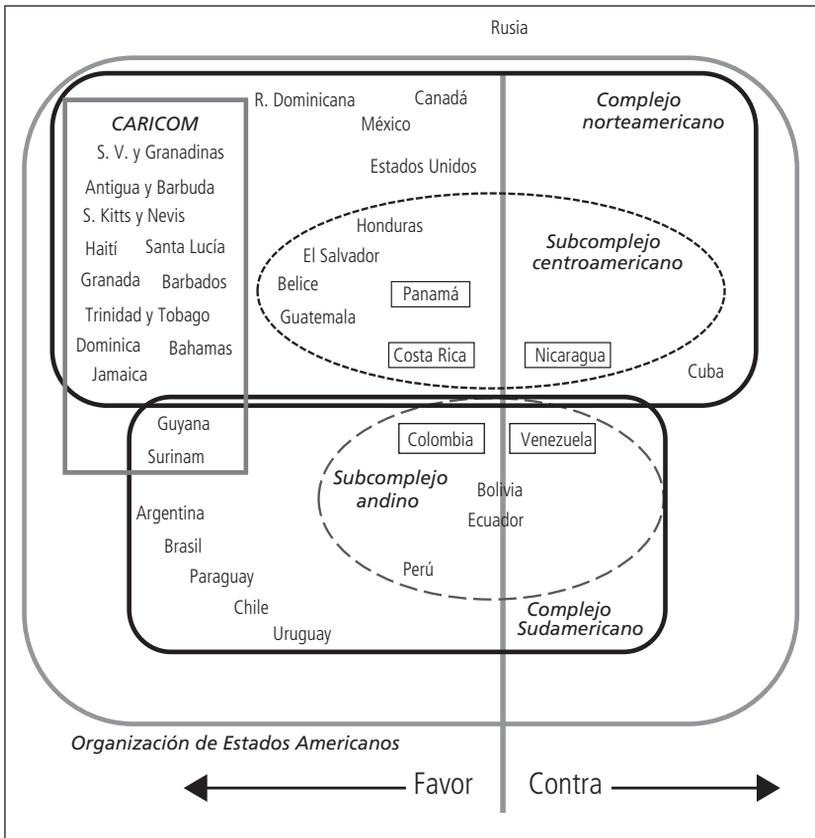
Al consultar acerca del criterio experto sobre los intereses de Costa Rica en el manejo de la crisis en torno a isla Portillos/Harbour Head (tabla 5.1), se consideró que bajo ninguna razón el Estado podía aceptar como *fait accompli* la pérdida de parte de su integridad territorial y de su soberanía. En su calidad de Estado desarmado, esto consistiría un precedente muy inconveniente desde el punto de vista de la política internacional. Además, una de las aspiraciones de Costa Rica era mantener la paz, no escalar la disputa mediante acciones vinculadas con el uso de la fuerza. Finalmente, la geopolítica subyacente a la disputa se relacionaba con la presencia de hidrocarburos y gas natural, así como la proyección de la plataforma marítima, lo cual era un factor aleccionador.

Tabla 5.1 Consulta sobre los intereses costarricenses en la crisis por isla Portillos

Experto costarricense en política internacional	Exembajador costarricense en Nicaragua
El primero era mantener la paz, que no se generara un conflicto armado porque nos hace vulnerables internacionalmente, sobre todo por el turismo. [...] En segundo lugar, el mantenimiento de la soberanía sobre el mar, la plataforma continental y el territorio costarricense. Y tercero, plantear de nuevo que somos una democracia desarmada ante el mundo.	Primero, Costa Rica es un país que siempre recurre al derecho internacional, no tenemos ejército. [...] Segundo, Costa Rica no le roba el territorio a nadie. [...] Luego, nosotros somos un pueblo de paz, pero también sabemos defender nuestra soberanía y eso debe quedar muy claro
Exvicecanciller de Costa Rica	Exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas
Primero, el Gobierno no podía perder territorio, entonces era realmente sostener, digamos, el derecho soberano, sobre territorio que siempre fue costarricense. [...] Segundo, era para impedir un proceso de desarrollo que iba a afectar seriamente al ambiente y a los recursos naturales costarricenses. Cuando se empezó hablar de petróleo y se empezó a hablar de gas, se empezó a hablar de un canal, que nos iba afectar seriamente. Y tercero, el tema de límites marítimos. Nosotros decidimos, como política exterior, defender los límites marítimos y de una buena vez por todas resolver el problema con Nicaragua.	Hay un interés que [...] subsume todos los demás: un país no se puede dar el lujo de aceptar una violación a su integridad territorial, aceptar perder parte de su territorio es un precedente inconveniente [...] El otro tiene que ver con la particular naturaleza de [...] Costa Rica [como] un país cuya defensa externa descansa en el Derecho Internacional [...] y el tercero era el manejo de las aguas y de la navegación en esa zona.

Los intereses de política exterior costarricense se implementaron en el complejo regional de seguridad norteamericano, caracterizado por la centralidad de Estados Unidos en la definición de la agenda de seguridad. La figura 5.1 busca condensar cómo se han expresado, en el caso de isla Portillos/Harbour Head, los comportamientos y sus correspondencias subregionales y regionales, así como las instituciones multilaterales e incluso los actores extrarregionales que han tenido intereses geopolíticos, y cómo se ha configurado la constelación de seguridad.

Figura 5.1 Constelación de seguridad de la crisis de isla Portillos/Harbour Head



Como recurso heurístico, la figura 5.1 expresa el entramado de relaciones que se tejieron en torno de una acción estatal que implicó la amenaza o el uso de la fuerza armada, y debido a que se trata de una construcción social resulta contingente históricamente.

### La dinámica en el subcomplejo de seguridad centroamericano

La subregión centroamericana se configura como un subcomplejo regional de seguridad, por la recurrencia de la conflictividad territorial entre los Estados; esto ha generado amenazas y el uso de la fuerza, entre lo cual se incluyen conflictos de orden bélico durante el siglo XX. A diferencia del subcomplejo andino, el centroamericano tiene como característica la prevalencia de amenazas tradicionales. Además, se encuentra imbuido en un complejo regional de seguridad centrado, dominado por la principal superpotencia mundial, lo cual se ha traducido en distintos periodos y con distintos grados en dinámicas de intervención e influencia en una zona estratégica para los Estados Unidos (Smith 2013).

La cultura anárquica lockeana en esta subregión se ha evidenciado en pugnas jurídicas en torno del territorio, que han incluido durante las últimas décadas a Nicaragua-Costa Rica (río San Juan), Nicaragua-El Salvador-Honduras (golfo de Fonseca), El Salvador-Honduras (Bolsones), Guatemala-Belice (definición territorial e independencia) y Nicaragua-Honduras (Río Coco y proyección marítima) (Mares 2003). Además, se presentaron conflictos armados internos que afectaron al subcomplejo entre las décadas de los cincuenta y los noventa. En ese lapso, la política de intervención estadounidense fue activa, al financiar a los ejércitos de Guatemala, Honduras y El Salvador; mientras que en Nicaragua financiaba grupos armados irregulares como la Contra.

Esta subregión cumple las presunciones teóricas de Buzan y Wæver (2003) no solamente por las preocupaciones de seguridad vinculadas al territorio y la construcción intersubjetiva de las amenazas, sino también por la presencia e influencia de Estados Unidos y de actores criminales transnacionales. En cuanto a la suspicacia en términos del equilibrio de la

fuerza en la región, los Estados centroamericanos, culminadas las guerras civiles, buscaron establecer consensos para catalizar el desarrollo, lo que se relacionaba con la necesidad de condicionar y transparentar la inversión en defensa. Este imperativo estratégico se plasmó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica,<sup>1</sup> que establece medidas de confianza mutua y propende al “balance razonable de fuerzas, de acuerdo con la situación interna y externa de cada Estado” (artículo 32). Este tratado se fundamenta en el Protocolo de Tegucigalpa,<sup>2</sup> que originó al actual sistema de integración regional centroamericana.

El SICA fue el resultado de un proceso de remozamiento de la arquitectura institucional del subcomplejo, y tomó como referente a la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), construida con las premisas cepalinas (Salazar Grande 2015, 39). Este esquema se articuló en el marco de la segunda ola regionalista, de creación, remozamiento o revisión de la integración en América Latina, que incluyó al Mercosur y a la Comunidad Andina. Este mecanismo de integración tendrá como responsabilidades apoyar el fortalecimiento de las democracias centroamericanas y atender las desigualdades sociales que impactan la región, en un contexto de cambios económicos, políticos y de seguridad (Pellandra y Fuentes 2011). El SICA se articula a partir de un modelo de subsistemas, que incluyen lo político, económico, social y ambiental, y la máxima instancia de decisión y concertación es la Reunión de Presidentes (jefes de Estado y de Gobierno); además, cuenta con un Parlamento Centroamericano (Parlacen) y una Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), instaurados por el Protocolo de Tegucigalpa.

El sistema de integración regional desde su creación ha sido objeto de recurrentes cuestionamientos en cuanto a su eficacia, a raíz de lo cual se han creado “mandatos referidos al fortalecimiento institucional [...] sin embargo, por distintos factores, estas iniciativas no han logrado culminarse o lo han hecho de manera muy limitada” (Pellandra y Fuentes 2011, 46). También en la práctica se han generado “acuerdos e instituciones en donde no [están]

---

1 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (1995). <http://www.oas.org>

2 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca). (1991). <http://www.sice.oas.org>

incluidos todos los miembros [lo cual refleja] la falta de logro de consenso entre los países miembros, en la medida en que posiciones muy distintas entre unos y otros, con relación a ciertos temas, no logran resolverse” (Altmann Borbón 2007, 16). Incluso, se ha señalado que en el “proceso centroamericano [...] se ha concebido y construido la Integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social [...]” (24). Además, por razones vinculadas con su trayectoria histórica y el proceso de construcción de la identidad nacional, Costa Rica se ha autopercebido como “aislada” y poco integrada con Centroamérica (Soto 1991), lo cual ha sido motivo para no participar en instancias regionales como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

Cuando ocurrió la crisis de isla Portillos, surgió el cuestionamiento acerca de la legitimidad del SICA para mediar, con sus mecanismos políticos como la Reunión de Presidentes o la Secretaría General, en la resolución de un conflicto entre Estados centroamericanos. Para el experto costarricense en política internacional, la institución no tenía capacidad ni legitimidad, tal como había ocurrido con el golpe de Estado en Honduras (2009), pues esa inoperancia se debía a la falta de una “base sociológica común”.<sup>3</sup> El exvicecanciller de Costa Rica expresó que “la estructura del SICA no facilita mecanismos de solución de conflictos como estos [...], aunque hubo unos esfuerzos en la Comisión de Seguridad”.<sup>4</sup> La experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas opinó que “la actitud de Costa Rica de mucha reserva y resistencia a ser parte del proceso de integración” explica que la capacidad de influencia del SICA “era sumamente limitada”.<sup>5</sup>

Para dar cuenta de la evidencia empírica en el nivel del subcomplejo se han recuperado las citas vinculadas con los códigos deductivos ‘audiencia subregional’ y ‘respuestas subregionales’, así como los códigos inductivos ‘SICA’, ‘Corte Centroamericana de Justicia’, ‘Panamá’, ‘El Salvador’, ‘Guatemala’ y ‘Belice’. En relación con la Secretaría General, solamente se registró una intervención, en la cual el secretario general, Juan Daniel Alemán,

---

3 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

4 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

5 Entrevista con experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, Managua, 10 de octubre de 2016.

expresó su “profunda preocupación [...] y abogó por una salida pacífica”, pues la disputa “no contribuye a fortalecer el desarrollo armónico del proceso de la integración centroamericana” (*La Prensa* 2010bl). A raíz de esta intervención, analistas como Cañas y Altmann llamaron la atención sobre “la debilidad de las instituciones centroamericanas, que [siguieron] el conflicto como meros espectadores” (*La Prensa* 2010bn).

El otro espacio de la integración centroamericana que tomaría partida en la crisis correspondió a la Corte Centroamericana de Justicia, la cual, mediante una demanda en contra de Costa Rica, en diciembre de 2011, abrió un expediente judicial relacionado con el daño ambiental que generó la construcción de la Ruta Nacional 1856. La demanda fue interpuesta por dos organizaciones de la sociedad civil nicaragüense: la Asociación Foro Nacional de Reciclaje (Fonare) y la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible (Fundenic), que alegaron la violación del derecho comunitario y otras normas vinculadas con asuntos ambientales.

En Costa Rica el conocimiento de esta demanda, su trámite y aceptación por la Corte Centroamericana de Justicia generó desconfianza en el sistema de integración por dos razones fundamentales: Costa Rica no aceptaba la competencia de dicha institución subregional y en su integración contaba con “dos magistrados de El Salvador, dos de Honduras y dos de Nicaragua [...] [a la vez que] Guatemala [estaba] en proceso de nombrar a sus dos jueces” (*La Prensa* 2013r), lo cual generaba la percepción de que se favorecía la posición nicaragüense. Sobre la competencia de la CCJ, el Canciller costarricense señaló que “el país no [había] sido notificado, que no aceptará las notificaciones y que lo que resuelva [...] no será vinculante [pues] Costa Rica no forma parte” (*La Nación* 2011h). Esta posición costarricense se fundamenta en que

si bien es cierto que se negoció el Estatuto [de la Corte CJ] y se suscribió, nunca fue aprobado por la Asamblea Legislativa en virtud del roce que existe de dicha norma con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política (sentencia 6619-99 de la Sala Constitucional), además de contravenir también el artículo 10 que le otorga a la supra citada Sala resolver los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones (*La Nación* 2011i).

Al consultar al exembajador costarricense en Nicaragua sobre el seguimiento que se daba al expediente desde la misión costarricense en Managua, señaló:

No se le dio ninguna importancia a las cosas de la Corte Centroamericana de Justicia, porque no somos parte de la Corte, no atendemos las instrucciones de la Corte, es un organismo que está politizado, está manejado incluso por Nicaragua, entonces nosotros sí le dimos seguimiento y lógicamente informamos, pero para nosotros no tiene ninguna trascendencia.<sup>6</sup>

Al recibir la demanda en contra de Costa Rica, la Corte Centroamericana de Justicia examinó su admisibilidad, y valoró las medidas cautelares solicitadas por las organizaciones interesadas. El 19 de diciembre de 2011 se declaró competente para examinar el caso, y emplazó a Costa Rica a “constituirse en el lugar de las supuestas afectaciones el jueves 12 de enero de 2012”. Ese día se realizó la inspección *in situ* desde, “las 8:30 minutos de la mañana concluyendo a las 6:30 minutos de la tarde”, donde la CCJ señaló la constatación de “los daños, y entonces [ordenó] a Costa Rica que suspenda inmediatamente las obras de construcción”, con una medida cautelar emitida el 17 de enero de 2012. Según el secretario general de la CCJ, “Costa Rica no acata la medida cautelar y continúa con las obras. Costa Rica no reconoce la competencia de la Corte, no contesta la demanda y el juicio continúa sin una de las partes”. En la sentencia, la CCJ argumentó su competencia derivada del artículo 12, que crea la Corte en el Protocolo de Tegucigalpa, y el artículo 35, que establece “su competencia genérica sobre que todos los asuntos que se tramiten en el sistema de la integración, deben ser sometidos a la Corte y ese ‘debe’ es un imperativo categórico, no es opcional; establece una obligatoriedad a todos los Estados que son parte del Protocolo de Tegucigalpa”, según el secretario general de la Corte Centroamericana de Justicia.<sup>7</sup> El fallo de la Corte señaló que “Costa Rica actuó en forma unilateral, inconsulta, inapropiada y apresurada violentando los compromisos internacionales y multilaterales [...] cuando construyó

---

<sup>6</sup> Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.

<sup>7</sup> Entrevista con el secretario general de la Corte Centroamericana de Justicia, Managua, 14 de octubre de 2016.

la carretera en cuestión, los que no pueden obviarse alegando disposiciones internas” (Tercero); Costa Rica inició la obra “sin contar con los estudios y análisis previos exigidos en el marco de las obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario [...]” (Cuarto); la obra fue catalogada como “de alto riesgo y peligrosidad ambiental [...] [que expuso] la cuenca [...] y la región a daños graves e impredecibles” (Quinto); esto condenó a Costa Rica por violar diversos instrumentos subregionales e internacionales (Sexto); por “daños ecológicos y conexos” (Séptimo), y, por último, la Corte se abstiene de “determinar la cuantía [...] porque el impetrante no proporcionó los elementos necesarios”(Décimo).<sup>8</sup>

Sobre la sentencia que emitió la Corte Centroamericana de Justicia, el experto nicaragüense en derecho internacional público<sup>9</sup> opinó que:

Todos los sectores más capaces de Nicaragua dieron su opinión y participaron en la redacción de la demanda que se presentó ante la Corte de Managua y eso permitió, bajo una documentación extraordinariamente bien sustentada, que Nicaragua ganara el caso plenamente sin restricción alguna. [...] [Aunque] esa sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia no fue utilizada plenamente por Nicaragua ni se estableció un corredor entre lo regional y lo universal de una manera adecuada [en referencia a los expedientes en la Corte Internacional de Justicia].

El fallo de la CCJ fue calificado por la presidenta Chinchilla como “‘espurio e ilegítimo’, ya que [Costa Rica] no reconoce la competencia de la CCJ y porque además el presidente del Tribunal –al momento de la sentencia–, Carlos Guerra, es nicaragüense” (*La Prensa* 2013r). De estos elementos, y en relación con el SICA, se encontró poca proactividad desde la Secretaría General en el acompañamiento y mediación de la crisis o interés por la activación de mecanismos políticos subregionales. En cuanto a la dimensión

---

8 Corte Centroamericana de Justicia (2012). “Demanda con fundamento en los Artículos 12 y 35 del Protocolo de Tegucigalpa, Artículo 22 literal c) del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y Jurisprudencia de este Tribunal de Justicia de la Comunidad Centroamericana”. Expediente No. 12-06-12-2011. <http://cendoc.ccj.org.ni>

9 Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

jurídica, la participación de la CCJ profundizó la brecha entre Costa Rica y el sistema, pues esta última conoció del caso a pesar del rechazo costarricense sobre su competencia.

En relación con el comportamiento de política exterior de los Estados centroamericanos, en general se evidencian discursos tendientes al diálogo bilateral y a evitar el escalamiento de las tensiones, con la excepción de Panamá, que tomó un rol más activo en respaldo de Costa Rica. Siguiendo el análisis cualitativo de contenidos, se encontró que El Salvador, mediante su canciller Hugo Martínez, abogó por un diálogo “transparente” que permitiera resolver las diferencias sin descartar “una intervención de los mandatarios de Centroamérica para intentar alcanzar un entendimiento entre ambos países”. En el marco del ejercicio de la Presidencia del Consejo Permanente de la OEA, El Salvador realizó esfuerzos “para que se privilegie el entendimiento entre países hermanos y se busque una salida acorde con las necesidades de la integración” (*La Prensa* 2010ba). Mientras, el presidente Funes afirmó que una salida pacífica debía comenzar “con el retiro de las tropas nicaragüenses ‘del territorio costarricense’” y abogó “porque se solucione prontamente el conflicto, que de alguna manera atrasa el relanzamiento de la integración centroamericana” (*La Prensa* 2010bf).

Belice se consideró “muy sensible a cualquier desviación de los principios de buena vecindad [...] especialmente con las referidas a la soberanía y la integridad territorial”. De esta manera, y como miembro del SICA, manifestó “su profunda preocupación por la situación [...] [pues esta] requiere una gestión cuidadosa para evitar cualquier escalada y restablecer la confianza entre estos dos vecinos” (OEA 2010, 29). Guatemala, mediante el presidente Álvaro Colom, señaló que estaba dispuesto a “participar en lo que sea necesario”, y confiaba en que se “puede lograr una solución dialogando y negociando en el marco de la OEA” (*La Prensa* 2010bd). En ese sentido, afirmó que era necesario “el retiro inmediato de toda fuerza pública [...] o de cualquier otra naturaleza, de la zona objeto de esta controversia como un acto de buena fe a fin de evitar la confrontación, prevenir mayor tensión y evitar un injustificable incidente” (OEA 2010, 28), y exigió “a las partes en disputa a que se abstengan incondi-

cionalmente de todo acto confrontacional, que eviten los actos de fuerza y las medidas de hecho” (63).

En el manejo de la crisis en torno a isla Portillos, uno de los Estados que apoyó a Costa Rica con mayor decisión fue Panamá, que tempranamente tomó partido a su favor y apoyó moralmente las gestiones en la OEA y en la ONU. Además, Nicaragua incluyó a Panamá en su listado de países “totalmente contaminados por el narcotráfico” (*La Nación* 2010t), lo cual motivó las primeras reacciones panameñas (OEA 2010, 58). En las gestiones en la OEA, el presidente Ricardo Martinelli reiteró “el total apoyo de Panamá a Costa Rica en su litigio territorial con Nicaragua y acusó a [ese] país de no usar los canales adecuados para buscar una solución al conflicto limítrofe”, y señaló que Panamá y los países del hemisferio no podían permitir “que ningún país invada a otro, que vaya de la manera más alegre mandando sus tropas y cogiendo territorio ajeno” (*La Prensa* 2010ar, 2010bb).

En la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en 2013, Panamá se unió con Costa Rica y Colombia para denunciar “las pretensiones de expansión nicaragüense en el mar Caribe”, mediante una nota firmada por los dignatarios y entregada al secretario general de la ONU (*La Nación* 2013n; *La Prensa* 2013i). En esa coyuntura, Panamá expresaba su “malestar” ante una solicitud de Nicaragua a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Convención de Derechos del Mar de la ONU “para extender su plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas”, que podía tener consecuencias sobre su integridad territorial (*La Prensa* 2013n). A raíz de este evento, se llevó a cabo una reunión bilateral entre Panamá y Nicaragua, a fin de revisar la solicitud, por lo cual Panamá daba por superado el asunto (*La Prensa* 2013m), al tiempo que el Canciller costarricense recalaba la poca solidaridad de los países del hemisferio, refiriéndose a Colombia como “nuestro aliado más importante” (*La Nación* 2013w). Según el exvicecanciller de Costa Rica, Panamá ofreció su apoyo a Costa Rica mediante efectivos de su Policía de Frontera; sin embargo, la presidenta Chinchilla no las aceptó.<sup>10</sup>

---

10 Entrevista con el exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

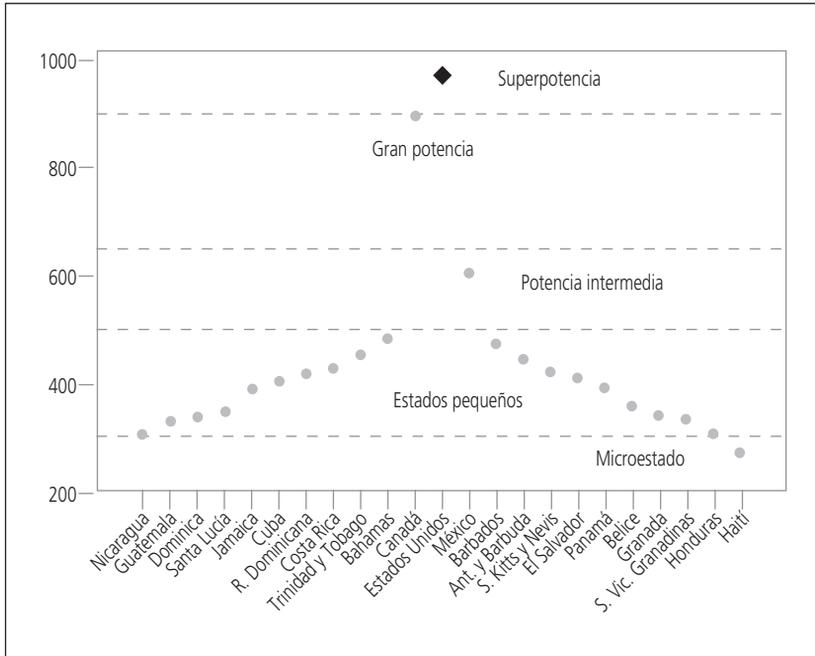
## El complejo regional de seguridad norteamericano

El complejo de seguridad norteamericano fue el ámbito en el cual se desarrolló la disputa política y jurídica entre Costa Rica y Nicaragua en torno a la isla Portillos. Fue, además, el escenario en el cual los alineamientos regionales y las alianzas bilaterales se evidenciaron. A diferencia del emergente multilateralismo y multipolarismo en la escena global y en América del Sur, la realidad del complejo norteamericano consiste en la persistencia de la influencia estadounidense y la centralidad de sus imperativos estratégicos en la agenda de seguridad.

Esta centralidad estadounidense tiene un correlato en las dimensiones fácticas e ideacionales. EE. UU. constituye la principal potencia militar y económica del complejo regional y cuenta con consenso respecto a su liderazgo en las economías del ámbito mesoamericano, pues encuentra eco a sus posturas en el orden de las instituciones. Esta capacidad de influencia de la superpotencia, en consecuencia, determina el peso de los componentes estructurales en detrimento de la capacidad de agencia de los Estados pequeños como Costa Rica, en la medida en que sus preocupaciones deben ser de interés del principal agente en la arquitectura de seguridad prevaleciente y, por lo tanto, se reduce el margen de acción de los países de menor poder a la hora de posicionar temáticas en la agenda del complejo.

Como ilustra la figura 5.2, la influencia estadounidense en el complejo norteamericano ha sido indisputable, y su poderío material es muy superior en comparación con Canadá o México. Seguidamente, se encuentra una pléyade de Estados pequeños que involucra a la totalidad de países centroamericanos y caribeños, sobre los cuales Estados Unidos ha ejercido su influencia mediante la vinculación comercial y las presiones políticas para implementar sus imperativos estratégicos. Si bien es cierto que el complejo regional norteamericano evidencia de manera creciente dinámicas de interacción que involucran actores extrarregionales, como China o Rusia, en la práctica la incidencia se reduce a lo comercial y en determinadas coyunturas al discurso político. Por esta razón, Buzan y Wæver (2003) han caracterizado este complejo como “centrado”, aquel

Figura 5.2 El complejo regional de seguridad norteamericano.  
Índice de potencias 2012



Fuente: Basado en Murillo Zamora (2012b).

donde una superpotencia, una gran potencia o una institución determinan la polaridad, como ocurre con Estados Unidos, Rusia o la Unión Europea.

Para Estados Unidos, las regiones norteamericana, centroamericana y caribeña históricamente han sido construidas como componentes vitales en la percepción de su seguridad nacional, de allí que la proyección de sus intereses ha tenido un connotado impacto en dicho espacio. Con el fin de la Guerra Fría Estados Unidos sustentó su poderío económico en la región mediante el Plan de Acción para las Américas, que incluyó, en Norteamérica, la firma del Nafta junto con Canadá y México, y, en América Central y República Dominicana, el Cafta, como parte del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Además, en la agenda de seguridad

Estados Unidos ha posicionado las temáticas del terrorismo, a partir del Acta Patriota, y del narcotráfico como producto de su trayectoria histórica de política exterior durante las últimas décadas. Esto incide y condiciona su vinculación con los Estados del complejo, y se traduce en instituciones e iniciativas mediante las cuales canaliza sus recursos de cooperación internacional en aras de sus intereses nacionales.

La construcción de la identidad nacional costarricense, y en consecuencia de su política exterior, se ha desarrollado mediante la reproducción de mitos que explican las características de su comportamiento internacional, lo cual se vincula con su autopercepción de ser un Estado ‘excepcional’ en Centroamérica, que tomó asidero en la historia colonial y su aislacionismo respecto del contexto regional (Soto 1991; Sandoval-García 2002b, 110-11). Ese excepcionalismo de Costa Rica se ha traducido en una relación densa y profunda con los Estados Unidos, sobre todo porque este mercado es el destino del 40,4 % de las exportaciones y el origen del 37,3 % de las importaciones costarricenses (Procomer 2017, 136; 241). En el plano cultural, es el origen del 40,5 % de los turistas internacionales, que representaron en 2017 un total de 1 199 241 personas (ICT 2018, 21). En el plano ideológico, comparten valores políticos vinculados con la libertad individual y la democracia liberal, según los estándares de Freedom House (2018).

Esta construcción de una relación privilegiada con los Estados Unidos condujo a que la sociedad y los políticos costarricenses hicieran una analogía de la protección que el país recibía de la superpotencia americana en el pasado, e interpretaran los fenómenos contemporáneos como lo hicieron en la Guerra Fría. Así, por ejemplo, un referente en el imaginario colectivo para enfrentar una agresión externa eran los eventos de enero de 1955, en los cuales Costa Rica obtuvo protección internacional. En esa ocasión, fuerzas nicaragienses auspiciadas por Somoza se disponían a invadir Costa Rica; frente a este suceso San José activó los mecanismos interamericanos y logró que la incursión fuera calificada de agresión externa por el foro regional. En consecuencia, el país contó con “aviones de combate que el Gobierno estadounidense había facilitado” para repeler las fuerzas invasoras (Obregón Loría 1981, 354).

Este episodio histórico y el hecho de que Costa Rica reposara su política de seguridad y defensa en el derecho internacional hicieron esperar que Estados Unidos tuviera un rol de protector y garante de la integridad nacional frente a la agresión externa nicaragüense. Sin embargo, los hechos llevaron a catalogar el rol de EE.UU. como el “más decepcionante de todos”, pues “cuando el conflicto estuvo en la situación más difícil, nosotros confiamos en que el aliado histórico se pusiera a la par de nosotros para bajar la presión y eso nunca se dio” relata el exviceministro de Relaciones Exteriores.<sup>11</sup>

Los discursos de Estados Unidos en la gestión de la crisis fueron modestos, a pesar de las gestiones diplomáticas que condujo el gobierno costarricense. Inicialmente, un portavoz del Departamento de Estado habría declarado que, “como en otras áreas donde hay disputas [urgía] que esto sea resuelto mediante el diálogo a través de canales diplomáticos normales” (*La Prensa* 2010af). Asimismo, el embajador estadounidense en Managua habría expresado que esperaba “una solución pacífica y rápida, pero es una disputa bilateral que los dos países tienen que decidir de la mejor manera” (*La Prensa* 2010at). Durante las sesiones del Consejo Permanente de la OEA, el representante estadounidense señaló que su país se encontraba “muy preocupado por las crecientes tensiones [...] [y alentaba] a mantener la calma y buscar una solución pronta y pacífica a esta disputa” (OEA 2010, 32). Creía que la OEA estaba “en la mejor posición para moderar esta cuestión, y debería hacerlo”. Además, reconoció el “exhaustivo informe [del secretario general] tras su viaje de investigación a la región” y respaldó “plenamente las cuatro recomendaciones formuladas en ese informe” (OEA 2010, 105).

A raíz de las acciones en la OEA, el Secretario de Estado adjunto para América Latina, Arturo Valenzuela, señaló que las “recomendaciones son aceptadas [...] en su gran mayoría y esa sería la posición de EE.UU.: apoyar en forma decidida los esfuerzos que [estaba] realizando la OEA para llevar este conflicto a una solución pacífica entre las partes” (*La Prensa* 2010bo). Posteriormente, Costa Rica realizó gestiones en la Asamblea General de

---

11 Entrevista con el exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

Naciones Unidas en 2013, a raíz de nuevas incursiones nicaragüenses en la zona en disputa (apertura de caños), para lo cual estableció contacto con Roberta Jacobson, secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental. Esto ocurrió con el propósito de “buscar aliados, que la comunidad internacional se conmueva”, y Jacobson, ante la solicitud de apoyo, “mostró preocupación por la situación”, según el canciller Enrique Castillo (*La Nación* 2013w). Debido a estas gestiones, en Nicaragua se consultó a la embajadora estadounidense, Phyllis Powers, quien respondió “que las diferencias entre Costa Rica y Nicaragua son un asunto bilateral y que su Gobierno quiere que cualquier Gobierno actúe bajo la Ley” (*La Prensa* 2013o).

Como se desprende de las intervenciones estadounidenses durante la crisis, para la superpotencia la pugna se trataba de un asunto bilateral con un carácter fundamentalmente jurídico más que político, que debía ser resuelto por las partes, y que a pesar de la retórica costarricense sobre la “invasión” o la agresión externa, no requería medidas distintas a la diplomacia regional. Al consultar a las personas expertas sobre las razones por las cuales Estados Unidos decidió no tener un mayor grado de vinculación, señalaron que este país percibía que la disputa era judicial, por lo que tomar partida podría victimizar a Nicaragua, con el cual Estados Unidos había construido canales de comunicación convenientes en el plano técnico militar.

Respecto de la judicialización de la disputa y la victimización nicaragüense, el experto costarricense en política internacional considera que, en ese momento,

el continente estaba dividido, era la época de alza del chavismo y entonces había un eje de países que iban a estar con Nicaragua, y los Estados Unidos no podían enfrentar a ese eje en ese momento, por el hecho de que estaban comprometidos en dos guerras grandes en Irak y Afganistán, preocupados por el ascenso de China [...] la interpretación en Washington era que eso era como un divieso que podía ser aislado [...] Ellos no iban a entrar directamente a una pelea frontal con Nicaragua por tres kilómetros cuadrados; que eso le hubiera servido a Nicaragua para victimizarse como un país ‘chiquito’ otra vez enfrentado contra el imperio, que además los

había ocupado a inicios del siglo XX, etc., y que les había hecho la guerra en la administración de Reagan. [...] El segundo punto es que lo que estaba en juego, aparte de la discusión de derecho internacional y sobre los límites, no era una cuestión que pusiera en peligro la soberanía total de Costa Rica. Los sandinistas estaban poniendo en peligro un pantano. No se iban a arriesgar a un conflicto de mayores proporciones por un pantano.<sup>12</sup>

Sobre este asunto, el excanciller nicaragüense Eduardo Montealegre expresó que para Costa Rica buscar “apoyo en los Estados Unidos” no le iba a servir de mucho, ya que los problemas que tenía con Nicaragua debían “dilucidarse” en la CIJ y no a través de un país tercero (La Prensa 2013p). El experto nicaragüense en derecho internacional público comparte esto y señala:

Nicaragua no estaba negándose a la solución pacífica, al contrario, el instrumento que Nicaragua ha privilegiado como mecanismo de solución pacífica es la Corte Internacional de Justicia, por lo que era muy difícil para Estados Unidos abonar a favor de Costa Rica [...] era tomar partido a favor de Costa Rica en un conflicto jurídico que ya estaba resolviéndose.<sup>13</sup>

En relación con la segunda explicación, en general se encuentra un consenso entre los expertos costarricenses acerca de que percibían una relación técnico-militar que se daba entre el Departamento de Defensa y el Ejército nicaragüense. Para el exembajador costarricense en Nicaragua,

Nicaragua firmó acuerdos con Estados Unidos incluso de patrullaje en conjunto. Es más fácil en Nicaragua que haya patrullaje conjunto de los guardacostas de Estados Unidos, o que se abastezcan en los puertos nicaragüenses de gasolina, o de agua, o de comestible los barcos norteamericanos de guerra, que en Costa Rica. En Costa Rica eso desata toda una discusión en el Congreso, si se permite o no se permite, si se está violando la soberanía, o no, curiosamente en Nicaragua eso es más fácil, ¿por qué?, porque

---

12 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

13 Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

hay algunos acuerdos para el manejo entre combate al narcotráfico y el crimen transnacional.<sup>14</sup>

El exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas manifestó al respecto que

Estados Unidos privilegiaba la buena comunicación que ellos han tenido y mantienen con los órganos de seguridad de Nicaragua, es decir, con la policía y el ejército que eso, hasta cierto punto, trasciende los ámbitos políticos y además les brinda a ellos un canal de interacción y de coordinación que consideran que es muy importante. Por lo tanto, diría que no querían poner en riesgo eso; segundo que consideraban que era un pequeño problema que a la larga se iba a solucionar bilateralmente o eventualmente por mecanismos jurídicos internacionales, en este caso por la Corte Internacional de Justicia o por el sistema interamericano. [...] Pienso que eso afectó la confianza de Costa Rica en Estados Unidos como aliado.<sup>15</sup>

Finalmente, el exvicecanciller de Costa Rica sostiene:

Para Estados Unidos es más fácil conversar con Nicaragua que con Costa Rica [...], en el momento realmente había más posibilidades de Nicaragua de estar conversando con el Departamento de Estado y con el Comando Sur que para Costa Rica. Costa Rica lo hacía por la vía diplomática, la vía política y no podíamos por la vía militar porque nosotros no tenemos ejército.<sup>16</sup>

De acuerdo con los aportes de la Escuela de Copenhague en la securitización de una crisis, puede observarse cómo uno de los actores más influyentes en la agenda regional de seguridad enmarcó la discusión en un plano jurídico, y no político como pretendía Costa Rica. Esto, además, permite comprender las limitaciones que tiene un Estado pequeño al operar en un

---

14 Entrevista con exembajador costarricense en Nicaragua, San José, 8 de agosto de 2016.

15 Entrevista con exrepresentante Permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

16 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

Complejo Regional centrado, pues sus imperativos serán atendidos en la medida en que los actores más influyentes simpaticen con sus demandas. Estados Unidos no consideró que el evento denunciado por Costa Rica implicara tal riesgo a la estabilidad de la zona, por lo cual abogó por su tratamiento multilateral sin comprometerse en una pugna que podía implicar la afiliación en torno a preferencias ideológicas de los Estados; en consecuencia, la securitización de la crisis para Costa Rica se considera poco exitosa por ser incapaz de convencer a su principal socio.

Con el propósito de aportar más evidencia empírica de esta dinámica en el nivel del complejo norteamericano y de la constelación de seguridad, se han recuperado las citas de contenidos vinculadas con los códigos deductivos ‘audiencia regional’ y ‘respuestas regionales’. También se presentan los códigos inductivos asociados con los Estados, inicialmente los que tuvieron más incidencia como Colombia o la ALBA, y posteriormente los demás Estados americanos que tuvieron participación en la securitización de la crisis de isla Portillos en función de su ubicación geográfica.

Al consultarse a los expertos sobre los Estados que dieron mayor apoyo a Costa Rica en la disputa, señalan como principal aliado en la práctica a Colombia, básicamente por que mantenía una disputa territorial con Nicaragua y que, en el peor escenario, disponía de medios militares para repeler una acción armada.<sup>17</sup> Para Roverssi, a la hora de buscar apoyos bilaterales se dieron cuenta de que “Costa Rica no tenía los aliados que creía tener”, lo cual generó “una profunda frustración [...] porque seguimos pensando de que podemos ser protegidos de una invasión y eso no es cierto”. Resalta la solidaridad de Panamá y que, tanto Canadá como México, ofrecieron sus buenos oficios. En este contexto se destacó otra variable, que consistió en el apoyo que obtuvo Nicaragua por parte de los países de la ALBA.<sup>18</sup>

Colombia inicialmente fue incluido por el presidente Ortega en la lista de “países que están totalmente contaminados por el narcotráfico” (*La Nación* 2010t). Además, medios oficialistas nicaragüenses cuestionaban una “política intervencionista de Bogotá”, que conllevaba la suscripción de

---

17 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

18 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

acuerdos con San José (*La Prensa* 2010u). En el Consejo Permanente de la OEA, Colombia acogió “en su totalidad las recomendaciones del secretario general [...], e invitó a todos los Estados a que actuemos en consenso [...] para buscar una salida pacífica por la tranquilidad de la región” (OEA 2010, 64). Además, apeló por evitar el “escalamiento en el lenguaje y en las acciones”, pues podría “afectar, de manera creciente y grave, la tranquilidad no solo entre los dos países, sino en Centroamérica y en el continente” (OEA 2010, 104).

El expresidente Álvaro Uribe se pronunció en contra de la “vergonzosa” “invasión de Nicaragua sobre Costa Rica”, por cuanto “producir situaciones de hecho, de invasión, sobre un país que además no tiene un Ejército, eso es muy grave para la convivencia en toda la región” (*La Prensa* 2010br). El rol más activo de Colombia fue en 2013, cuando promovió una ofensiva diplomática en contra de Nicaragua, en conjunto con Costa Rica y Panamá. Estas gestiones tuvieron como propósito entregar al secretario general de Naciones Unidas una misiva donde se alertaba del “expansionismo de Nicaragua”, ante lo cual las autoridades costarricenses nombraron a Colombia “el aliado más importante” (*La Nación* 2013n; *La Prensa* 2013i).

En las disputas en torno al regionalismo de seguridad en el continente americano, la ALBA, como agente geopolítico, tuvo un rol durante la disputa, como soporte de política exterior para conseguir los intereses nacionales nicaragüenses. Según el experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, la política exterior nicaragüense ha sido poco estructurada a lo largo de su historia, y su vinculación con la ALBA implicó que Nicaragua fungía como caja de resonancia de sus imperativos estratégicos. De esta forma, Managua asumió “como propios elementos fundamentales de la política exterior de los países de la ALBA durante la época dorada de esta básicamente a través de Hugo Chávez”.<sup>19</sup>

A pesar de que las autoridades costarricenses señalaban en su discurso político que Costa Rica no debía percibirse como alineada, y, por lo tanto, la ideología o afiliación política de los Estados no conllevaba un apoyo inquestionable a una u otra nación (*La Nación* 2010l, 2010n), en la práctica

---

<sup>19</sup> Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.

esta vinculación se tradujo en un apoyo a Nicaragua por parte de Venezuela y de Bolivia, particularmente en una coyuntura económica en la cual el proyecto del Socialismo del Siglo XXI se veía fortalecido con los precios mundiales del petróleo. Para Ulibarri, en esa coyuntura, “Venezuela tenía un margen de acción muy fuerte [al igual que] Evo Morales [...], además había cierta actitud complaciente de Argentina y de Brasil [...], por ello, Nicaragua sí encontró en la ALBA un apoyo [...] [que fue] relevante en el Movimiento de los Países No Alineados”.<sup>20</sup>

En relación con el apoyo de los Estados de la ALBA a Nicaragua, un referente empírico es el discurso de política exterior de sus integrantes en la sesión del Consejo Permanente, así como un pronunciamiento de la institución. Venezuela buscó aclarar que no tenía ningún tipo de influencia en la disputa; por el contrario, habló en contra del “fantasma de la interferencia” de Estados Unidos (OEA 2010, 31), para quien Venezuela tendría “el propósito de desestabilizar Costa Rica y construir un nuevo canal que, además, va a competir con el Canal de Panamá” (OEA 2010, 109). Sin embargo, el proyecto de dragado se realizó con financiamiento de Venezuela mediante la ALBA (*La Prensa* 2010am). En la votación de la Resolución en seguimiento a las recomendaciones del secretario general, junto con Nicaragua, Venezuela fue el único Estado en votar negativamente.

Otros Estados integrantes de la ALBA fueron Ecuador y Bolivia. El primero se abstuvo durante la votación relativa a la Resolución, y consideró “penoso” que no se pudiera lograr el consenso que ha sido la “tradición” en la OEA (OEA 2010, 112). Exhortó en sus intervenciones al diálogo, ofreció “prestar su contingente [...] como parte de un grupo de países que, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, acompañe al secretario general y aporte a la solución pacífica”, y puso a disposición “los buenos oficios del Ecuador desde la Presidencia pro tēmpore de Unasur” (38). Bolivia, en cambio, se rehusó a votar la Resolución, y llamó a las partes a estar “a la altura de sus héroes”, confiando en que “el eco de sus decisiones pacíficas será más estruendoso que el estallido de sus fusiles” (60).

Mientras se desarrollaba la discusión en el Consejo Permanente, la

---

<sup>20</sup> Entrevista con exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

ALBA emitió un comunicado que fue leído por el representante permanente de Venezuela, en el cual se expresó:

Los países miembros de la Alianza [...] apoyamos el inicio de un proceso de diálogo entre la República de Nicaragua y la República de Costa Rica ante las diferencias surgidas en torno al río San Juan. En tal sentido, respaldamos la instalación, de manera inmediata y sin condiciones, de la Comisión Binacional entre Nicaragua y Costa Rica para tratar los asuntos binacionales pendientes. Por último, rechazamos cualquier intento de utilizar las diferencias limítrofes entre estos dos países hermanos para crear situaciones de provocación o campañas contra gobiernos hermanos del continente (OEA 2010, 108).

En relación con los Estados del Caribe, República Dominicana solicitó a Costa Rica y Nicaragua no escalar “sus actuales problemas; que no exacerbén la situación ni recurran a acciones violentas o de fuerza, ni se enfrenten en una guerra de palabras [...]” y apoyó la conformación de la misión a cargo del secretario general que permitiese abrir espacios bilaterales (OEA 2010, 25); posteriormente, avalaría las recomendaciones del Secretario Insulza que aprobaba la Resolución (68). Los Estados del Caricom solicitaron “abstenerse de exacerbar la situación delicada que existe, ya sea por retórica o por acciones” (40), a la vez que indicaron, frente a la votación de la Resolución, que no mantenían una postura de bloque debido a la necesidad de consultar con sus cancillerías. Guyana y Dominica también se abstuvieron en la votación de la Resolución; esta última expresó intenciones por la posibilidad de alcanzar un consenso a partir del informe del secretario general (114).

En América del Norte, México tuvo una participación acotada, al resaltar en el Consejo Permanente la necesidad de preservar el diálogo; llevar a cabo un proceso técnico que evite diferendos en la frontera y evitar la presencia de efectivos en la zona (OEA 2010, 60). Por su parte, Canadá hizo votos para que la Resolución en el Consejo Permanente fuera aprobada, en primera instancia mediante el consenso, y posteriormente votó a favor. En su discurso en el Consejo Permanente, solicitó a las partes, con base en los preceptos de la OEA, el “retiro mutuo de las fuerzas de seguri-

dad [...] como un gesto de buena voluntad y una medida de fomento de la confianza que conduzca a un diálogo bilateral”, y expresó preocupación “por la presencia de fuerzas de seguridad armadas en la región” (65). En la prensa costarricense se mencionó que Canadá había dado un ofrecimiento de apoyo militar, sin embargo, se aclaró que la propuesta iba en el sentido de “traer una especie de fuerza tipo ‘cascos azules’ a la frontera para que ni uno ni otro complicara el asunto”.<sup>21</sup>

Respecto del Cono Sur, Brasil consideró que la OEA era una institución competente, dado que se trataba de una pugna entre dos Estados de la región y que generaba preocupaciones de seguridad, por lo que llamó al diálogo entre las partes (OEA 2010, 41). No obstante, estimó que proceder con la votación implicaría al Consejo Permanente reconocer su incapacidad de generar espacios de diálogo entre las partes, pues no era su práctica en una temática de muy alta sensibilidad (111), aun así votó afirmativamente la Resolución que acogía las recomendaciones del secretario general. Paraguay se congratuló de la apertura para el diálogo y promovió la votación de la Resolución (41). Uruguay respaldó las recomendaciones del secretario general y señaló que la “observancia de las normas y principios de derecho internacional [...] pueden asegurar una armónica convivencia”, e instó “a la abstención de adoptar cualquier acción o actitud que potencialmente pueda agravar la situación” (39). Argentina apoyó la Resolución y expresó su apoyo al “diálogo bilateral para resolver pacíficamente la disputa existente”, e instó “a las partes a tomar todas las medidas necesarias tendientes a fomentar la confianza mutua e incrementar la cooperación, con el fin de reducir las tensiones [...], en la zona en cuestión” (67).

En el caso de los países andinos, Perú expresó su respaldo a las recomendaciones emitidas por el secretario general y, si bien consideró que había potencialmente una diferencia de orden jurídico y territorial entre las partes, el diálogo político y el aminoramiento de las tensiones debían ser gestionados por en el ámbito hemisférico (OEA 2010, 62). Chile mostró la preocupación común manifestada por las partes en disputa respecto de

---

21 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

la presencia de personal armado en la zona, y esta fue razón suficiente para apoyar “las recomendaciones que ha hecho el Secretario General y de [...] exhortar a Costa Rica y Nicaragua a reemprender el camino del diálogo bilateral lo antes posible” (66), por tanto, apoyó el documento de Resolución pues este “no prejuzga en absolutamente ninguna materia” (105).

### Las acciones en el nivel universal

Los Estados pequeños pueden macrosecuritizar una amenaza si perciben que en su entorno inmediato es improbable movilizar voluntades y apoyos políticos. La acción de posicionar una problemática local en el orden global es sumamente costosa, debido a que estos Estados tienden a poseer una gama reducida de misiones diplomáticas, además de acotar su intervención fundamentalmente a su contexto regional; no obstante, asumir al complejo regional como incrustado en una estructura internacional habilita cursos de acción para la gestión de la seguridad (Buzan y Wæver 2009).

Los Estados americanos se han socializado en un conjunto de normas de comportamiento vinculadas con la prevención del uso de la fuerza y la resolución pacífica de las disputas, concretamente en la arquitectura de seguridad hemisférica que incluyen la Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá y el Tratado de Río (Herz 2008). Estos acuerdos se complementan con la Carta de Naciones Unidas y sus mecanismos políticos, como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, o jurídicos como la Corte Internacional de Justicia. Según la Carta de San Francisco, los Estados deben gestionar regionalmente sus disputas, y elevarlas al ámbito mundial solo si no pueden resolverse. En el caso de las agresiones externas, pocos episodios se han ventilado en el nivel universal y su acepción ha sido fundamentalmente política.

En el caso de Costa Rica, a diferencia del caso de Ecuador, al posicionar una identidad de Estado agredido en el ámbito interamericano encontró dificultades para que la comunidad de Estados de la región asumiera su percepción de la pugna en torno a isla Portillos como un problema político, pues algunos Estados la interpretaron como una disputa jurídica. En este sentido, Nicaragua tomó ventaja de las condiciones de ‘riesgo moral’

brindadas por la institucionalidad hemisférica e incumplió lo requerido por el Consejo Permanente de la OEA respecto de retirar los agentes de la zona en disputa (sección 2.1); de esta forma forzó a San José a recurrir al ámbito universal mediante la CIJ, informar a los mecanismos políticos y apoyarse de instancias técnicas como la Convención Ramsar.

En primera instancia, debe mencionarse que, en Costa Rica, al amparo de la arquitectura de seguridad hemisférica, se presentó una discusión sobre la estrategia político-diplomática, pues el expresidente Arias expresó a la opinión pública que, de estar en sus manos, “habría acudido en primera instancia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (*La Prensa* 2010au). Estas declaraciones presionaron a la nueva administración, la cual había previsto gestionar la disputa en el sistema interamericano, y, en caso de fallar, seguir “escalando a instancias superiores, inclusive al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (*La Prensa* 2010ah, 2010ak), por lo que se estimó de “imprudente” el cuestionamiento (*La Nación* 2010v).

Dado que Costa Rica, para macrosecuritizar la crisis, consideraba tanto los mecanismos políticos como los jurídicos del sistema universal, se decidió, en el primer caso, informar con notas verbales a los miembros del Consejo de Seguridad mediante la Misión Permanente ante Naciones Unidas. En relación con el mecanismo judicial, se inició un expediente en contra de Managua relativo a las obras de dragado. Respecto del proceder político, el exvicecanciller de Costa Rica señala que se estudió y estimó que “el Consejo de Seguridad no lo iba a tomar en cuenta, pues tenía una agenda muy fuerte en ese momento, y no le se le iba a dar importancia a ese caso porque no había muertos”.<sup>22</sup> El exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, en cambio, había recomendado

[explorar] en el ámbito interamericano por una simple razón y es que, primero, la dimensión del conflicto dentro de la gama de conflictos de los que se ocupa el Consejo de Seguridad era prácticamente marginal; segundo, porque el Consejo de Seguridad ante temas bilaterales que no amenazaran la paz de una región tendía a simplemente pedir a las partes que trataran de ponerse de acuerdo, y tercero, porque en la escala de consideraciones,

---

22 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

Naciones Unidas prefiere que primero los organismos regionales aborden los temas.<sup>23</sup>

En noviembre de 2010, Costa Rica interpretó que sus iniciativas en el sistema interamericano eran positivas diplomáticamente, pero “no rendirían los frutos necesarios sobre el terreno” (Ulibarri 2015, 98), es decir, Nicaragua no retiraría sus agentes de la zona en disputa. Por esto, se decidió empezar a informar al presidente y a los integrantes del Consejo de Seguridad, y posteriormente a la Secretaría General y a la Dirección de Asuntos Políticos, hasta que al final de la administración de Chinchilla se identificaron hasta “19 cartas o notas verbales distribuidas en Nueva York sobre el tema” (100). Para el Representante Permanente, los objetivos de las gestiones en Nueva York buscaban retirar las tropas; reconocer la soberanía costarricense sobre isla Calero y los costos políticos para Managua por su comportamiento; detener las obras de dragado por falta de estudios de impacto ambiental; restaurar la dinámica fronteriza, y evitar futuras acciones militares (103).

Dentro de las gestiones de alto nivel más notables, se encuentra la gira del canciller René Castro en Nueva York, en noviembre de 2010, para “sostener encuentros informativos con altas autoridades de la Secretaría General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre el conflicto con Nicaragua” (*La Prensa* 2010bs). En esta gira se trató de exponer la crisis a los miembros del Consejo, en el siguiente orden: Turquía, China, Rusia, Bosnia y Herzegovina, Estados Unidos, Líbano, Brasil, Austria, India, Francia, Alemania, Reino Unido, Portugal, Nigeria y Uganda, y quedaron por fuera México y Gabón (Ulibarri 2015, 109). En relación con la recepción del mensaje costarricense, se señala que la República Popular China calificó “la acción de Nicaragua como una violación a la soberanía costarricense”; Estados Unidos no “traspasó la línea de distanciamiento” cuando se esperaba al menos una simpatía del “país aliado”, y el representante ruso “le restó importancia al hecho” (110). Sobre este último asunto, el experto costarricense en política internacional había afirmado que en

---

23 Entrevista con exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

caso de gestionarse cualquier acción en el Consejo de Seguridad, posiblemente Rusia lo rechazaría, dada “su cercanía con los sandinistas”.<sup>24</sup>

Posteriormente, en 2013, en la 68.<sup>a</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, la presidenta Chinchilla, Juan Manuel Santos y Ricardo Martinelli firmaron una carta mediante la cual trasladaban a la Secretaría General de la organización sus preocupaciones en torno al “expansionismo territorial de Nicaragua” (*La Nación* 2013u; *La Prensa* 2013i). La delegación costarricense se reunió con el secretario general Ban Ki-moon para plantear la situación fronteriza que generaba preocupaciones a San José. En la reunión se sugirió abrir “un proceso de discusión que lleve a conclusiones sobre cómo garantizar por medio de algún tipo de instrumento, que las medidas cautelares que impuso la Corte Internacional de Justicia se hagan cumplir y valer” (*La Nación* 2013ab, 2013z, 2013ad; *La Prensa* 2013i), dado el incumplimiento de Managua.

Respecto a la reunión con Ban Ki-moon, el exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas estimó que “fue muy breve [...], oyó las explicaciones, dijo que estaba preocupado y manifestó su complacencia de que el caso estuviera en la CIJ y que ambos países hubieran dicho que iban a respetar el fallo”.<sup>25</sup> En ese contexto, el canciller Castillo “llevó el caso de las agresiones del Gobierno de Nicaragua contra Costa Rica ante el presidente del Consejo de Seguridad, Gary Quinlan” y expuso las “evidencias de nuevas agresiones de Managua en el territorio de isla Calero, básicamente los dos nuevos caños que procuran cambiar el curso del río San Juan y darle salida directa al mar” (*La Nación* 2013y, 2013aa).

Una innovación relevante consistió en que Costa Rica usara mecanismos técnicos provistos por el sistema universal para que la comunidad de Estados pudiera verificar los hechos denunciados respecto de las incursiones nicaragüenses. En este caso, se hizo referencia a la Convención sobre los Humedales, del cual la zona en disputa era parte, pues estaba integrada en el Humedal Caribe Noreste, sitio Ramsar desde 1996. Costa Rica notificó a la Secretaría de la Convención el 15 y el 22 de noviembre de 2010

---

24 Entrevista con experto costarricense en política internacional, Curridabat, 6 de julio de 2016.

25 Entrevista con exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

sobre “cambios en el carácter ecológico del sitio” y solicitó “la realización con carácter urgente de una Misión Ramsar de Asesoramiento [...] a fin de evaluar los cambios [...] por la existencia de un dragado sobre el cauce del río San Juan en el sector oeste de la laguna Portillos” (Misión Ramsar de Asesoramiento 2011, 3).

La misión se realizó del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2010, y, dentro de sus conclusiones más relevantes, indicó que el 0,3 % del Humedal presentaba cambios; que “el sistema acuático en sus componentes de calidad del agua, flora y fauna acuática y las aves residentes y migratorias sería el más afectado”, y que “la laguna Portillos [...] sería la más afectada con la conexión hidráulica con el río San Juan” (Misión Ramsar de Asesoramiento 2011, 3). Las recomendaciones más notables fueron “llevar a cabo estudios rigurosos de impacto ambiental para cualquier proyecto o actividad que pueda tener un efecto en la hidrología e hidrodinámica del Sitio”; “la instalación de un sistema de monitoreo de las características ecológicas de los humedales de los sitios Ramsar”, y “restaurar los patrones de escurrimiento superficial antes de que ocurra la ruptura de la barra de la laguna los Portillos” (4).

La Misión de Asesoramiento de la Convención Ramsar captó la atención mediática tanto en Costa Rica como en Nicaragua. Para San José, el resultado de la misión técnica le permitió apoyar su argumento del impacto ambiental en “los litigios y entregarla a los grupos interesados para que lo puedan utilizar a favor” (*La Nación* 2010v). En Nicaragua se reportó, según una técnica de la Misión, que la organización estaba “cumpliendo con el procedimiento normal cuando se presenta una denuncia por afectación de un humedal de interés internacional”, cuya inspección se dio mediante un “helicóptero a lo que Costa Rica denomina isla Calero, acompañados por la viceministra de Ambiente, Lorena Guevara, y el embajador de Costa Rica en Ginebra, Manuel Dengo” (*La Prensa* 2010bt). Costa Rica solicitó *ex post* a la Corte Internacional de Justicia medidas cautelares amparado en las conclusiones y recomendaciones de la Misión (*La Nación* 2011d), mientras Nicaragua desconoció el Informe y alegó que “se basó únicamente en información teórica ofrecida por Costa Rica” (*La Prensa* 2011c).

En términos generales, la estrategia costarricense para macrosecuritizar la amenaza que percibía por la incursión nicaragüense en isla Portillos tuvo un enfoque escalár. En primera instancia, se gestionó en el ámbito interamericano, y seguidamente en el ámbito universal, mediante los mecanismos políticos y jurídicos, además de aprovecharse las herramientas técnicas que proveían instituciones como la Secretaría de la Convención Ramsar. Para Ulibarri,<sup>26</sup> el hecho de que la disputa no escaló militarmente afectó a la percepción que construyó Naciones Unidas respecto de su gravedad, lo cual además se concatenó con un manejo prudente de Costa Rica, asociado a su condición de Estado pequeño que reposa su seguridad y defensa en instancias multilaterales.

En el análisis cualitativo de contenidos, se construyeron códigos inductivos con Estados extrarregionales que tuvieron alguna expresión en el marco de la crisis en torno a isla Portillos/Harbour Head. Es notable el interés de la Federación Rusa, cuando en primera instancia el Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado según el cual “Rusia recibió con preocupación las informaciones sobre las tensiones entre las repúblicas de Nicaragua y Costa Rica” en noviembre de 2010 (*La Prensa* 2010bk). Más adelante, en agosto de 2013, la presidenta Chinchilla, a la luz de la denuncia por la apertura de nuevos caños en isla Portillos y sus gestiones políticas y diplomáticas ante Naciones Unidas, declaró encontrarse “preocupada porque [veía] una tendencia en Nicaragua a incrementar la capacidad militar, sobre todo en el mar”, pues este país habría anunciado la adquisición de “naves de origen ruso con capacidad de tener misiles” (*La Prensa* 2013g).

La coyuntura de la pos Guerra Fría trajo cambios sustantivos en la configuración del orden internacional, lo cual incluyó durante el siglo XXI el creciente cuestionamiento a la hegemonía estadounidense, particularmente por Rusia y China. En el caso del complejo norteamericano, si bien la definición de la agenda de seguridad ha sido liderada por Estados Unidos, la afiliación ideológica del gobierno nicaragüense dio ventanas de oportunidad para actores competidores, como la ALBA o la Federación Rusa.

---

<sup>26</sup> Entrevista con exrepresentante permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas, San José, 11 de agosto de 2016.

Nicaragua y la Federación Rusa han compartido “alianzas personales forjadas en la Guerra Fría”, lo cual ha generado “posiciones internacionales más cercanas que las costarricense respecto a conflictos específicos como los casos de Osetia y Abjasia; así como en el conflicto de Crimea” (Cascante Segura 2017, en línea).

Tal como analiza Gallo Pastrán (2017, 83), la “mayoría del armamento y técnica militar de Nicaragua es ruso, adquirido durante la década de 1980, por lo que se encuentra obsoleto”. Por esa razón y por la trayectoria histórica bilateral durante la Guerra Fría, Rusia ha retomado crecientemente su papel en el ámbito centroamericano y en Nicaragua en particular. Esto ha conllevado el desarrollo de diversos proyectos, como la firma de acuerdos para la cooperación con Nicaragua para modernizar su ejército, además de la creciente participación de oficiales nicaragüenses en entrenamiento militar impartido por las fuerzas armadas rusas.

En relación con la compra armamentista, se señala que habría consistido en “12 sistemas de defensa antiaérea ZU-23-2, dos helicópteros Mi-17V-5, vehículos blindados, cuatro lanchas patrulleras [...] dos lanchas coheteras del proyecto 1241.8 Molnia [...], la adquisición de 50 tanques de guerra T-72B, a un costo de 80 millones de dólares”. Además, se anunció en febrero de 2015 la “intención de adquirir, con el apoyo de Rusia, aviones caza para combatir el narcotráfico internacional” (Gallo Pastrán 2017, 83-85). Esta renovación del armamento nicaragüense tuvo un correlato en la intención rusa de mantener “una estación del sistema Glonass, que será administrada por la Agencia Federal Espacial de Rusia”, dado que “para mejorar la precisión de este tipo de sistemas [cuyo uso puede ser civil y también militar] resulta necesaria la instalación de antenas en diferentes partes del mundo” (80).

Para Cajina, Nicaragua se comportaba como “peón” en la movida geoestratégica rusa y la cooperación militar relativa a los tanques T-72B era “un pago que Putin hace a Ortega por el reconocimiento de Abjasia y Osetia, y por permitirle establecer una estación satelital para la navegación del sistema GLONASS”.<sup>27</sup> Este acercamiento entre Nicaragua y Rusia fue

---

<sup>27</sup> Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.

percibido como una amenaza en San José, particularmente por el hecho de que los tanques, así como los presuntos cazas, tendrían como objetivo disuadir a una fuerza extranjera, dado que no son instrumentos para combatir al narcotráfico. Por ello, el embajador costarricense en Moscú indicó en su informe de gestión sobre el “flujo constante de armamento ligero y pesado a Nicaragua, como vehículos blindados, lanchas misileras, helicópteros artillados y [...] la intención de adquirir aviones de caza [...] como los Sukhoy, MIG 29 lo que ha venido a desestabilizar el balance geoestratégico de nuestra región” (Cascante Segura 2017, en línea). Este balance se estipula en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Finalmente, se registraron acciones en la Unión Europea, concretamente una visita del canciller nicaragüense Samuel Santos al Parlamento Europeo, donde “defendió [...] los trabajos que se realizan en el río San Juan [como] legítimos y rechazó las acusaciones de Costa Rica en cuanto a la invasión de su territorio”. Esto fue parte de una gira que incluyó a España, Italia y Finlandia (*La Prensa* 2010bu). Por parte de Costa Rica, en calidad de embajador en misión especial, Eduardo Ulibarri asistió a la audiencia con la Delegación de Relaciones con Centroamérica del citado Parlamento, y notó, en la mayoría de interlocutores, “una cierta actitud de negación sobre la seriedad del conflicto” (Ulibarri 2015, 113).

## **Las instituciones multilaterales y la incursión en isla Portillos**

Los Estados pequeños se caracterizan en su política exterior por su alto compromiso con las instituciones internacionales, en las cuales depositan su seguridad y que funcionan como plataformas para la vinculación global y la interacción política. Cuando enfrentan una agresión externa, los Estados pequeños buscan satisfacer dos intereses: el objetivo, en términos de la reproducción de su soberanía, y el subjetivo, en relación con la movilización de apoyos y recursos externos que les permitan gestionar eficazmente la situación amenazante. Debido a las dificultades que enfrentó San José para posicionar eficazmente su identidad de rol, solicitó la convocatoria

del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; puso sobre la mesa las posibilidades que brindaba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y encauzó la crisis en la Corte Internacional de Justicia como mecanismo jurídico de las Naciones Unidas.

La crisis de isla Portillos, al igual que ocurrió con el ataque de Angostura, evidenció fallos en la arquitectura de seguridad hemisférica mediante el ‘riesgo moral’, pues Nicaragua llevó a cabo comportamientos imprudentes como utilizar y proyectar la fuerza contra un Estado desarmado y amenazar con abandonar la institución multilateral. Sabía que los costos derivados de su conducta serían asumidos por los Estados del hemisferio mediante mecanismos políticos que impedirían el escalamiento de la violencia (Domínguez 2003, 29-30). Al igual que ocurría con Colombia y Ecuador, tanto Costa Rica como Nicaragua suscribían al inicio de la pugna los instrumentos que dan sentido a la arquitectura de seguridad hemisférica, concretamente la Organización de Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyo sentido era consolidar la seguridad colectiva; prevenir y disuadir el uso de la fuerza, y, en caso de disrupción, generar espacios para arreglar pacíficamente las controversias.

## La Organización de Estados Americanos

Cuando Costa Rica vio que Nicaragua había izado su bandera en isla Caleo y señaló que tales actos consistían en “graves violaciones a la soberanía” (Llaguno Thomas 2014, 116), solicitó, mediante la nota DE-065-10, del 2 de noviembre de 2010, a la Presidencia del Consejo Permanente que convocara a una sesión urgente, “con motivo del ingreso de las Fuerzas Armadas de la República de Nicaragua en territorio costarricense”. Este ingreso era considerado una “agresión militar que, entre otros, [afectaba] la integridad territorial y la soberanía costarricenses y amenazan la paz y seguridad en el continente”.<sup>28</sup>

---

28 Nota de la Misión Permanente de Costa Rica mediante la cual solicita la convocatoria de una

La sesión extraordinaria del Consejo Permanente, convocada para el 3 de noviembre de 2010, se alargó durante los días 4, 9 y 12 del mismo mes, mientras se ventilaban distintos procesos que incluyeron reuniones de cabildeo, consultas diplomáticas y una misión de verificación. Cuando se abrió el Consejo Permanente y se cedió la palabra a Costa Rica, el canciller René Castro sometió a consideración del plenario un proyecto de resolución que citaba el artículo 21 sobre la inviolabilidad territorial y que proscribía la amenaza y el uso de la fuerza. Invocaba también el artículo 3.h de la Carta de la OEA, en la cláusula de seguridad colectiva, por la cual “la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los Estados americanos”, así como el artículo 28, donde se señala que “toda agresión de un Estado contra [...] un Estado americano será considerada un acto de agresión contra los demás Estados americanos”. También añadió que “Costa Rica ha calificado estos hechos como una grave violación a su soberanía e integridad territorial contraria al derecho internacional” y que “la situación ha derivado en una crisis que comporta una amenaza a la paz y seguridad regionales” (OEA 2010, 8-9).

El proyecto costarricense en la parte resolutive pretendía que el Consejo Permanente reafirmara “el principio que el territorio de un Estado es inviolable”; llame a “Nicaragua para que, conforme [...] el derecho internacional, de inmediato retire sus efectivos militares del territorio de Costa Rica”; y se constituya una “comisión encabezada por el Secretario General e integrada por Embajadores designados por este para que verifique los hechos denunciado” (OEA 2010, 10). Nicaragua rechazó “los planteamientos presentados por Costa Rica [...] tanto la solicitud de convocatoria de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores como el envío de una Comisión de Verificación” y señaló un acuerdo previo para “resolver por la vía bilateral este tema” (18). Citó al presidente Ortega, que cuestionó una misión de la OEA “porque a la OEA no le corresponde pronunciarse sobre límites entre naciones” (20), y anunció que “Nicaragua va a dar los pasos correspondientes a lo inmediato para presentar este caso

---

sesión extraordinaria del Consejo Permanente para el miércoles 3 de noviembre de 2010. <https://www.oas.org>

ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y que sea la Corte la que diga quien tiene la razón” (21).

A raíz de la posición de rechazo de Nicaragua del planteamiento costarricense, hasta la primera suspensión de la reunión, intervinieron las delegaciones de República Dominicana, México, Guatemala, Belice, Venezuela y Estados Unidos. Al día siguiente, 4 de noviembre de 2010, se reanudó la sesión extraordinaria, en la que el presidente anunció que se abrió un “espacio para que el Secretario General pueda desarrollar gestiones tendientes a superar esta situación”, pues “los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua han invitado al Secretario General a visitar sus respectivos países” (OEA 2010, 36). Intervinieron los representantes de Panamá, Ecuador, Canadá, Uruguay, Guyana, Paraguay y Brasil; luego se suspendió la sesión hasta el 9 de noviembre para conocer el informe de la visita.

Cuando se retomó la sesión, el 9 de noviembre, el secretario general informó que buscó “escuchar las posturas de ambos gobiernos, obtener la información *in situ* sobre el tema y realizar gestiones en la búsqueda de un camino al diálogo y la distensión” (OEA 2010, 44). En tal sentido, recomendó:

- I. Realizar la VIII Reunión de la Comisión Binacional para tratar con carácter urgente aspectos de la agenda bilateral en el más breve plazo.
- II. Retomar de inmediato las conversaciones sobre aspectos relacionados con la demarcación de la línea fronteriza realizados hasta la fecha.
- III. Evitar la presencia de fuerzas armadas o de seguridad en el área donde su presencia podría generar tensión.
- IV. Reforzar los mecanismos de cooperación entre ambas naciones para prevenir, controlar y enfrentar el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas en el cordón fronterizo (OEA 2010, 47).

Es importante recordar los postulados de la Escuela de Copenhague y las condiciones facilitadoras de la securitización, que incluyen la legitimidad del agente securitizante, la coherencia discursiva y la capacidad de convencer a la audiencia mediante la verificación fáctica de las ideas en pugna. Esto se suele efectuar mediante el envío de comisiones que operan *in situ*,

como la visita del secretario general a Costa Rica y Nicaragua, que generó información para la comunidad de Estados, caracterizada por ser técnicamente neutral.

A raíz de la intervención del secretario general, Costa Rica recordó que consideraba el problema político y no de delimitación territorial, dado que el espacio disputado por Nicaragua era de su soberanía. Apuntó que “Nicaragua se negó sistemáticamente a hacer volver sus tropas al otro lado de la frontera, persistiendo en su actitud invasora y de ocupación” y exigió que “antes de entrar a esas negociaciones Nicaragua prescinda de su condición invasora y retire sus tropas a su territorio, a su propio territorio” (OEA 2010, 49), para lo cual anunció un lapso de 48 horas dadas las dilaciones nicaragüenses. Ante las declaraciones sintetizadas, Nicaragua declaró su rechazo y afirmó que “el principio de solución pacífica de las controversias [...] no significa ni faculta a la Organización para dirimir conflictos limítrofes entre los países miembros” (OEA 2010, 57). Después intervinieron nuevamente Panamá, México, Bolivia, Brasil, Perú, Guatemala, Colombia, Guayana, Canadá, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Argentina, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, tal como se refleja claramente en la “constelación de seguridad”. Dadas las diferencias en las posiciones, se decidió una última suspensión para aprovechar los buenos oficios del secretario general.

El 12 de noviembre, al reanudarse por última ocasión la sesión extraordinaria, la delegación de Nicaragua expuso sobre la biodiversidad y las dinámicas de la cuenca del río San Juan, situación que Costa Rica percibió como dilatoria y justificante para la incursión. Nicaragua nuevamente se negó a retirar sus fuerzas de seguridad, y alegó: “No aceptamos que una nación extranjera venga a decirnos que desalojemos nuestra propia casa. Somos un país soberano y no aceptamos imposiciones” (OEA 2010, 91). Debido a la falta de consenso respecto de las recomendaciones, se leyó una nueva propuesta del proyecto de resolución, en cuyos considerandos ni siquiera se citó la Carta de la OEA y mucho menos el concepto de agresión externa. Más bien, se llamó a “acoger y hacer suyas las recomendaciones del Secretario General” tras su visita a Costa Rica y Nicaragua y “solicitar al Secretario General que continúe ejerciendo sus buenos oficios a fin de

facilitar el diálogo entre las partes y que mantenga informado al Consejo Permanente al respecto” (101).

Si se compara la pretensión inicial costarricense, al igual que ocurrió con la pretensión ecuatoriana en su crisis por el bombardeo de Angostura, con la nueva propuesta de resolución resulta evidente que sus intereses se ven levemente satisfechos. La resolución, a pesar de asumir elementos presentes en el proyecto original costarricense, como el retiro de las fuerzas de seguridad de la zona en disputa, en realidad no cataloga el hecho como un uso de la fuerza por parte de Nicaragua, que requiere la reivindicación del respeto a la soberanía e integridad territorial. No obstante, Costa Rica se mostró conforme y, ante la discusión que se suscitó a raíz de la nueva propuesta, solicitó al Consejo Permanente que se discutiera el fondo de la resolución y, de no alcanzarse consenso, pidió proceder reglamentariamente con una votación (OEA 2010, 103). Esta decisión costarricense dio fin a una práctica sostenida por el Consejo de resolver mediante consensos las cuestiones de su atención, pues tanto Nicaragua como Venezuela se oponían al proyecto de resolución.

Finalmente, se produjo la votación, con 22 votos favorables, de Costa Rica, Colombia, Chile, Canadá, Brasil, Belice, Barbados, Bahamas, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Perú, Paraguay, Panamá, México, Jamaica, Haití, Guatemala, Granada, Estados Unidos y El Salvador; tres abstenciones: Ecuador, Dominica y Guyana; dos en contra: Venezuela y Nicaragua, mientras que Bolivia se rehusó a votar (OEA 2010, 151–54). Con esto, se aprobó la resolución CP/RES. 978 Situación en la zona limítrofe de Costa Rica y Nicaragua.

En las siguientes semanas se efectuó la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a raíz de una convocatoria del Consejo Permanente. Debido a las gestiones que se estaban realizando según lo recomendado por el secretario general, la Reunión de Consulta emitió la Resolución sobre la situación entre Costa Rica y Nicaragua, en cuyos considerandos reafirmó, como principio de la Carta de la OEA, “la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros”. Se tomó nota del Informe del secretario general de la OEA sobre su Visita a Costa Rica y Nicaragua, y se resolvió “como una medida de fomento de la

confianza, hacer un llamado a la partes a ejecutar, de manera simultánea y sin dilación”, la Resolución Situación en la zona limítrofe de Costa Rica y Nicaragua del Consejo Permanente.<sup>29</sup>

En relación con el ‘riesgo moral’, Nicaragua optó por un sendero viable al desconocer la Resolución emitida por el Consejo Permanente y respaldada por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Se rehusó públicamente a acoger las recomendaciones del secretario general y, en concreto, a retirar sus fuerzas de seguridad de la zona en disputa. Esta decisión de Managua se basó en la inviabilidad de generar medidas coercitivas, pues los Estados del hemisferio, en su conjunto, no denominaron a este caso como ‘agresión externa’. Además, Costa Rica no cuenta con una fuerza armada que le permitiera disuadir. Por último, Nicaragua empezó a señalar la posibilidad de abandonar el foro hemisférico.

Al consultar con las personas expertas nicaragüenses sobre cómo se condujo la política externa en este caso, la experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas indicó que Nicaragua “cerró filas con la ALBA”, y que, aunque no abandonó la institución, es verdad que esta se encontraba “en crisis y tenía que replantear su naturaleza, su razón de ser y su funcionamiento”.<sup>30</sup> El experto nicaragüense en derecho internacional público estimó que Managua “debió haber aceptado el informe del Secretario General” y señaló que con el gobierno nicaragüense hay que diferenciar los hechos de la retórica, pues “Nicaragua, en este Gobierno, ha mantenido una retórica muy fuerte con los Estados Unidos y una retórica fuerte también en relación con ciertos temas como la propia OEA [...], sin embargo, esa retórica generalmente no se traduce en hechos”.<sup>31</sup>

Finalmente, cuando ocurrió la disputa en torno a isla Portillos/Harbour Head, tanto Costa Rica como Nicaragua eran Estados parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, a pesar de los profundos cuestio-

---

29 Resolución sobre la situación entre Costa Rica y Nicaragua, RC.26/RES.1/10. Aprobada en la vigésimo sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada el 7 de diciembre de 2010. <http://scm.oas.org>

30 Entrevista con experta nicaragüense en estrategia y políticas públicas, Managua, 10 de octubre de 2016.

31 Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

namientos que había sufrido este a raíz de la Guerra de las Malvinas y su descrédito por parte de Argentina. Es importante recordar que el primer país que activó este instrumento jurídico fue justamente Costa Rica, en 1948 (Herz 2008, 6), y además obtuvo su protección en 1955 y en 1978 (Obregón Loría 1981). En el imaginario de política exterior costarricense, este instrumento es un pilar fundamental de defensa externa, especialmente por su cláusula de seguridad colectiva.

Las personas expertas, en general, coinciden en que no resultaba viable convocar al órgano de consulta, pues el instrumento ya no era efectivo, “en la práctica era un instrumento inexistente”, aunque se revisó si se podía invocar, “no era una opción” según el exvicecanciller de Costa Rica.<sup>32</sup> La posibilidad de convocar al instrumento fue puesta sobre la mesa por el canciller René Castro, cuando declaró, en 2010, que Costa Rica no descartaba “llegar al nivel que haya que llegar. Costa Rica lo ha hecho antes, hay países que nos han apoyado y no renunciamos a invocar este mecanismo”, en referencia al TIAR (*La Nación* 2010p). A raíz de estas declaraciones, Llaguno Thomas (2014, 131) registró que para Costa Rica se tornó relevante modernizar el instrumento, pues “la política de defensa de Costa Rica es dependiente de los [...] organismos multilaterales que han ido quedando relegados con respecto a los tiempos”. Asimismo, en el Consejo Permanente Nicaragua señaló que “a Costa Rica se le ha olvidado que el TIAR comenzó a fenecer en las islas Malvinas que son parte de la soberanía de Argentina. Pretender la aplicación del TIAR es una amenaza del uso de la fuerza, la cual desde ya, rechazamos enérgicamente” (OEA 2010, 93).

En la 42.<sup>a</sup> Asamblea General de la OEA, en Tiquipaya, Bolivia, en julio de 2012, los países integrantes de la ALBA decidieron, de forma conjunta, denunciar al TIAR. Esto tuvo efectos para Managua, a partir de 20 de septiembre de 2014, cuando se ejecutó la denuncia, en virtud del artículo 25 del instrumento. Para Costa Rica, estos cambios en la arquitectura hemisférica de la seguridad conllevaron crecientes preocupaciones sobre los fundamentos de su defensa externa, pues la coyuntura y las amenazas percibidas por la región en el contexto de su edificación cambiaron significativamente.

---

32 Entrevista con exvicecanciller de Costa Rica, San José, 27 de julio de 2016.

## La Corte Internacional de Justicia

La estrategia de política exterior de Costa Rica se articuló mediante un conjunto de pasos progresivos que le permitieron escalar conforme percibía agotada la instancia predecesora. En el caso de la OEA, a pesar de la Resolución del Consejo Permanente y de las recomendaciones emitidas por el secretario general, Nicaragua se rehusaba a replegar sus fuerzas de seguridad; por esa razón, Costa Rica decidió iniciar el procedimiento contencioso ante la Corte Internacional de Justicia el 18 de noviembre de 2010 (Guerrero Mayorga 2012, 199). Es importante remarcar que en 2009 recientemente se había resuelto el caso contencioso en la CIJ sobre la navegación en el río San Juan, por ello un conjunto de autores señala que la relación bilateral estaba “judicializada” y “sanjuanizada” (Murillo Zamora 2012a, 21; Cascante Segura 2014).

El expediente iniciado por Costa Rica en contra de Nicaragua en 2010 se denominó “Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza”, y tuvo como propósito que la CIJ declarara que Nicaragua había violado el “territorio de la República de Costa Rica según lo acordado y delimitado por el Tratado de Límites de 1858, el Laudo Cleveland y el primer y segundo laudos Alexander”. Además contemplaba la “obligación de no dañar el territorio de Costa Rica [...], de no canalizar artificialmente el río San Juan [...], de no prohibir la navegación en el río San Juan por parte de nacionales de Costa Rica [...], así como de no dragar [...] si esto causa daño en el territorio de Costa Rica” (Guerrero Mayorga 2012, 193-194). Junto con el expediente, Costa Rica solicitó a la CIJ medidas cautelares para preservar las condiciones de la zona en disputa y evitar daños ulteriores (*La Prensa* 2010bm). Estas medidas, en lo sustantivo, fueron avaladas en marzo de 2011 por la CIJ, que prohibió “la presencia de militares y cuerpos policiales de ambos países en isla Portillos, hasta tanto no se resuelva la disputa fronteriza” (*La Nación* 2011f). El sentido de esto era apaciguar los ánimos, y ‘conservar’ de manera temporal los derechos de ambos Estados, evitando una agravación de la controversia (Boeglin 2016).

Las medidas que dictó la CIJ, así como las noticias que emergían en distintas etapas del proceso contencioso eran interpretadas según la

conveniencia del Estado al cual concernían. Por ejemplo, respecto de las medidas cautelares de marzo de 2011 solicitadas por Costa Rica, la presidenta Chinchilla estimó que “superaron las expectativas” (*La Prensa* 2011a), mientras que personas expertas criticaban su alcance, pues implicaban que el país no podía mantener fuerzas de seguridad en la zona. La Corte interpretaba esto como que la soberanía estaba, en efecto, en disputa. En Nicaragua el diputado José Pallais, de la Comisión de Asuntos del Exterior de la Asamblea Nacional, expresó que “Nicaragua, después de varios meses y después de gastar un montón de dinero, fue a aceptar a la Corte más medidas que las que había dispuesto la resolución de la OEA” (*La Prensa* 2011b).

En noviembre de 2011, Nicaragua inició una demanda contra Costa Rica, también en la CIJ, con el expediente “Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan” (*La Prensa* 2011d), en la cual alega la “violación de la soberanía nicaragüense y daños ambientales mayores en su territorio” y sostenía que Costa Rica estaba desarrollando grandes obras de construcción vial en el área de la frontera entre los dos países a lo largo del río San Juan, con graves impactos sobre el medio ambiente (Abello, Arévalo y Vega 2017). Posteriormente, Nicaragua solicitó que se unificaran los expedientes, lo cual fue aceptado por la Corte en abril de 2013, bajo “el principio de la sana administración de la justicia y con la necesidad de economía judicial” (*La Prensa* 2013a).

Un hito fundamental en el procesamiento de los contenciosos en la CIJ y en relación con la construcción de la identidad de Estado agredido fue el irrespeto por parte de Nicaragua a las medidas cautelares de 2011, cuando en 2013 se descubrió que había abierto dos nuevos caños en la zona en disputa. Ante estas nuevas incursiones, Costa Rica requirió nuevas medidas cautelares a la CIJ, con la intención de “frenar las recientes agresiones perpetradas por Nicaragua”. En concreto, solicitó suspender los trabajos de dragado; “la cesación de cualquier tipo de trabajo en los dos caños artificiales adicionales”, y que “Nicaragua retire inmediatamente todo el personal, infraestructura [...] y equipos [...] en el territorio en disputa”, con el fin de “prevenir que se cause un perjuicio irreparable al territorio” (*La Nación* 2013r; *La Prensa* 2013k). Este evento fue aceptado por Managua,

que atribuyó la responsabilidad a Edén Pastora. Por lo tanto, la CIJ ordenó “a Nicaragua detener el dragado en la zona” (*La Nación* 2013ah); autorizó a Costa Rica para que, en coordinación con la Convención Ramsar e informando al gobierno nicaragüense, tome “las medidas para reparar los caños”, y reiteró la prohibición de “tener personal en la zona de conflicto, ya sean civiles, policías o de seguridad” (*La Nación* 2013ag).

Finalmente, el fallo de los casos “Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en el área fronteriza” y “Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan”<sup>33</sup> se difundió el 16 de noviembre de 2015. Este se consideró más favorable para los intereses de Costa Rica (Idespo 2016; CIEP 2016; Cascante Segura et al. 2016). Respecto del primer expediente, la Corte atribuyó, de forma mayoritaria, la soberanía sobre isla Portillos a Costa Rica, y señaló unánimemente que la construcción de los caños y la presencia de agentes de Nicaragua en la zona fueron una ocupación ilegal del territorio costarricense. Además, destacó el hecho de que Managua violó el derecho de libre navegación por el río San Juan y ordenó que compensara a Costa Rica por los daños ocasionados en la construcción de los caños, lo cual fue resuelto a principios de 2018. En relación con el segundo expediente, la Corte condenó a Costa Rica por no aportar los estudios de impacto ambiental en la construcción de la Ruta 1856. Indicó también que el carácter de “urgencia” o aducir legislación doméstica no inhibía el cumplimiento de las obligaciones internacionales; sin embargo, no determinó que hubiera ocasionado daños graves en el río San Juan.

Según el experto nicaragüense en derecho internacional público:

El caso de [...] Harbour Head, no es el caso paradigmático de la política exterior de Nicaragua, por la razón de que, a diferencia de los otros casos, aquí no hubo una Comisión Nacional Territorial conformada por todos los sectores del país dando su apoyo y su visión sobre la conducción del proceso judicial ante la CIJ. Lo que hubo fue acciones fragmentadas que al final no se pudieron enlazar adecuadamente [...], no había un posicio-

---

33 El tercer expediente, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el Océano Pacífico”, se resolvió en 2018.

namiento realmente nacional alrededor de este tema ni se contaba con la asesoría plural que ha llevado el tema de Colombia donde la propuesta jurídica de Nicaragua ha sido completamente exitosa.<sup>34</sup>

El experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua señaló que el presidente Ortega habría esperado un fallo favorable y, por esa razón, “no tenía cómo dar paso atrás, y entonces fue una frustración en silencio”, pues “las predicciones de triunfo para Nicaragua se convirtieron en un acto fallido en última instancia”<sup>35</sup>.

---

34 Entrevista con experto nicaragüense en derecho internacional público, Managua, 11 de octubre de 2016.

35 Entrevista con experto civil en asuntos de seguridad de Nicaragua, Belén, 8 de septiembre de 2016.



# Conclusiones

En este libro se ha buscado responder a tres preguntas específicas, dos de carácter teórico: a) ¿cómo se distinguen las visiones sobre la categoría analítica agresión externa a partir de sus usos y condiciones objetivas e intersubjetivas? y b) ¿cómo se articula, frente a una agresión externa, la identidad con los intereses y las respuestas políticas?, y una de carácter empírico: c) ¿cómo se diferencian/asemejan los procesos de construcción de identidad, intereses y respuestas políticas de Costa Rica y Ecuador, para enfrentar una agresión externa, en el contexto de complejos regionales de seguridad diferenciados?

Para empezar a responder a estas preguntas, el capítulo 1 se organizó en tres secciones: la primera desarrolló la visión objetivista; la segunda, la visión intersubjetivista de las agresiones externas, y la tercera, el sistema de seguridad regional como entorno de desenvolvimiento de las interacciones estatales, y al Estado pequeño como variable contextual que afecta la definición de los intereses.

Las visiones de la agresión externa se distinguieron por sus presupuestos ontológicos. La visión objetivista identifica y racionaliza las agresiones externas al considerarlas situaciones dadas y objetivas o fácticas, caracterizadas por la centralidad del Estado, la relevancia de la adyacencia geográfica, la centralidad de las capacidades relativas y la búsqueda de beneficios políticos. El análisis se efectuó desde una mirada triple. En primer lugar, el programa racionalista en estudios internacionales que, al asumir al Estado como actor unitario y racional con identidades e intereses dados y cuyas

decisiones buscan maximizar su función de utilidad, explica las agresiones externas con tres hipótesis: afecta principalmente a los Estados débiles; refleja comportamientos estructurales propios de la socialización y competitividad interestatal, o resulta de la defección en marcos institucionalizados. En segundo lugar, el paradigma legalista como base para desarrollar una definición operativa de la agresión externa, que toma como punto de partida el consenso mínimo alcanzado en el nivel universal. Y, por último, el estudio de las disputas interestatales militarizadas como contribución empírica para diferenciar las dinámicas y los patrones de rivalidad prevalentes en el continente y en sus regiones.

La visión intersubjetivista comprende la agresión externa como conocimiento compartido derivado de la interacción social, de los procesos mediante los cuales se construyen las identidades en los enfrentamientos, y de las normas de comportamiento aceptadas. Para el constructivismo social, la agresión externa es una acción estatal que genera consecuencias intencionadas y no intencionadas, que los actores interpretan en términos de un Yo y un Otro. Al concebirse como un conocimiento intersubjetivo, conlleva aceptar identidades sociales: del Estado agredido y del agresor, que cuentan con contenidos identitarios que dan estabilidad y previsibilidad al comportamiento. Las identidades implican intereses, preferencias, medidas o respuestas políticas, que deben ser coherentes. Los procesos constitutivos pueden ser estudiados mediante la oposición o antagonismo frente a un Otro (agresor/agredido), a partir de casos de estudio singulares, o al comparar casos de contenidos identitarios aprehendidos.

La Escuela de Copenhague analiza el proceso mediante el cual un actor securitizante (Estado) percibe una situación como amenazante (agresión externa), y, al politizarse, se torna en un asunto de seguridad. Al posicionamiento en la agenda de seguridad se le denomina 'movida securitizante', y es el inicio de una serie de fases según las cuales un asunto pasa de la no politización a la politización y, finalmente, a la securitización. Debido a que la securitización implica intersubjetividad o conocimiento compartido, se requiere de una audiencia relevante que habilite y legitime socialmente las medidas o respuestas políticas necesarias. El éxito de la securitización se asocia con tres condiciones facilitadoras: la coherencia discursiva y contextual

en la presentación de la amenaza; la autoridad política e institucional del actor, y la verificación fáctica de la presencia de la amenaza enunciada, de allí lo fundamental de la objetividad e intersubjetividad en la agresión externa.

En relación con el contexto y las normas de comportamiento aceptadas, la acción estatal de proyectar la fuerza armada requiere de un entorno que le habilite. Para ello, se estudiaron las culturas anárquicas como lógicas que dan contenido a la estructura social. Se definieron, en términos lockeanos, la cultura anárquica imperante en el continente americano y el sistema de seguridad como complejos regionales. Se destacó la regularidad con que se militarizan las disputas y la presencia de normas domésticas, regionales e internacionales relativas a la restricción del uso de la fuerza y de mecanismos institucionales para manejar las crisis políticas. Esta cultura anárquica define las relaciones mutuas en términos de rivalidad y, si bien no toda proyección de la fuerza se considera una agresión externa, la interpretación del Estado receptor se ve influenciada por estas dinámicas de hostilidad y conflictividad. El complejo regional no solamente se refiere a esta cultura anárquica, pues es relevante la construcción social e histórica de esos patrones de rivalidad (amistad-enemistad), facilitados por la adyacencia geográfica que genera mayor interdependencia e interacción de seguridad.

En este marco analítico, el Estado se identificó por sus recursos limitados, en complementación con la autopercepción (Yo) y percepción (Otros) de su pequeñez. Estos recursos limitados y la cultura anárquica lockeana inciden al definir los intereses estatales como fuerza motivacional de las identidades sociales. Se considera que, frente a una agresión externa, el interés nacional u objetivo es la reproducción del Estado, y como interés subjetivo o preferencia, la movilización de apoyos y recursos externos.

En relación con el caso Ecuador-Colombia, el capítulo 2 contextualiza el bombardeo de Angostura, y señala que este episodio evidenció una coyuntura en la cual un Estado utilizó la fuerza armada en el territorio de otro Estado, pero no contra sus agentes estatales. Esta situación refleja las nuevas dinámicas del uso de la fuerza en el nivel internacional al involucrar a grupos armados irregulares como objetivos militares, concretamente las FARC operando ilegalmente en el territorio soberano del Ecuador. Esta operación militar planificada generó sospecha sobre la participación de

Estados Unidos, debido a la precisión, efectividad y requerimientos tecnológicos del bombardeo, lo cual se enmarcó en las disputas en torno de los proyectos de integración política y de seguridad en el continente.

Para comprender la forma en que tanto Ecuador como Colombia construyeron sus identidades frente al caso estudiado, se reflexionó sobre las posiciones de cada Estado en términos de lo que representaban el conflicto interno colombiano y el Plan Colombia. De ello se destacan dos lecturas sobre las consecuencias para las relaciones bilaterales, la coyuntural y la estructural. En el nivel coyuntural se vinculó con una creciente percepción negativa sobre Colombia en Ecuador. En el nivel estructural se señaló que el bombardeo de Angostura no se concebía como un hecho aislado. Se lo comprendió, más bien, como un resultado de una cadena de precedentes vinculados con el cambio de percepción estadounidense respecto de la guerrilla, que incidió en una mayor militarización de la lucha contra el narcotráfico. Eso se reflejó en el Plan Colombia y el Plan Patriota. Esta militarización y presión contra los grupos irregulares en la frontera sur colombiana generó consecuencias para Ecuador, como la intensificación de las operaciones de actores armados ilegales en suelo ecuatoriano, el aumento de la criminalidad en zonas fronterizas, los daños ambientales por las fumigaciones con glifosato, la recurrencia de las incursiones armadas y el incremento del flujo de migraciones en condición irregular y de refugiados.

Frente a estas presiones internacionales, el Ecuador mantuvo posiciones oscilantes en su política exterior, reivindicando su aislamiento frente a un asunto que se consideraba interno de Colombia. La llegada a la presidencia de Rafael Correa profundizó la distancia entre Quito y Bogotá, pues ambos gobiernos mantenían visiones y proyectos divergentes, sobre todo en torno a la soberanía y la agenda de seguridad de Washington en la zona andina. Esta dinámica condicionó la forma en que Ecuador construyó su identidad frente al bombardeo de Angostura, al cual percibió como una amenaza y para el que activó un proceso de securitización regional que se vinculó con el uso político del concepto agresión externa.

Colombia racionalizó y planificó la Operación Fénix al definir un conjunto de intereses como fuerza motivacional para la acción. Desde la lógica de las consecuencias, los riesgos del bombardeo fueron inferiores a las ga-

nancias percibidas: una victoria militar y el debilitamiento de las FARC. Además, hubo una condición habilitante como la asimetría de poder frente a Ecuador que hacía inviable una retaliación. Desde la lógica de lo apropiado, esto consistiría en una doctrina de los ataques preventivos, conducta derivada de la práctica de política internacional reivindicada por Estados Unidos.

Ecuador contaba con opciones de política exterior más restringidas desde el punto de vista material, por su vulnerabilidad militar frente a Colombia, por su condición de Estado pequeño, y por las normas y prácticas que guiaban su comportamiento externo. Además, se consideró su posición de no intervención en el conflicto colombiano. En conjunto con esta dinámica fronteriza que generó distancia entre Quito y Bogotá, estas posiciones se cristalizaron en las respuestas domésticas y externas que el Ecuador desplegó para repeler, por medios no militares, la vulneración a su soberanía y a su integridad territorial. Ecuador optó por identificarse como un Estado agredido, para lo cual necesitaba reproducir un conjunto de expectativas de comportamiento o prácticas estables. Estas, en el nivel doméstico, consistirían en el apertrechamiento fronterizo. Ambos Estados realizaron acciones para generar cohesión doméstica frente a la amenaza a la seguridad. En el caso colombiano se denunciaron presuntos vínculos del gobierno ecuatoriano con las FARC, la persecución judicial en contra de Juan Manuel Santos y la discusión en términos de repercusiones de índole comercial o migratoria en contra de Colombia.

En el capítulo 3 se señaló que el bombardeo de Angostura, en tanto acción estatal percibida como amenazante, exigió a Ecuador procesar decisiones de política exterior y de defensa. Estas decisiones, a diferencia de las prescripciones realistas, no pasaron por la retaliación mediante el uso de la fuerza o la subordinación, sino mediante el posicionamiento de un discurso y un conjunto de ideas en el ámbito regional que permitieran reconocer al evento denunciado y a los contenidos identitarios de lo que conlleva ser un Estado agredido. Al enmarcarse las acciones de política exterior en el ámbito ideacional y discursivo, se evidenció el compromiso del Ecuador como Estado pequeño con las normas internacionales, así como el uso de los mecanismos multilaterales como palestra para obtener apoyo. Esto refleja el interés objetivo de reproducir el Estado y el interés subjetivo de movilizar recursos externos.

Para comprender la intersubjetividad en torno a la identidad reproducida, se analizó la dinámica de la interacción social externa, específicamente en los niveles bilateral, subcomplejo, complejo regional y universal, además de las opciones estratégicas que proporcionaron las instituciones internacionales. En su conjunto, esto consistió en la constelación de seguridad en torno de la crisis, como recurso heurístico para demostrar el entramado de relaciones tejidas en torno del uso de la fuerza armada por parte de Colombia en territorio de Ecuador. En el nivel bilateral se enfatizó el proceso que conllevó la ruptura de las relaciones diplomáticas bilaterales. Se destaca la ‘diplomacia de micrófono’, que afectó a los intentos de acercamiento. Además se toma en cuenta la posterior confluencia de dos situaciones que permitieron restablecer las relaciones: la negociación en torno de las demandas de las partes, y el relevo político de Uribe a Santos, que transformó las relaciones bilaterales y andinas.

En el subcomplejo de seguridad andino, se demostró que la subregión es sensible respecto a la soberanía y a la integridad territorial, debido a rivalidades relacionadas con la delimitación fronteriza, así como alineamientos ideológicos y políticos divergentes. Estos condicionamientos propiciaron los requerimientos de la securitización, pues el contexto cultural daba sentido a la articulación de ideas e imágenes que evidenciaban la gravedad del evento; el actor securitizante (Ecuador) consistía en una autoridad política legítima, y podía verificarse fácticamente la amenaza denunciada. El ambiente de desconfianza en materia de seguridad y defensa que conllevó el bombardeo permitió comprender las opciones estratégicas para Ecuador en términos de apoyos bilaterales (Perú, Venezuela y Brasil) y de su desinterés por la Comunidad Andina. Este último espacio era inadecuado porque no contaba con mecanismos idóneos de solución de conflictos y habría sido ventajoso para Colombia, pues Venezuela, su aliado político e ideológico, no era parte de la instancia y las decisiones por consenso permitirían a Bogotá bloquear cualquier condena.

En relación con el complejo de seguridad, el emergente multipolarismo y el nuevo multilateralismo promovido por Brasil ampliaron la capacidad de agencia de Estados pequeños como Ecuador. Esto fue posible al proveer fuentes de influencia basadas en instituciones para posicionar temáticas re-

lativas con la soberanía que podrían considerarse periféricas en un entorno hegemónico. De esta forma, este nuevo regionalismo reflejó rupturas en materia de seguridad y de liderazgo continental. La construcción del complejo regional 'estándar' en Sudamérica enfrentó dos retos al buscar unidad e identidad regional: la fragmentación entre los subsistemas oriental y occidental del espacio sudamericano, y la cambiante influencia, superposición y penetración estadounidense en la zona. La construcción de un entorno político donde se restringiera esta influencia facilitó que se establecieran consensos para tratar la crisis, lo cual habilitó a Ecuador para securitizar la amenaza en un ambiente de rechazo a las prácticas unilaterales e incidir en los marcos institucionales.

Las posiciones regionales se reflejaron en los discursos de líderes políticos en los mecanismos multilaterales, en la etapa inicial de la crisis. Se observaron las subjetividades divergentes de los Estados sudamericanos frente a la agenda de seguridad estadounidense. Mientras para la superpotencia el bombardeo de Angostura respondía a una dinámica bilateral explicada por la falta de cooperación y la ausencia de una gobernanza fronteriza efectiva, para Brasil, Argentina y demás Estados sudamericanos, que reconocían la posición ecuatoriana, se trataba de un conflicto internacional potencialmente destabilizador. Para demostrar esto, se requería rechazar la doctrina de ataques preventivos unilaterales, evitar el aislamiento ecuatoriano mediante un respaldo diplomático y exponer la conducta colombiana como reñida con las normas internacionales. En el nivel universal los actores y mecanismos extracontinentales tuvieron una limitada participación. Esto se debió al tratamiento de la crisis en el nivel del complejo sudamericano, lo cual hizo innecesario el escalamiento y evidenció la eficacia para securitizar la amenaza en el espacio regional.

Ecuador activó los mecanismos multilaterales continentales y latinoamericanos para posicionar su identidad de Estado agredido y obtener apoyos externos. Para la arquitectura de seguridad hemisférica, el bombardeo de Angostura fue un desafío para su propósito y sus instituciones, los cuales venían siendo cuestionados por haber privilegiado durante décadas las preferencias estadounidenses. Esta arquitectura, para el momento del bombardeo, se basaba en tres pilares: la Organización de Estados

Americanos, el Pacto de Bogotá y el Tratado de Río. Si bien Ecuador valoró mecanismos de Naciones Unidas como el Consejo de Seguridad, el Pacto de Bogotá le obligaba a tratar la controversia primeramente en los procedimientos regionales, ante lo cual activó el Consejo Permanente y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

La gestión de la crisis en la OEA representó para Quito una situación paradójica: mientras se mostraba crítico de dicha institución hemisférica, esta era la única instancia con mecanismos adecuados para tratar el bombardeo. En la OEA se expresaron los alineamientos geopolíticos y los consensos intersubjetivos regionales derivados de la constelación de seguridad, según los cuales se respaldó la noción ‘clásica’ de la soberanía; se rechazó el unilateralismo y la doctrina de ataques preventivos, y se blindó a Ecuador multilateralmente frente a la pretensión estadounidense de aislarlo mediante una gestión bilateral del suceso.

Si bien la práctica de tomar decisiones por consenso habilitó a Bogotá para atenuar la condena que buscaba Ecuador, la Resolución del Consejo Permanente –respaldada por la Comisión Verificadora y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores– reconoció que el bombardeo fue una incursión armada ilegal, exigió a Colombia abstenerse de incurrir en ese comportamiento y lo calificó como una violación de la soberanía e integridad territorial ecuatoriana. La XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río propició que desescalaran las tensiones iniciales entre los mandatarios, y, mediante la Declaración de Santo Domingo, respaldó las actuaciones de la OEA y reivindicó intersubjetivamente la soberanía ‘clásica’ frente al desafío que representaba la interpretación ‘flexible’ colombo-estadounidense.

El bombardeo de Angostura catalizó el proceso de integración sudamericano en el ámbito de la seguridad y la defensa, que se consideraba ausente de la agenda emergente de la Unión de Naciones Suramericanas, y fue un elemento coyuntural clave para la posterior consolidación del Consejo de Defensa Suramericano. Por esa razón, la Unasur no tuvo un rol en la gestión de la crisis de Angostura, pues, al momento del bombardeo, esta instancia no contaba con su Tratado Constitutivo ni se había consolidado como un mecanismo con capacidad de disputar el protagonismo de la OEA.

En relación con el caso Costa Rica-Nicaragua, el capítulo 4 ofrece un contexto histórico y la caracterización de la crisis en torno a isla Portillos/Harbour Head, con el fin de comprender las trayectorias del comportamiento de política exterior de las partes, así como las imágenes y estereotipos que predominaron durante la coyuntura. La crisis se enmarcó en una dinámica de conflictividad recurrente entre ambas naciones, que dificultó el diálogo bilateral en la historia reciente, y sucedió en un contexto político de alto disenso bilateral. Si bien es cierto que la administración de Chinchilla Miranda trató de implementar un enfoque distinto en comparación con el gobierno precedente, el proyecto del dragado del río San Juan generó una profunda revisión de su estrategia de política exterior, que se desbordó por la temática de conflictos con Nicaragua durante todo el periodo.

Desde el punto de vista de las identidades sociales, la crisis de isla Portillos fue percibida por Costa Rica como una amenaza ontológica, en la medida en que implicaba que se cuestionara su integridad territorial y el país se ubicara en una posición de vulnerabilidad por carecer de fuerzas armadas. Esto lo motivó a buscar respuestas externas con apoyo de terceros Estados. Para Nicaragua, la lectura de la crisis se realizó a partir del axioma de que el río San Juan es un recurso geoestratégico global que Costa Rica ha buscado dominar, por esta razón, las acciones de militarización tanto de la frontera como de la zona en disputa eran una reivindicación de su soberanía.

Costa Rica, al enfrentarse con las incursiones, optó por identificarse como un Estado agredido, lo cual implicó reproducir un conjunto de expectativas de comportamiento en términos de intereses y respuestas políticas. El capítulo 4 se concentró en examinar las respuestas del nivel doméstico, las cuales se definieron a partir de los aportes de la Escuela de Copenhague como 'ordinarias'. Esto se reflejó en el apertrechamiento de la frontera, que conllevó a movilizar efectivos de las fuerzas de seguridad de ambos Estados; se expresó también en la persecución judicial a Edén Pastora como responsable de los actos que afectaron su soberanía y en movilizaciones sociales y cohesión política doméstica, donde los parlamentos en ambos países tuvieron un rol protagónico. Además, se valoraron opciones económicas y migratorias, que, no obstante, reñían con su identidad como Estado comprometido con los derechos humanos. Desde el punto

de vista de las acciones 'extraordinarias', se analizó la construcción, bajo el argumento de 'necesidad' y 'urgencia', de una ruta paralela al río San Juan motivada por la defensa nacional, y que derivó en una sentencia en la Corte Internacional de Justicia por presuntos daños ambientales en la cuenca y la falta de estudios de impacto ambiental.

La incursión armada nicaragüense en isla Portillos fue una acción estatal que Costa Rica interpretó como amenazante. Por ello, en el capítulo 5 se analiza el procesamiento de las decisiones de política exterior y de defensa. Estas, debido a la identidad costarricense como Estado desarmado, no pasaban por la retaliación mediante la fuerza sino por el posicionamiento de un discurso e imágenes políticas que permitieran obtener apoyos y recursos externos, concretamente en el ámbito de interacción regional y de las instituciones multilaterales regionales y universales. La dinámica de interacción social externa se articuló en torno a la 'constelación de seguridad' derivada de la crisis de isla Portillos/Harbour Head, lo cual requirió abordar los niveles subregional, regional y de las instituciones multilaterales.

Mediante este recurso heurístico, se problematizaron las opciones estratégicas costarricenses en el ámbito subregional, contexto en el cual proyectan la política exterior los Estados pequeños. En el caso del Sistema de la Integración Centroamericana, la construcción histórica del excepcionalismo costarricense ha hecho que se lo percibiera como poco vinculado y comprometido con las instancias políticas y jurídicas de la subregión. Por esa razón, los mecanismos como la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno no contaba con legitimidad para mediar la crisis, al igual que la Corte Centroamericana de Justicia, cuya competencia San José no reconocía. Desde el punto de vista de las relaciones bilaterales con los Estados centroamericanos, en general la mayoría de ellos no tuvo un rol notable para mediar la crisis. La excepción fue Panamá, que apoyó moralmente las gestiones políticas y diplomáticas costarricenses y se enzarzó con Nicaragua en disputas discursivas. El subcomplejo centroamericano ha sido categorizado como un ámbito con una presencia significativa de disputas militarizadas interestatales, y el caso de isla Portillos/Harbour Head se adicionó a la trayectoria de pugnas vinculadas con las regiones fronterizas y del territorio. Este historial motivó a los Estados de la región, desde la

década de los ochenta, a establecer medidas de confianza mutua que impidieran una escalada armamentística, como señala el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.

A diferencia del caso ecuatoriano, Costa Rica implementó sus acciones de política externa en un complejo regional de seguridad centrado, cuya agenda temática se definía a partir de la interpretación y los imperativos estratégicos de Estados Unidos. Esto limitaba su capacidad de agencia y, por lo tanto, de influencia en las instituciones regionales sin el compromiso de la superpotencia. Los contornos del regionalismo de seguridad en el ámbito de proyección estadounidense se articulaban, en gran medida, en torno de sus intereses, que implicaban prevenir el crecimiento de la influencia de actores extrarregionales e intrarregionales sudamericanos, cuyas disputas se evidencian en las estrategias antinarcóticos y antiterroristas, y en el ámbito del comercio internacional con la pugna sobre el libre comercio y la implementación parcial del ALCA en América Central y América del Norte.

En relación con los alineamientos políticos y las alianzas geoestratégicas en torno a la crisis de isla Portillos, esta reflejaba la presencia de dos Estados con diferentes afiliaciones ideológicas, al igual que ocurría entre Ecuador-Colombia. En ese contexto, por su trayectoria histórica y las relaciones profundas y densas, Costa Rica esperó de Estados Unidos un mayor apoyo y eventual protección, de acuerdo con los episodios de la Guerra Fría, en los cuales Washington apoyó política y militarmente a Costa Rica y su soberanía. En la crisis en torno a isla Portillos, Estados Unidos no tuvo interés en involucrarse, pues consideró que era una pugna de escasa preocupación, y no un riesgo que desestabilizara a la subregión y al continente. Su posición se mantuvo a pesar de las denuncias costarricenses de una política expansionista de Managua que conllevaba la agresión a países vecinos. Ante la ausencia del apoyo formal estadounidense, Costa Rica consolidó una alianza con Colombia, que se encontraba enfrascada en una disputa limítrofe con Managua en torno a las fronteras marítimas.

En el caso de Nicaragua, mediante sus gestiones diplomáticas obtuvo un mayor compromiso de la ALBA para impedir y denunciar la participación de terceros actores en la crisis, y dirigió la disputa como un asunto bilateral y de interpretación jurídica. Los discursos de los Estados de la

región, en su mayoría, se evidenciaron en el Consejo Permanente de la OEA, que fue convocado de manera urgente por Costa Rica para conocer y tomar acciones respecto de la agresión externa. Dado que San José depositaba su defensa externa en los instrumentos jurídicos y las instituciones internacionales, y que la arquitectura hemisférica prescribía la gestión regional de las controversias como primer paso para su escalamiento a las Naciones Unidas, el foro interamericano fue central para buscar una resolución de condenatoria a Managua. No obstante, las aspiraciones iniciales costarricenses mediante su proyecto de Resolución no contaron con gran respaldo, pues, en las intervenciones y el cabildeo, el proyecto finalmente aprobado por el Consejo Permanente ni siquiera mencionaba el principio de inviolabilidad del territorio o la proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza.

La Organización de los Estados Americanos reflejó el ‘riesgo moral’ que conllevan los mecanismos consolidados para prevenir los conflictos, pues Managua pudo dilatar la decisión del Consejo Permanente. Pese a que el secretario general realizó una visita de verificación de hechos sobre el terreno, dicho Estado rehusó a cumplir sus recomendaciones, las cuales tuvieron amplia aceptación hemisférica e incluían el retiro de las fuerzas de seguridad de la zona en disputa para desescalar las tensiones y abrir ventanas de negociación. Esto condujo a que se rompiera la práctica del consenso en la toma de decisiones, prevaleciente durante las últimas décadas, y se obligara a los Estados a votar en el Consejo Permanente, tras lo cual se aprobó la Resolución y la convocatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En Costa Rica se reflexionó sobre la posibilidad de convocar el TIAR –que fue desechada–, pero, finalmente, dados los resultados no solo diplomáticos sino sobre el terreno, se optó por macrosecuritizar la crisis de isla Portillos.

La macrosecuritización, como proyección de amenazas locales en el orden global fue, para San José, un mecanismo para llamar la atención de la comunidad internacional y movilizar apoyos en su favor, así como canalizar la disputa limítrofe en la Corte Internacional de Justicia. Los Estados pequeños, por lo general, suelen restringir su proyección externa al ámbito de interacción inmediata por lo costoso de las acciones diplomáticas globa-

les, además se apoyan en las instituciones internacionales justamente para hacer más eficaz su política externa y buscar socios.

En el caso costarricense, se proyectó la amenaza en los mecanismos políticos mediante una estrategia informativa al Consejo de Seguridad, y se posicionó la situación tanto en la Asamblea General como con el secretario general Ban Ki-moon. Además, se aprovecharon los mecanismos técnicos como la Convención de Humedales –mediante una misión asesora que también fue un insumo en la defensa en la Corte Internacional de Justicia– y se iniciaron dos expedientes en contra de Nicaragua en la CIJ. Estos demandaban medidas cautelares ante la permanencia de fuerzas de seguridad nicaragüenses en la zona disputada y que se evitara la destrucción ambiental ocasionada por la apertura de nuevos caños. De igual manera, Nicaragua abrió un expediente en contra de Costa Rica por la construcción de la Ruta Nacional 1856 en el margen del río San Juan sin estudios de impacto ambiental.

La CIJ dictó su sentencia en diciembre de 2015. Respecto de las incursiones nicaragüenses, señaló que, en efecto, la isla Portillos es de soberanía costarricense, y estableció, de forma unánime, que tanto la construcción de los caños artificiales como la presencia militar nicaragüense en la zona consistieron en ocupación ilegal de territorio y violaron las medidas cautelares. Adicionalmente, se condenó que Nicaragua haya violentado el derecho de libre navegación por el río San Juan, y se ordenó la compensación a Costa Rica por los daños ambientales ocasionados por la construcción de los caños artificiales. Respecto del expediente sobre la construcción de la Ruta Nacional 1856, se determinó que Costa Rica era culpable por no realizar estudios de impacto ambiental, aunque no se determinó que hubiera ocasionado daños graves al río San Juan.

Desde el punto de vista de la construcción intersubjetiva de la agresión externa, Costa Rica encontró sustento en la sentencia de la CIJ cuando esta condenó a Nicaragua por sus incursiones en territorio nacional. En el ámbito del complejo regional, le fue difícil posicionar este criterio por la falta de compromiso de Estados Unidos y sus preocupaciones de seguridad. De esta forma, la macrosecuritización habilitó a Costa Rica para reproducir su soberanía sobre la zona en disputa; sin embargo, el sendero, aunque

eficaz, no resultó eficiente en la medida que requirió casi cinco años para resolverse.

Se encontró que los dos casos analizados en este libro evidencian una cultura latinoamericana *sui generis* para procesar y resolver conflictos, que se encuentra delineada por normas y valores compartidos en la región. Esta cultura busca disminuir las tensiones interestatales e impedir el escalamiento en el uso y la proyección de la fuerza armada. Además, las particulares relaciones bilaterales Ecuador-Colombia y Costa Rica-Nicaragua no pueden dejarse de lado, pues, a pesar de las divergencias que se pueden catalizar desde las capitales, en los espacios fronterizos persisten flujos sociales y humanos. De esta manera, también se concluye que el uso de la categoría agresión externa dificulta la posibilidad de diálogo en el nivel político, pues merma la confianza y profundiza las brechas bilaterales.

Desde la perspectiva de las constelaciones de seguridad, en ambos casos los Estados que se percibían como agredidos tuvieron comportamientos consistentes. De esta forma, tanto Ecuador como Costa Rica tomaron medidas de seguridad fronteriza que implicaron movilizar sus fuerzas de seguridad (ejército o policía) para reproducir la soberanía. Debido a hechos que afectaban a la integridad territorial y, por lo tanto, se percibían como amenazas ontológicas al Estado, se generaron movimientos de alineación y cohesión doméstica, lo cual también se verificó en los Estados que utilizaron o proyectaron la fuerza por vez primera (Colombia y Nicaragua). Tanto Ecuador como Costa Rica persiguieron judicialmente a los agentes responsables de las incursiones a partir de los instrumentos jurídicos nacionales; las autoridades tuvieron la posibilidad de ejercer medidas migratorias y comerciales. Sin embargo, en ambos casos tales políticas se percibieron como contraproducentes con sus identidades nacionales y de política exterior.

Una particularidad latinoamericana que se destacó fue la tendencia a 'fragmentar' las disputas temáticamente, sin que aquellas derivaran en consecuencias comerciales. Asimismo, se destacó el rol de los medios de comunicación en los distintos países, que tendieron a reproducir las percepciones de los mandatarios en vinculación con el alineamiento político que se analizó empíricamente.

En términos de las dinámicas bilaterales, se afectó a las relaciones diplomáticas al reducirse la confianza y vulnerar la posibilidad del diálogo directo entre los líderes políticos. En el caso de Ecuador y Colombia, se rompieron las relaciones diplomáticas y restablecerlas tardó aproximadamente dos años. En el caso de Costa Rica-Nicaragua, las relaciones se ralentizaron. Además, esta dificultad en el diálogo bilateral se relacionó con el debilitamiento de las estructuras bilaterales, concretamente de las comisiones binacionales en ambos casos, y de las posibilidades de avanzar en la agenda bilateral.

En los subcomplejos andino y centroamericano se presentaron dinámicas de conflictividad con motivaciones diferenciadas, que tuvieron relación con los eventos catalizadores de los discursos de agresión externa. El subcomplejo andino enfrentaba la operación de grupos armados irregulares en las fronteras de los Estados colindantes con Colombia. Esto propició la crisis tras la operación ilícita de las FARC en el territorio ecuatoriano y la adopción de Bogotá de las estrategias estadounidenses de fronteras y soberanía 'flexible'.

En el subcomplejo centroamericano las dificultades eran del orden limítrofe territorial, con una gama de conflictos pendientes o de reciente resolución. Si bien el caso por isla Portillos tuvo una connotación política cuando Costa Rica señaló que consistía en una incursión armada, esto fue avalado *ex post* por la CIJ. Sin embargo, también, debido a las dificultades para posicionar su identidad, debió aceptar que la zona fuese sujeta a litigio, lo cual tuvo un costo en términos de soberanía. Además, se comprobó la ineficacia de las instituciones subregionales para mediar en las crisis de sus Estados miembros, pues los Estados agredidos no confiaron ni percibieron como legítimas para atender sus demandas ni a la Comunidad Andina y ni al Sistema de la Integración Centroamericana.

El complejo regional de seguridad tuvo un papel crucial para explicar y comprender la capacidad de agencia de los Estados pequeños en el posicionamiento de sus preocupaciones de seguridad. El tipo de complejo incide en el mayor o menor margen de maniobra de los Estados pequeños. En el caso sudamericano, un complejo regional estándar habilitó el posicionamiento de temáticas emergentes en la agenda regional, dada su sensibilidad

a cambios en la dinámica del balance de poder. En el caso norteamericano, en cambio, el complejo regional centrado redujo la posibilidad de incluir temáticas o preocupaciones en la agenda regional, pues en esta la superpotencia es hegemónica.

Los alineamientos geopolíticos se reflejaron en las instituciones multilaterales. En primera instancia, ambos Estados agredidos recurrieron a la OEA, mediante la convocatoria con carácter de urgencia del Consejo Permanente, y obtuvieron resoluciones en las cuales se instaba al Estado agresor replegar sus fuerzas armadas. Ambas crisis se procesaron de distinta manera. En el caso de Angostura, los países intersubjetivamente aceptaron que se trataba de una incursión armada, por lo tanto, la resolución se enfocó en el respeto del principio de soberanía 'clásico'. Además hubo consenso al tomar la decisión.

En el caso de isla Portillos, la incursión armada nicaragüense no fue percibida de la misma manera por los diversos Estados, pues para algunos se trató de una intromisión nicaragüense en territorio costarricense, y para otros se trató de un conflicto limítrofe jurídico. No hubo consenso y se requirió la votación de la resolución y la aprobación por mayoría. También, en ambos casos, se envió una comisión de verificación sobre el terreno, a partir de lo cual se generaron informes que nutrieron la toma de decisiones, tanto del Consejo Permanente como de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

Si bien en ambos casos la OEA fue un punto de encuentro, donde además se evidenciaron las expresiones de solidaridad por parte de terceros actores, el nuevo regionalismo de seguridad sudamericano permitió al Ecuador aprovechar plataformas de acción política de las cuales Costa Rica no disponía. En concreto, el consenso ideológico imperante en Sudamérica habilitó que se aprovechara la Reunión del Grupo de Río y catalizó la formación del Consejo de Defensa Sudamericano en la Unasur. Mientras tanto, Costa Rica debió apoyarse en los mecanismos políticos y jurídicos del sistema universal, al informar al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de Naciones Unidas, y mediante casos contenciosos con Nicaragua en la CIJ. Esta última avaló su identidad como Estado agredido al reconocer que la crisis por isla Portillos se trataba de una incursión armada y ocupación ilegal de su territorio.

## Referencias

- Abello, Ricardo, Walter Arévalo y Giovanny Vega. 2017. “Traducción del fallo de la Corte Internacional de Justicia en los casos Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua) y Construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica) (Procedimientos acumulados).” *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 10: 427-543.
- Acharya, Amitav. 2011. “Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West”. *Millennium: Journal of International Studies* 39 (3): 619-637. doi: 10.1177/0305829811406574.
- Actis, Esteban. 2014. “Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010)”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50: 195-208.
- Acuña González, Guillermo, y Edith Olivares Ferrato. 1999. *La población migrante nicaragüense en Costa Rica: realidades y respuestas*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. <http://ccp.ucr.ac.cr/>.
- Adler, Emanuel, y Michael Barnett, eds. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altmann Borbón, Josette. 2007. *Desafíos de la integración centroamericana*. Cuadernos de integración en América Latina. San José: FLACSO, Secretaría General / Fundación Carolina.
- Ardila Ardila, Martha. 2012a. “Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica”. *Papel Político* 17 (1): 293-319.

- Ardila Ardila, Martha. 2012b. "Seguridad regional: las políticas de Colombia y Perú". En *Política exterior y política común. Experiencias en la integración andina*, editado por Aldo Olano Alor, 199-255. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 2016. Introducción a *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*, editado por Martha Ardila, 11-19. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arenal Moyúa, Celestino del. 2014. *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos.
- Arreguín-Toft, Ivan. 2005. *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Astorga, Allan. 2012. "Aspectos ambientales del camino paralelo al río San Juan". *Ambientico. Revista mensual sobre actualidad ambiental*, 221: 4-7.
- Atkins, G. Pope. 2009. *Latin America and the Caribbean in the International System*. Boulder: Westview Press.
- Austin, John Langshaw. 1955. *Cómo hacer cosas con palabras*. Edición electrónica de la Escuela de Filosofía, Universidad ARCIS.  
<http://revistaliterariakatharsis.org/>.
- Ayuso, Anna. 2007. "Construyendo una Zona Andina de Paz". En *Hacia una zona andina de paz: entre la cooperación y el conflicto. Narcotráfico, recursos hídricos compartidos e hidrocarburos*, editado por Anna Ayuso y Susana Beltrán, 17-52. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Baehr, Peter R. 1975. "Small States: A Tool for Analysis?" *World Politics* 27 (3): 456-466. doi:10.2307/2010129.
- Baldacchino, Godfrey. 2009. "Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy". En *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, editado por Andrew F. Cooper y Timothy M. Shaw, 21-40. Londres: Palgrave Macmillan.
- Balvin Marín, Stefhany, y Hernando Hurtado Suárez. 2012. "Recaudo del material probatorio en la Operación Fénix y análisis de su declaratoria de ilegalidad". Tesis de grado, Universidad de San Buenaventura.
- Balzacq, Thierry. 2011. "A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions, and Variants". En *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, editado por Thierry Balzacq, 1-30. Nueva York: Routledge.

- Balzacq, Thierry. 2015. "The 'Essence' of Securitization: Theory, Ideal Type, and a Sociological Science of Security". *International Relations* 29 (1): 103-113. doi:10.1177/0047117814526606b.
- Balzacq, Thierry, y Stefano Guzzini. 2015. "Introduction: 'What Kind of Theory –If Any– Is Securitization?'" *International Relations* 29 (1): 97-102. doi:10.1177/0047117814526606a.
- Barreiro Santana, Katalina. 2014. "La seguridad del Estado: la inteligencia de su oculto espejo". Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo.
- Battaglino, Jorge Mario. 2012. "The Coexistence of Peace and Conflict in South America: Toward a New Conceptualization of Types of Peace". *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (2): 131-151. doi:10.1590/S0034-73292012000200008.
- Beltrán Mora, Luis Nelson. 2012. *Negocios y relaciones internacionales colombiano-venezolanas: divergencias políticas en vecindades económicas complementarias*. Bogotá: Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Bermeo Lara, Dolores, y Nathalie Pabón Ayala. 2008. *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*. Buenos Aires: RESDAL. <http://www.resdal.org/>.
- 2010. "Pensando en la región andina". En *La reconstrucción de la seguridad nacional: defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, editado por Marcela Donadio, 157-163. Buenos Aires: RESDAL / Prometeo Libros.
- Boeglin, Nicolás. 2013a. "La denominada 'Trocha Fronteriza' en Costa Rica desde una perspectiva internacional: breve análisis". *Estudios*, 26: 372-395.
- 2013b. "La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: breve análisis desde la perspectiva internacional". *LiminaR* 11 (2): 35-53.
- 2016. "Dragado del río San Juan y balance en la decisión de La Haya del 8 de marzo entre Costa Rica y Nicaragua: perspectiva histórica, política y legal". *Estudios*, 24 (enero): 362-379.
- Bonilla, Adrián, ed. 1999. *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Bonilla, Adrián, ed. 2003. “Una agenda de seguridad andina”. En *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, editado por Cristina Rosas, 225-245. México D.F.: UNAM / CEDH.
- 2006. “Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. *AFESE* 44: 165-181.
- 2008. “Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación”. En *Ecuador: miradas binacionales*, editado por Socorro Ramírez, 493-510. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / IEPRI / Academia Diplomática de San Carlos.
- Bonilla, Adrián, y Guillaume Long. 2010. “Un nuevo regionalismo sudamericano”. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 38 (septiembre): 23-28. doi:10.17141/iconos.38.2010.442.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne. 2008. *Small States in Global Affairs. The Foreign Policies of the Caribbean Community (CARICOM)*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Briceño Ruiz, José. 2016. “Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina”. En *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*, editado por Martha Ardila, 23-66. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Burges, Sean W. 2008. “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations* 22 (1): 65-84. doi:10.1177/0047117807087243.
- Buzan, Barry, y Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2009. “Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory”. *Review of International Studies* 35 (2): 253-276. doi:10.1017/S0260210509008511.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde. 1998. *Security A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caballero Santos, Sergio. 2011. “Brazil and the Region: An Emergent Power and the South-American Regional Integration”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (2): 158-72. doi:10.1590/S0034-73292011000200008.

- Calvo Ospina, Hernando. 2008. *Colombia, laboratorio de embrujos. Democracia y terrorismo de Estado*. Madrid: Foca.
- Campos Zamora, Anyelick, y Larissa Tristán Jiménez. 2009. *Nicaragüenses en las noticias. Textos, contextos y audiencias*. San José: UCR.
- Carrión Mena, Francisco. 2009. “El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)”. En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, compilado por Beatriz Zepeda, 233-264. Quito: FLACSO Ecuador.
- The Carter Center. 2011. “Procesos de diálogo y las relaciones colombo-ecuatorianas, 2007-2009 (Archivos)”. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 11: 255-290.
- Cascante Segura, Carlos Humberto. 2014. “Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva”. En *Centroamérica: casa común e integración regional*, editado por Willy Soto Acosta y Max Saúrez Ulloa, 161-176. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2017. “Rusia en América Latina, el caso Costa Rica”. *Observatorio de Política Internacional*, 60 (diciembre).  
<http://opi.ucr.ac.cr/node/1021>.
- Cascante Segura, Carlos Humberto, Raúl Fonseca Hernández, Marco Vinicio Méndez-Coto, María Fernanda Morales Camacho, Karen Chacón Araya y Luis Antonio González Jiménez. 2016. *Costa Rica y su política exterior (2015). ¿Hacia una política exterior de Estado?* Heredia: Programa Estado de la Nación / Universidad Nacional de Costa Rica.
- Celi, Pablo. 2009. “La seguridad de Ecuador y el riesgo de la regionalización del conflicto con Colombia”. En *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, editado por Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo, 96-107. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Checa Montúfar, Fernando. 2008. “La prensa escrita: entre el periodismo, las carencias y la oposición a Correa”. En *De Angostura a las computadoras de Uribe: prensa escrita y crisis de marzo*, coordinado por Fernando Checa Montúfar, 51-84. Quito: Abya-Yala.

- CIEP (Centro de Investigación y Estudios Políticos). 2014. *Informe de resultados. Encuesta Sociopolítica. Noviembre 2014*. San José: Universidad de Costa Rica. <https://www.ciep.ucr.ac.cr>
- 2016. *Informe de resultados. Encuesta de opinión. Abril 2016*. San José: Universidad de Costa Rica. <https://www.ciep.ucr.ac.cr/images>
- 2017. *Informe de resultados. Encuesta Sociopolítica. Noviembre 2016*. San José: Universidad de Costa Rica. <https://www.ciep.ucr.ac.cr>
- Colaresi, Michael P., Karen Rasler y William R. Thompson. 2008. *Strategic Rivalries in World Politics. Position, Space and Conflict Escalation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comisión de Transparencia y Verdad Angostura. 2009. *Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad Angostura*. Quito, Ecuador.
- Corte Internacional de Justicia. 2009. “Controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos de Costa Rica en el río San Juan”. <https://www.dipublico.org/cij/doc/176.pdf>
- Cox, Robert W. 1993. “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales”. En *Poder y orden mundial*, compilado por Abelardo Morales Gamboa, 119-196. San José: FLACSO Costa Rica. <https://opi.ucr.ac.cr/>
- Da Silva Guevara, Gisela. 2016. “Nuevo multilateralismo latinoamericano: el liderazgo de Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas”. En *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*, editado por Martha Ardila, 107-46. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dallanegra Pedraza, Luis. 2009. “La política exterior en Tucídides. Los países fuertes y débiles”. *Reflexión Política* 11 (22): 96-117. <http://www.redalyc.org/>
- Dassel, Kurt. 1998. “Civilians, Soldiers, and Strife. Domestic Sources of International Aggression”. *International Security* 23 (1): 107-140.
- Dávila G., Homer. 2010. “Isla Portillos, territorio costarricense. De las cuestiones históricas, limítrofes y geográficas”. Documento técnico. San José: Geografía de Costa Rica.
- Deustua, Alejandro. 2004. “Comentarios al texto ‘Comentarios a la definición de la agresión’”. *Contexto*. [http://www.contexto.org/pdfs/comentarios\\_comentarios\\_bm.pdf](http://www.contexto.org/pdfs/comentarios_comentarios_bm.pdf)

- DGME (Dirección General de Migración y Extranjería). 2012. *Migración e Integración en Costa Rica. Informe Nacional 2012*. San José: Dirección General de Migración y Extranjería.  
<http://www.migracion.go.cr>
- Dobles, Ignacio, Daniel Fernández, Marisol Fournier, Krissia Amador y Eduardo Bolaños. 2012. *Isla Calero: nacionalismo, conflicto, discurso*. San José: Editorial Arlekin.
- Domínguez, Jorge, ed. 1998. *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: FLACSO Chile / Diálogo Inter-Americano.
- 2003. “Conflictos territoriales y limítrofes en América”. En *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, compilado por Jorge Domínguez, 15-46. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores / Universidad de Belgrano / FLACSO Argentina.
- Doty, Roxanne Lynn. 1993. “Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines”. *International Studies Quarterly* 37 (3): 297-320. doi:10.2307/2600810.
- East, Maurice A. 1973. “Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models”. *World Politics* 25 (4): 556-576. doi:10.2307/2009952.
- Falconí, Fander. 2010. *¡Con Ecuador por el mundo! La política internacional ecuatoriana*. Quito: Editorial El Conejo.
- Fearon, James D. 1999. “What is Identity (As we Now use the Word)?” Draft, Department of Political Science, Stanford University, Stanford, CA. <https://web.stanford.edu/>.
- Fierke, Karin. 2013. “Constructivism”. En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 3.<sup>a</sup> ed., 187-204. Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 2001. “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”. *Annual Review of Political Science* 4 (1): 391-416. doi:10.1146/annurev.polisci.4.1.391.

- Flemes, Daniel. 2010. "Brazil in the BRIC Initiative: Soft Balancing in the Shifting World Order?" *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (1): 141-156. doi:10.1590/S0034-73292010000100008.
- Frasson-Quenoz, Florent, ed. 2014. *Seguridad internacional y ordenamientos regionales: del Complejo Regional a la Comunidad de Seguridad. Europa, África, América del Sur y América del Norte*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Freedom House. 2018. "Freedom in the World 2018". Nueva York: Freedom House. <https://freedomhouse.org/>.
- Fuccille, Alexandre. 2016. "La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil". *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 3: 169-182. doi:10.17951/al.2016.3.169.
- Fuchs, Gustavo J. 2013. *Las garras del Fénix. La prensa comercial latinoamericana durante la Operación Fénix*. Quito: CIESPAL.
- Gallo Pastrán, Lester Viddal. 2017. "Reposicionamiento de la cooperación militar de Rusia en Nicaragua. Periodo 2011-2016". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/>.
- Gardini, Gian Luca, y Peter Lambert, eds. 2011. *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gilpin, Robert. 1981. *War & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary, y Paul F. Diehl. 1993. "Enduring Rivalries: Theoretical Constructs and Empirical Patterns". *International Studies Quarterly* 37 (2): 147-171. doi:10.2307/2600766.
- Goldstein, Judith, Miles Kahler, Robert O. Keohane y Anne-Marie Slaughter. 2000. "Introduction: Legalization and World Politics". *International Organization* 54 (3): 385-399. doi:10.1162/002081800551262.
- González Carranza, Laura. 2008. *Fronteras en el limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Serie Investigación 13. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.
- Gratius, Susanne. 2007. "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?" Documentos de trabajo, FRIDE 35, abril, Madrid.

- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization* 42 (3): 485-507.
- Guerrero Mayorga, Orlando. 2012. *Nicaragua en la defensa de su soberanía y de los principios fundamentales del Derecho Internacional*. León: Editorial Universitaria, UNAN.
- Guzzini, Stefano. 2011. "Securitization as a Causal Mechanism". *Security Dialogue* 42 (4-5): 329-341. doi:10.1177/0967010611419000.
- Herrera Mosquera, Gioconda, María Isabel Moncayo y Alexandra Escobar García. 2012. *Perfil migratorio del Ecuador 2011*. Quito: OIM (Organización Internacional para las Migraciones). <http://publications.iom.int/>.
- Herz, Monica. 2008. "Does the Organisation of American States Matter?" Crisis States Working Papers Series 2, Crisis States Research Centre, LSE, Londres. <https://www.files.ethz.ch/>.
- Hey, Jeanne A. K., ed. 2003. *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hobsbawm, Eric J. 1994. "Identidad". *Revista internacional de filosofía política*, 3: 5-17.
- Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". *International Security* 23 (1): 171-200.
- ICPO-INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal - INTERPOL). 2008. *Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia*. Lyon: ICPO-INTERPOL.
- ICT (Instituto Costarricense de Turismo). 2018. *Anuario Estadístico de Turismo 2017*. San José: ICT. <http://www.ict.go.cr/>.
- Idespo (Instituto de Estudios Sociales en Población). 2016. *Informe de encuesta. Percepciones acerca de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua*. Heredia: IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica. <http://www.repositorio.una.ac.cr/>.
- Jaramillo, Grace. 2009. "Estudio introductorio. Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura". En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, compilado por Grace Jaramillo, 15-32. Quito: FLACSO Ecuador / OEA / PNUD.

- Kahler, Miles. 1998. "Rationality in International Relations". *International Organization* 52 (04): 919-941. doi:10.1162/002081898550680.
- Kelly, Robert E. 2007. "Security Theory in the 'New Regionalism'". *International Studies Review* 9 (2): 197-229. doi:10.1111/j.1468-2486.2007.00671.x.
- Keohane, Robert O. 1988. "International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly* 32 (4): 379-396. doi:10.2307/2600589.
- 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Primera edición en inglés, 1977.
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye. 1988. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lake, David A. 2003. "The New Sovereignty in International Relations". *International Studies Review* 5 (3): 303-323. doi:10.1046/j.1079-1760.2003.00503001.x.
- Larrea Cabrera, Gustavo. 2009. *Revolución Ciudadana*. Quito: Editorial Planeta del Ecuador.
- Lebow, Richard Ned. 2008. "Identity and International Relations". *International Relations* 22 (4): 473-492. doi:10.1177/0047117808097312.
- Llaguno Thomas, Esteban. 2014. *Militarización de la planificación estatal-sectorial en Costa Rica*. Heredia: EUNA.
- Long, Tom. 2015. *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and Influence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lorenzini, María Elena. 2013. "Las políticas exteriores de Argentina y Venezuela en el siglo XXI. Una primera aproximación al análisis comparado (2003-2011)". *Reflexión política* 15 (30): 38-52.
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1-24. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x.
- Mantilla, Sebastián, y Carolina Contreras. 2011. "Las relaciones Ecuador-Colombia en perspectiva comparada". *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 11: 67-85.

- Marcella, Gabriel. 2008. *War Without Borders: the Colombia-Ecuador Crisis 2008*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Mares, David R., 2001. *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press.
- 2003. “Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social”. En *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, compilado por Jorge Domínguez, 47-84. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores / Universidad de Belgrano / FLACSO Argentina.
- 2014. “Interstate Security Issues in Latin America”. En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, 420-433. Nueva York: Routledge.
- 2015. “Interstate Disputes. Militarized Coercion and ‘Peaceful Settlement’”. En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por David R. Mares y Arie M. Kacowicz, 254-265. Nueva York: Routledge.
- Mares, David R, y Arie M. Kacowicz, eds. 2015. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Nueva York: Routledge.
- Martín, Félix E. 2006. *Militarist Peace in South America. Conditions for War and Peace*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Martínez, Juan. 2009. “Plan Ecuador: frontera de paz”. En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, compilado por Grace Jaramillo, 287-290. Quito: FLACSO Ecuador / OEA / PNUD.
- Martínez Pizarro, Jorge, y Cristián Orrego Rivera. 2016. *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Serie población y desarrollo. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas / OIM (Organización Internacional para las Migraciones). <https://www.cepal.org/>.
- Mearsheimer, John J. 1994. “The False Promise of International Institutions”. *International Security* 19 (3): 5-49.
- Méndez-Coto, Marco Vinicio. 2012. *¿Poder inteligente? La doctrina Obama y Guantánamo*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2016. “Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20”. *Relaciones Internacionales*, 31 (febrero): 13-32.

- Méndez-Coto, Marco Vinicio. 2017. "Smart Power and Public Diplomacy: A Costa Rican Approach". *Place Branding and Public Diplomacy* 13 (3): 194-204. doi:10.1057/s41254-016-0033-7.
- Merke, Federico. 2008. "Identidad y política exterior en Argentina y Brasil". Tesis doctoral, FLACSO Argentina.
- 2014. "¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina". En *Seminario Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina. El papel de los poderes emergentes*. México D.F: Porrúa.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile, ed. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: crónica de su gestación*. Santiago: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2008. "Comunicado Presidencia", 3 de marzo. <http://www.cancilleria.gov.co/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2012. *Ecuador denuncia Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-denuncia-tratado-interamericano-de-asistencia-reciproca-tiar/>
- Misión Ramsar de Asesoramiento. 2011. *Humedal de Importancia Internacional Caribe Noreste, Costa Rica. Informe Final. Misión Ramsar de Asesoramiento No. 69*. Secretaría de la Convención Ramsar. <https://www.ramsar.org/>.
- Montúfar, César. 2008. "Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos de Angostura". En *De Angostura a las computadoras de Uribe: prensa escrita y crisis de marzo*, coordinado por Fernando Checa Montúfar, 21-46. Quito: Abya-Yala.
- Morales Gamboa, Abelardo. 2007. *La diáspora de la posguerra: regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO Costa Rica.
- Morales, Mario. 2008. "Radiografía del cubrimiento informativo de la crisis colombo-ecuatoriana". En *De Angostura a las computadoras de Uribe: prensa escrita y crisis de marzo*, coordinado por Fernando Checa Montúfar, 149-176. Quito: Abya-Yala.

- Moreano Urigüen, Hernán. 2005. *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Serie Tesis. Quito: Abya-Yala / FLACSO Ecuador.
- MREC (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República de Costa Rica). 2010. *Incursión, ocupación, uso y daño del territorio costarricense por parte de Nicaragua*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. <https://issuu.com/relacionesexteriorescostarica/>.
- Murillo Zamora, Carlos. 2012a. "Costa Rica - Nicaragua: una historia de litigios fronterizos". *Ambientico. Revista mensual sobre actualidad ambiental* 221: 22-25.
- 2012b. *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria/Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional de Costa Rica.
- Natvig, Anne. 2013. "Discursos sobre la disputa en torno a la isla Calero en Nicaragua y Costa Rica". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 39 (1): 289-310.
- Neumann, Iver B., y Sieglinde Gstöhl. 2006. "Introduction. Lilliputians in Gulliver's World?" En *Small States in International Relations*, editado por Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl y Jessica Beyer, 3-36. Seattle: University of Washington Press.
- Nieto Navia, Rafael. 2011. "La 'Operación Fénix' de las Fuerzas Militares Colombianas no violó la soberanía ecuatoriana". *Revista de la Facultad de Derecho* 2 (1): 33-57.
- Nolte, Detlef. 2006. "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis". GIGA Working Papers 30, German Institute of Global and Area Studies, octubre, Hamburgo.
- Obregón Loría, Rafael. 1981. *Hechos militares y políticos*. Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
- OEA (Organización de los Estados Americanos), Consejo Permanente. 2008a. "Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, celebrada los 4 y 5 de marzo de 2008 (versión no editada)". CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), Washington. <http://www.oas.org/>

- OEA (Organización de los Estados Americanos), Consejo Permanente. 2008b. "Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia". XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25/doc. 7/08, Washington. <http://www.oas.org/>
- 2010. "Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 3, 4, 9 y 12 de noviembre de 2010". CP/ACTA 1777/10 corr. 1, Washington. <http://www.oas.org/>
- OIJ (Organismo de Investigación Judicial). 2014. "Oficina Central de INTERPOL retira alerta roja de captura contra el señor Edén Pastora". <https://www.poder-judicial.go.cr/>
- Ojeda, Jaime. 2002. "La doctrina Bush. Guerra preventiva, dominación mundial". *Política Exterior* 16 (90): 7-16.
- Orozco Restrepo, Gabriel. 2006. "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1): 141-162.
- 2011. "Securitización en tiempos de globalización. Elementos para el análisis del área Andina". En *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales*, editado por Horacio J. Godoy, Roberto González Arana y Gabriel Orozco Restrepo. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Ortega, Miguel Mauricio. 2011. *Acciones y reacciones estratégicas. Adaptaciones de las FARC a las innovaciones operacionales de las Fuerzas Armadas de Colombia durante la Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Paul, T. V. 1994. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pellandra, Andrea, y Juan Alberto Fuentes. 2011. *El estado actual de la integración en Centroamérica*. Serie Estudios y Perspectivas. México, D.F.: CEPAL. <https://www.cepal.org/>.
- Peñas Esteban, Francisco Javier. 2005. "¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?" *Relaciones Internacionales*, 1: 1-32.

- Pérez Brignoli, Héctor. 1999. "Transformaciones del espacio centroamericano". En *Para una historia de América II. Los nudos (1)*, coordinado por Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano, 55-93. México D.F.: Colegio de México / Fideicomiso Historia de las Américas / FCE.
- Pérez-Desoy i Fages, Carles. 2013. "La ruptura de las relaciones diplomáticas. Una aproximación sistemática con una referencia especial a las consecuencias de la entrada en vigor del tratado de Lisboa en la praxis diplomática". *Revista electrónica de estudios internacionales*, 26: 1-19.
- Pieri, Vitor Stuart Gabriel de. 2013. *Seguridad y defensa en Sudamérica. Entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Eudeba.
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2012. "Posición del Gobierno de la República de Costa Rica en relación con la Ruta 1856 | Noticias del Pacífico y Costa Rica". <http://www.miprensacr.com>
- Presidencia de la República Dominicana. 2008. *Momentos estelares de la cumbre del grupo de Río en Santo Domingo. XX Reunión de Presidentes y Jefes de Estado del Grupo de Río*. Santo Domingo: Dirección de información, prensa y publicidad, Presidencia de la República Dominicana.
- Procomer. 2017. "Estadísticas de comercio exterior. Costa Rica 2016. Exportaciones e importaciones". San José: Procomer. <https://procomer.com/>
- Proecuador. 2013. "Colombia". Ficha técnica de país. Quito: Proecuador.
- Quiliconi, Cintia. 2013. "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?" *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 102-103: 147-168.
- Ramírez, Socorro. 2009. "Un acercamiento imperativo". En *Experiencia de diálogo binacional. Ecuador-Colombia, 2007-2009. Informe final*, elaborado por The Carter Center, 92. Atlanta: The Carter Center.
- Ramírez, Socorro. 2011. "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva sociedad*, 231 (enero-febrero): 79-95.
- Ramírez Bonilla, Laura Camila. 2011. "Avances y retrocesos: ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador (2004-2008)". *Revista Análisis Internacional*, 2 (octubre): 255-282.
- Ramírez Ramírez, Luis. 2003. *Límite entre Costa Rica y Nicaragua. Problemas socioeconómicos conexos*. Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica.

- Risse, Thomas. 2000. "Let's Argue!': Communicative Action in World Politics". *International Organization* 54 (1): 1-39.  
doi:10.1162/002081800551109.
- Rivera Vélez, Fredy. 2010. "Los enlaces multidimensionales de la seguridad. Aproximaciones teóricas sobre planos convergentes: la situación del conflicto colombiano y el Ecuador". Serie Documentos de Trabajo, n.º 11. Santiago: CGTS (Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad) / FLACSO Chile. <http://www.flacsoandes.edu.ec/>.
- 2012. *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador, 1998-2006*. Quito: FLACSO Ecuador.  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/>.
- Rodríguez Elizondo, José. 2002. "La doctrina Bush y los demonios de la inseguridad". *Estudios Internacionales* 35 (139): 7-26.  
doi:10.5354/0719-3769.2002.14698.
- Roe, Paul. 2008. "Actor, Audience(s) and Emergency Measures: Securitization and the UK's Decision to Invade Iraq". *Security Dialogue* 39 (6): 615-635.  
doi:10.1177/0967010608098212.
- 2012. "Is Securitization a 'Negative' Concept? Revisiting the Normative Debate over Normal versus Extraordinary Politics". *Security Dialogue* 43 (3): 249-266. doi:10.1177/0967010612443723.
- Rojas Aravena, Francisco. 2010. "América Latina: Defensa y seguridad en el siglo XXI". En *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, compilado por Marcela Donadio, 31-83. Buenos Aires: RESDAL / Prometeo Libros.
- Rubio Zuluaga, Celmira María. 2013. "¿Cómo los medios construyeron el conflicto entre Colombia y Ecuador entre 2008 y 2010?" Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104 (diciembre): 157-180.
- Russett, Bruce. 2013. "Liberalism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 3.ª ed., 94-113. Oxford: Oxford University Press .

- Saavedra, Luis Ángel, y Liset Coba. 2007. *¿Operaciones de avanzada o base militar operativa? Un análisis de la Base de Manta*. Serie Investigación 12. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH.
- Salazar Grande, Cesar Ernesto. 2015. *El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*. 2.<sup>a</sup> ed. San Salvador: Editorial Orbi.iure. <http://portal.ccj.org.ni/>.
- Salgado Espinoza, Raúl. 2015. "The Role of Small States in the Construction of the Union of South American Nations (UNASUR): the Cases of Ecuador and Uruguay". Tesis doctoral, Universidad de Birmingham.
- Saltos, Napoleón, Manuel Salgado, René Báez, Jairo Estrada y Diego Delgado. 2010. *Angostura, disputa geopolítica*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Sanahuja, José Antonio. 2010. "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal". En *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 87-134. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Sandoval García, Carlos. 2012. "De Calero a La trocha. La nueva disputa limítrofe entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua (2010-2012)". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 38: 177-192.
- Sandoval-García, Carlos. 2002a. "El 'otro' nicaragüense en el imaginario colectivo costarricense. Algunos retos analíticos y políticos". Ponencia presentada en el *Coloquio Panamericano*, Montreal, abril 22-24. <http://www.er.uqam.ca>
- 2002b. *Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Smith, Peter H. 2013. *Talons of the Eagle. Latin America, the United States, and the World*. 4.<sup>a</sup> ed. Nueva York: Oxford University Press.
- Sodupe, Kepa. 2003. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. 2015. "Ejes estratégicos de la política exterior de la administración Solís Rivera para América Latina". *Relaciones Internacionales* 88 (1): 51-60.

- Soto, Willy. 1991. "Costa Rica y la Federación Centroamericana. Fundamentos históricos del aislacionismo". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 17 (2): 15-30.
- Stagno Ugarte, Bruno. 2013. *Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010*. Heredia: EUNA.
- Steele, Brent J. 2008. *Ontological Security in International Relations. Self-Identity and the IR State*. Nueva York: Routledge.
- Steinmetz, Robert, y Anders Wivel. 2010. Introducción a *Small States in Europe. Challenges and Opportunities*, editado por Robert Steinmetz y Anders Wivel, 3-14. Farnham: Ashgate.
- Sterling-Folker, Jennifer. 2013. "Neoliberalism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 3.<sup>a</sup> ed., 114-131. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart-Ingersoll, Robert, y Derrick Frazier. 2012. *Regional Powers and Security Orders. A Theoretical Framework*. Nueva York: Routledge.
- Stritzel, Holger. 2007. "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond". *European Journal of International Relations* 13 (3): 357-383. doi:10.1177/1354066107080128.
- Taracena Arriola, Arturo. 1993. "Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)". En *Historia general de Centroamérica*, vol. 4, *Las Repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*, coordinado por Víctor Hugo Acuña Ortega, 167-254. San José: FLACSO Costa Rica.
- Teixeira, Carlos Gustavo Poggio. 2011. "Brazil and the Institutionalization of South America: from Hemispheric Estrangement to Cooperative Hegemony". *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (2): 189-211. doi:10.1590/S0034-73292011000200010.
- Tickner, Arlene B. 2004. "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales". *Colombia Internacional* 60 (1): 12-35.
- 2008. "Colombia y Estados Unidos: una relación 'especial'". *Foreign affairs: Latinoamérica* 8 (4): 65-72.
- Tokatlian, Juan, comp. 2007. *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Torres, Arturo. 2009. *El juego del camaleón. Los secretos de Angostura*. Quito: Eskeletra Editorial.
- Torrijos Rivera, Vicente. 2009. "Colombia, las FARC y la legítima defensa". *Revista Política y Estrategia*, 113: 175-90.
- Ulibarri, Eduardo. 2015. *La ONU que yo viví. Revelaciones tras cuatro intensos años*. México D.F.: Aguilar/Penguin Random House Grupo Editorial.
- Vallarta Marrón, José Luis. 2011. "La incorporación del crimen de agresión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 11: 435-461.
- Vallejo, Margarita. 2009. "Ecuador y Colombia: una frontera problemática". Ponencia presentada en la I Jornada de Historia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 20 y 21 de noviembre.
- Vallejo, Margarita, y Horacio A. López. 2009. *El ataque de Colombia en territorio ecuatoriano. Detrás de las palabras y los hechos*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Vayrynen, Raimo. 1971. "On the Definition and Measurement of Small Power Status". *Cooperation and Conflict* 6 (1): 91-102. doi:10.1177/001083677100600109.
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco J. 2015. "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad". *Relaciones Internacionales*, 29: 111-131.
- Vogel, Hans. 1983. "Small States' Efforts in International Relations: Enlarging the Scope". En *Small States in Europe and Dependence*, editado por Otmar Höll, 54-68. Viena: Wilhelm Braumüller/Austrian Institute for International Affairs.
- Wæver, Ole. 2015. "The Theory Act: Responsibility and Exactitude as Seen from Securitization". *International Relations* 29 (1): 121-127. doi:10.1177/0047117814526606d.
- Wallensteen, Peter. 2011. *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. 3.<sup>a</sup> ed. Londres: SAGE.
- Waltz, Kenneth N. 1988. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Walzer, Michael. 2001. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Weiffen, Brigitte, Leslie Wehner y Detlef Nolte. 2013. "Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and Unasur". *International Area Studies Review* 16 (4): 370-389. doi:10.1177/2233865913503466.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- 2005. "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". *Relaciones Internacionales*, 1: 1-47.
- Wohlforth, William C. 2012. "Realism and Foreign Policy". En *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield, y Tim Dunne, 2.<sup>a</sup> ed., 31-48. Oxford: OUP Oxford.
- Yepes, David Eduardo. 2013. "Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo". *Analecta Política* 4 (5): 371-87.
- Zapata, Ximena Patricia. 2014. "Cooperación en seguridad y defensa en América del Sur: el caso de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/>.
- Zehfuss, Maja. 2009. "Constructivismo e identidad: una relación peligrosa". En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz, 473-512. México D.F.: CIDE.
- Zepeda, Beatriz, y Francisco Carrión Mena. 2015. *Las Américas y el mundo: Ecuador 2014*. Con la colaboración de Fernando Carrasco y Jacques Ramírez. Quito: FLACSO Ecuador / FES-ILDIS Ecuador.
- Zepeda, Beatriz, y Luis Verdesoto. 2011. *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Zepeda, Beatriz, y María Gabriela Egas. 2011. "La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93: 95-134.

## Notas de prensa

- El Comercio*. 2008a. “Rafael Correa advierte a las FARC”, marzo 2, edición impresa, sec. Última hora.
- 2008b. “Colombia se disculpa y acusa a Ecuador”, marzo 3, edición impresa, sec. Política.
- 2008c. “El país no tolerará más incursiones: F. Suéscum”, marzo 3, edición impresa, sec. Judicial.
- 2008d. “H. Chávez movilizó sus tropas a la frontera”, marzo 3, edición impresa, sec. Política.
- 2008e. “La agenda con Bogotá queda en entredicho”, marzo 3, edición impresa, sec. Política.
- 2008f. “La incursión colombiana dejó 21 muertos”, marzo 3, edición impresa, sec. Judicial.
- 2008g. “Las tropas, listas para los enfrentamientos: Sandoval”, marzo 3, edición impresa, sec. Cuaderno 1.
- 2008h. “R. Correa moviliza tropas a la frontera”, marzo 3, edición impresa, sec. Cuaderno 1.
- 2008i. “3200 soldados se suman al control fronterizo”, marzo 4, edición impresa, sec. Política.
- 2008j. “El radar de Ecuador se apaga en la noche”, marzo 4, edición impresa, sec. Política.
- 2008k. “Larrea dice que sí se reunió con ‘Reyes’ para liberar a Betancourt”, marzo 4, edición impresa, sec. Cuaderno 1.
- 2008l. “Quito rompe con Bogotá”, marzo 4, edición impresa, sec. Portada.
- 2008m. “El Ecuador busca una condena a Colombia”, marzo 5, edición impresa, sec. Portada.
- 2008n. “Ecuador dio un golpe diplomático”, marzo 6, edición impresa, sec. Política.
- 2008o. “La CAN apoya la resolución”, marzo 6, edición impresa, sec. Política.
- 2008p. “La OEA no condenó ayer a Colombia”, marzo 6, edición impresa, sec. Política.

- El Comercio*. 2008q. “Correa enciende aún más su reclamo”, marzo 7, edición impresa, sec. Crisis en frontera.
- 2008r. “Solo imaginar una guerra en la región es una locura”, marzo 7, edición impresa, sec. Al instante.
- 2008s. “La reconciliación llegó a los siete días”, marzo 8, edición impresa, sec. Política.
- 2008t. “R. Correa se centró en el descrédito a Uribe”, marzo 8, edición impresa, sec. Política.
- 2009a. “Orden de prisión para Juan M. Santos”, junio 30, edición impresa, sec. Judicial.
- 2009b. “Juan M. Santos planificó, dirigió y ordenó la Operación Fénix”, julio 1, edición impresa, sec. Judicial.
- 2009c. “El arresto de Santos, a Interpol”, julio 4, edición impresa, sec. Portada.
- 2009d. “Interpol negó el pedido de captura a Santos”, julio 5, edición impresa, sec. Judicial.
- 2009e. “La Fiscalía verificará la autenticidad del video de las FARC”, julio 18, edición impresa, sec. Actualidad.
- 2009f. “Un video de las FARC desata otra polémica”, julio 18, edición impresa, sec. Portada.
- 2009g. “Correa niega supuestos aportes de las FARC”, julio 19, edición impresa, sec. Judicial.
- 2009h. “El video apareció en un momento crítico”, julio 20, edición impresa, sec. Información general.
- 2009i. “Ecuador y Colombia dialogan esta noche”, septiembre 22, edición impresa, sec. Política.
- 2009j. “Bermúdez hace tres pedidos a Ecuador”, septiembre 23, edición impresa, sec. Política.
- 2009k. “Colombia propone aplazar la reunión”, octubre 15, edición impresa, sec. Información general.
- 2009l. “Colombia formula exigencias a Ecuador”, octubre 16, edición impresa, sec. Política.
- 2009m. “La defensa de Santos y Padilla estará en las manos de un joven abogado”, octubre 17, edición impresa, sec. Política.

- El Comercio*. 2009n. “La Corte no pedirá extraditar a Santos”, noviembre 5, edición impresa, sec. Información general.
- 2009o. “Encargados de negocios, los nombres se saben hoy”, noviembre 13, edición impresa, sec. Información general.
- 2010. “Los embajadores ya tienen el beneplácito de Correa y Santos”, diciembre 16, edición impresa, sec. Política.
- El Tiempo*. 2008a. “Ala política podría asumir control”, marzo 2, edición impresa, sec. Golpe histórico a las FARC.
- 2008b. “Así se enteró el presidente Correa”, marzo 2, edición impresa, sec. Golpe histórico a las FARC.
- 2008c. “Chávez cierra embajada y moviliza 10 batallones”, marzo 3, edición impresa, sec. Primer plano.
- 2008d. “Computadores de ‘Raúl Reyes’ revelan acuerdos con Ecuador”, marzo 3, edición impresa, sec. Nación.
- 2008e. “Correa expulsa al embajador colombiano en Quito”, marzo 3, edición impresa, sec. Primer plano.
- 2008f. “Revelan tratos de Ecuador con FARC”, marzo 3, edición impresa, sec. Portada.
- 2008g. “Crisis, a cumbre de cancilleres”, marzo 5, edición impresa, sec. Portada.
- 2008h. “Jalón de orejas de la OEA, pero sin condena”, marzo 6, edición impresa, sec. Portada.
- 2008i. “Chávez va enojado a Lima por informe de Interpol”, mayo 16, edición impresa, sec. Nación.
- 2009a. “Un juez de Ecuador ordenó la captura de Juan Manuel Santos”, junio 30, edición impresa, sec. Nación.
- 2009b. “Colombia estudia denunciar al juez que ordenó arresto de Santos”, julio 1, edición impresa, sec. Nación.
- 2009c. “Uribe: juez ecuatoriano, ‘auxiliar del terrorismo’”, julio 4, edición impresa, sec. Portada.
- 2009d. “Uribe reprocha silencio de OEA por orden de captura contra J.M”, julio 4, edición impresa, sec. Nación.
- 2009e. “Interpol rechaza circular pedida por Ecuador contra Juan M. Santos”, julio 5, edición impresa, sec. Nación.

- El Tiempo*. 2009f. “Videos de ‘Joy’ agitan supuesta ayuda de Farc a campaña de Correa”, julio 18, edición impresa, sec. Primer plano.
- 2009g. “Hay una campaña contra los gobiernos progresistas”, julio 19, edición impresa, sec. Nación.
- El Universo*. 2008. “El mundo preocupado por incursión colombiana en Ecuador”, marzo 3, edición digital.
- 2013. “Caso Aisalla fue ‘solucionado’ por vía diplomática con Colombia, dice Procurador”, 13 de septiembre.
- La Nación*. 2010a. “Vicecanciller exigió a Nicaragua detener dragado”, octubre 20, edición digital, sec. Archivo.
- 2010b. “Gobierno reclama por incursiones en dragado del San Juan”, octubre 21, edición digital, sec. Nacional.
- 2010c. “Ministerio de Seguridad investiga aparentes incursiones desde Nicaragua”, octubre 21, edición digital, sec. Nacional.
- 2010d. “Chinchilla dice que operativo en frontera norte es ‘preventivo’”, octubre 23, edición digital, sec. Nacional.
- 2010e. “Gobierno halla destrucción en humedal limítrofe con Nicaragua”, octubre 23, edición digital, sec. Nacional.
- 2010f. “Fiscalía abre causa por daños en humedal de zona norte”, octubre 24, edición digital, sec. Sucesos.
- 2010g. “Nicaragua refuerza tropas en la frontera”, octubre 24, edición digital, sec. Sucesos.
- 2010h. “Edén Pastora insiste que taló y echó sedimentos en territorio nicaragüense”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacional.
- 2010i. “Ministro de Seguridad lanzó fuertes críticas a Gobierno nicaragüense”, noviembre 2, edición digital, sec. Archivo.
- 2010j. “Nicaragua demandará al país en La Haya por lío fronterizo”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacional.
- 2010k. “Chinchilla explicó a diputados gestiones ante incursión nicaragüense”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacional.
- 2010l. “Nicaragua carece del apoyo de países dla ALBA, según embajador tico”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacional.
- 2010m. “País da 48 horas a Nicaragua para retirar tropas de isla Caleo”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacional.

- La Nación*. 2010n. “Chinchilla clama al mundo apoyo contra invasión de tropas nicas”, noviembre 11, edición digital, sec. Nacional.
- 2010o. “‘No tienen nada que temer’, dice Chinchilla a nicas residentes aquí”, noviembre 12, edición digital, sec. Nacional.
- 2010p. “País aceptó esperar hasta hoy en OEA para presionar a nicas”, noviembre 12, edición digital, sec. Archivo.
- 2010q. “Corregido error en mapa de ‘Google Earth’”, noviembre 13, edición digital, sec. Nacional.
- 2010r. “Ortega alega que en Costa Rica se alienta la ‘xenofobia’”, noviembre 13, edición digital, sec. Nacional.
- 2010s. “Redoblan vigilancia en embajada nica tras lanzamiento de coctel molotov”, noviembre 13, edición digital, sec. Nacional.
- 2010t. “Reproches a Ortega por ataques a Costa Rica, OEA y otros países”, noviembre 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2010u. “Nicaragua presentará su propia demanda contra Costa Rica en Corte de La Haya”, noviembre 19, edición digital, sec. Nacional.
- 2010v. “Consejo de Seguridad de la ONU será el último recurso del país”, noviembre 28, edición digital, sec. Nacional.
- 2010w. “Chinchilla aumenta presencia policial en frontera y lanza duras palabras a Ortega”, diciembre 1, edición digital, sec. Nacional.
- 2011a. “Gobierno construye red de defensa cerca de isla Calero”, enero 9, edición digital, sec. Sucesos.
- 2011b. “Presidenta habla de ‘impuesto a la defensa’”, enero 12, edición digital, sec. Nacional.
- 2011c. “Canciller Castro ve necesario reconsiderar tradición pacifista”, enero 13, edición digital, sec. Archivo.
- 2011d. “Comisión nacional de Ramsar satisfecha con la ordenanza de La Haya”, marzo 8, edición digital, sec. Nacional.
- 2011e. “Gobierno nicaragüense celebra resolución de La Haya”, marzo 8, edición digital, sec. Nacional.
- 2011f. “Insulza pide retomar el diálogo entre Costa Rica y Nicaragua”, marzo 8, edición digital, sec. Nacional.
- 2011g. “Canciller admite que fue un error permitir el dragado nica”, marzo 16, edición digital, sec. Política.

- La Nación*. 2011h. “Canciller desconoce demanda contra Costa Rica por carretera paralela al San Juan”, diciembre 20, edición digital, sec. Nacional.
- 2011i. “Costa Rica y la CCJ”, diciembre 22, edición digital, sec. Opinión.
- 2012a. “Chinchilla designa trocha fronteriza con el nombre de Juan Rafael Mora Porras”, febrero 17, edición digital, sec. Servicios.
- 2012b. “Nombre de trocha fronteriza revive espíritu nacionalista”, febrero 18, edición digital, sec. Política.
- 2012c. “ICD detectó ‘riqueza repentina’ en supervisores de vía fronteriza”, mayo 8, edición digital, sec. Política.
- 2012d. “MOPT suspende contratos directos con empresas que hacen trocha fronteriza”, mayo 8, edición digital, sec. Política.
- 2012e. “Diputados reducen a 20 las comparecencias por eventual corrupción en trocha fronteriza”, junio 18, edición digital, sec. Archivo.
- 2012f. “Chinchilla: ‘Corte Centroamericana actuó de forma espuria contra Costa Rica’”, julio 2, edición digital, sec. Política.
- 2012g. “Ministro: no hacía falta estudio ambiental previo”, agosto 17, edición digital, sec. Nacional.
- 2012h. “Contraloría abre proceso a 21 personas, incluidos altos cargos de Gobierno, por caso de la trocha”, diciembre 4, edición digital, sec. Archivo.
- 2012i. “Carlos Acosta: ‘Este (la trocha) fue un proyecto de guerra’”, diciembre 20, edición digital, sec. Servicios.
- 2013a. “Costa Rica retoma obras en trocha como respuesta ante Nicaragua”, febrero 6, edición digital, sec. Política.
- 2013b. “Daniel Ortega insiste en reclamar Guanacaste para Nicaragua”, agosto 13, edición digital, sec. Mundo.
- 2013c. “Canciller costarricense, Enrique Castillo, suspendió gira por Colombia por reunión de alto nivel sobre amenazas de Nicaragua”, agosto 14, edición digital, sec. Nacional.
- 2013d. “Canciller: ‘Daniel Ortega atiza la xenofobia contra los costarricenses’”, agosto 14, edición digital, sec. Nacional.
- 2013e. “Costa Rica califica como ‘provocación de mala fe’ declaraciones de Daniel Ortega sobre Guanacaste”, agosto 14, edición digital, sec. Nacional.

- La Nación*. 2013f. “Asesor de Daniel Ortega niega que presidente tenga interés en reclamar Guanacaste”, agosto 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2013g. “Diputados censuran nuevas amenazas de Gobierno de Nicaragua”, agosto 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2013h. “Laura Chinchilla reacciona fuerte a provocación de Daniel Ortega sobre Guanacaste”, agosto 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2013i. “Candidatos a la presidencia condenan al unísono amenazas de Nicaragua”, agosto 16, edición digital, sec. Nacional.
- 2013j. “Guanacastecos marcharán para decirle a Daniel Ortega que no quieren formar parte de Nicaragua”, agosto 17, edición digital, sec. Nacional.
- 2013k. “Gobierno desestima críticas y mantiene participación de Presidenta en manifestación contra Ortega”, agosto 21, edición digital, sec. Nacional.
- 2013l. “Chinchilla niega que declaraciones de Ortega sean ‘una mera provocación’”, agosto 22, edición digital, sec. Nacional.
- 2013m. “Laura Chinchilla firma ‘manifiesto’ que ratifica Anexión del Partido de Nicoya”, agosto 22, edición digital, sec. Nacional.
- 2013n. “Laura Chinchilla llega a Nueva York con su ‘agenda Nicaragua’”, agosto 23, edición digital, sec. Nacional.
- 2013o. “Presidenta Laura Chinchilla considera que amenaza de Daniel Ortega es real”, agosto 23, edición digital, sec. Nacional.
- 2013p. “Presidenta Laura Chinchilla se lleva hoy a la ONU las quejas contra Daniel Ortega”, septiembre 23, edición digital, sec. Nacional.
- 2013q. “Canciller de Costa Rica activa en la ONU las ‘alarmas’ contra Daniel Ortega”, septiembre 24, edición digital, sec. Nacional.
- 2013r. “Costa Rica pide a Corte Internacional de Justicia medidas contra nueva incursión de Nicaragua”, septiembre 24, edición digital, sec. Nacional.
- 2013s. “Costa Rica y Colombia: ‘Expansionismo de Nicaragua es problema regional’”, septiembre 24, edición digital, sec. Nacional.
- 2013t. “Laura Chinchilla acusa a Nicaragua por desdeñar mandatos de la Corte Internacional”, septiembre 24, edición digital, sec. Nacional.

- La Nación*. 2013u. “Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, no asistirá a Asamblea General de la ONU”, septiembre 24, edición digital, sec. Nacional.
- 2013v. “Laura Chinchilla reclama en ONU mayor rigor contra Nicaragua”, septiembre 25, edición digital, sec. Nacional.
- 2013w. “Canciller Castillo: ‘Decisión de Panamá no cambia situación de Costa Rica’”, septiembre 26, edición digital, sec. Nacional.
- 2013x. “Canciller: EE. UU. analizará ‘cuidadosamente’ conflicto entre Costa Rica y Nicaragua”, septiembre 26, edición digital, sec. Nacional.
- 2013y. “Canciller Castillo reporta agresiones de Nicaragua al Consejo de Seguridad de la ONU”, septiembre 27, edición digital, sec. Nacional.
- 2013z. “Laura Chinchilla presenta agresiones de Nicaragua a secretario general de la ONU”, septiembre 27, edición digital, sec. Nacional.
- 2013aa. “Laura Chinchilla repudia idea de grupo paramilitar contra invasión nicaragüense”, septiembre 27, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ab. “Ortega propone a Costa Rica formar comisión para ver diferendo fronterizo”, septiembre 27, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ac. “País pide a Estados Unidos y OEA ayuda con lío fronterizo”, septiembre 27, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ad. “Ban Ki-moon: ¿Y qué puede hacer la ONU en ese conflicto?”, septiembre 28, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ae. “Costa Rica teme que curso del río San Juan cambie de modo irreversible por canal hecho por Nicaragua”, octubre 14, edición digital, sec. Nacional.
- 2013af. “Chinchilla sobre resolución: ‘El derecho le respondió a Costa Rica como esperábamos’”, noviembre 22, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ag. “Corte de La Haya ordena a Nicaragua detener dragado en la zona de conflicto con Costa Rica”, noviembre 22, edición digital, sec. Nacional.
- 2013ah. “Edén Pastora afirma que ‘solo quitó unas plantas acuáticas’ de isla Calero”, noviembre 22, edición digital, sec. Nacional.
- 2014a. “Empresarios nicaragüenses rechazan subir arancel a productos costarricenses”, febrero 28, edición digital, sec. Nacional.

- La Nación*. 2014b. “Luis Guillermo Solís ofrece terminar la trocha fronteriza”, marzo 11, edición digital, sec. Política.
- 2015a. “Nicaragua ‘atentó contra coexistencia pacífica’”, abril 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2015b. “Laura Chinchilla: Nicaragua seguirá agresiones tras fallo”, diciembre 15, edición digital, sec. Nacional.
- 2015c. “Laura Chinchilla insta al Gobierno a no tener miedo de seguir adelante con la trocha 1856”, diciembre 16, edición digital, sec. Nacional.
- 2015d. “Nicaragua pierde demanda por trocha 1856: no logró demostrar daño ambiental al río San Juan”, diciembre 16, edición digital, sec. Nacional.
- 2015e. “Solís celebra fallo de La Haya sin triunfalismos”, diciembre 16, edición digital, sec. Nacional.
- 2016. “Gobierno descarta acabar trocha fronteriza por falta de presupuesto”, septiembre 8, edición digital, sec. Infraestructura.
- La Prensa*. 2010a. “Costa Rica investiga supuestas incursiones de militares nicaragüenses”, octubre 21, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010b. “Edén Pastora se toma finca tica para dragarla”, octubre 21, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010c. “Costa Rica envía decenas de policías a la frontera con Nicaragua”, octubre 22, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010d. “No hay violación a la soberanía tica, dice Ejército”, octubre 22, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010e. “Pastora dice que se draga en suelo nica”, octubre 22, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010f. “Ejército nica afirma que no ha violado soberanía tica”, octubre 23, edición digital, sec. Política.
- 2010g. “Gobierno tico afirma haber encontrado destrucción en humedal limítrofe con Nicaragua”, octubre 23, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010h. “Baja de tono el conflicto tico por el dragado”, octubre 24, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010i. “Costa Rica abre investigación por daño ambiental”, octubre 24, edición digital, sec. Nacionales.

- La Prensa*. 2010j. “Fiscalía tica abre causa por daños en humedal”, octubre 24, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010k. “Movilización militar en frontera sur por narcos”, octubre 25, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010l. “Costa Rica analiza respuesta de Nicaragua”, octubre 27, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010m. “Enérgica respuesta de Nicaragua a Costa Rica sobre violación a soberanía”, octubre 27, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010n. “Experto dice que draga debe recuperar caño”, octubre 27, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010o. “Estudio ambiental avala dragado”, octubre 28, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010p. “Roces con ticos tensa a gente en San Juan del Norte”, octubre 29, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010q. “Chinchilla dice que nunca dijo que ‘A Nicaragua se le olvidó dónde queda su frontera’”, octubre 31, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010r. “Chinchilla aclara sobre declaraciones”, noviembre 1, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010s. “Costa Rica pedirá intervención de la OEA por conflicto del San Juan”, noviembre 1, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010t. “Dragado mejoraría economía”, noviembre 1, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010u. “Gobierno tico indaga del Ejército en frontera”, noviembre 1, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010v. “Vicecanciller tico descarta que Ejército haya ingresado a su país”, noviembre 1, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010w. “Costa Rica afirma que diplomacia es la única solución al ‘conflicto’”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010x. “Costa Rica pide retiro inmediato del Ejército de isla Calero”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010y. “Ejército rechaza incursión a territorio costarricense”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010z. “Ortega recurrirá ante La Haya para definir límites con Costa Rica”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacionales.

- La Prensa*. 2010aa. “Ticos acuden a la OEA por dragado”, noviembre 2, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ab. “Chinchilla acusa a Nicaragua de ‘grave violación’ a soberanía tica”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ac. “Diputados piden no detener dragado del San Juan”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ad. “Nicaragua llevará dragado a La Haya”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ae. “Objetivo de Costa Rica es detener dragado”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010af. “Piden diálogo a Costa Rica y Nicaragua”, noviembre 3, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ag. “Triunfo ante la OEA”, noviembre 5, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ah. “Costa Rica amenaza con ir al Consejo de Seguridad de la ONU”, noviembre 6, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ai. “Cancillería tica dice que Insulza visitaría mañana lo que llaman ‘isla Calero’”, noviembre 7, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010aj. “Ministro tico con sangre nica ‘echó leña al fuego’”, noviembre 7, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ak. “Ortega aboga por mojones en frontera”, noviembre 7, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010al. “Equipo de OEA no vio bandera nica ni militares”, noviembre 8, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010am. “El conflicto fronterizo Costa Rica-Nicaragua”, noviembre 9, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010an. “Frustración de canciller tico en Facebook”, noviembre 9, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ao. “Diputados aprueban declaración para promover la defensa del río San Juan”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ap. “Diputados modificarán nombre del río San Juan”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010aq. “Diputados se dirigen al río San Juan”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacionales.

- La Prensa*. 2010ar. “OEA manda a dialogar”, noviembre 10, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010as. “Chinchilla duda que litigio se resuelva hoy”, noviembre 11, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010at. “EE.UU. ofrece ayuda en conflicto”, noviembre 11, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010au. “Arias: Costa Rica debió acudir a la ONU”, noviembre 12, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010av. “Costa Rica con grave provocación”, noviembre 12, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010aw. “Diputados: tropas están en suelo nica”, noviembre 12, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ax. “Arrojan coctel molotov a embajada nica en Costa Rica”, noviembre 13, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ay. “Nicaragua no acatará pedido OEA”, noviembre 14, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010az. “Costa Rica y México protestan”, noviembre 15, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010ba. “El Salvador aboga por un ‘diálogo transparente’ entre Costa Rica y Nicaragua”, noviembre 15, edición digital, sec. Nacionales.
- 2010bb. “Martinelli da su apoyo a Costa Rica”, noviembre 16, edición digital, sec. Política.
- 2010bc. “Miles marchan en defensa del río San Juan”, noviembre 16, edición digital, sec. Política.
- 2010bd. “Colom insta a resolver controversia en OEA”, noviembre 17, edición digital, sec. Política.
- 2010be. “Humberto Ortega asegura que ticos exageran al denunciar invasión nica”, noviembre 17, edición digital, sec. Política.
- 2010bf. “Insulza desmiente a ticos sobre comisión OEA”, noviembre 17, edición digital, sec. Política.
- 2010bg. “Ticos giran orden de captura contra Edén Pastora”, noviembre 17, edición digital, sec. Política.
- 2010bh. “Costa Rica ordena captura de Edén Pastora”, noviembre 18, edición digital, sec. Política.

- La Prensa*. 2010bi. “Costa Rica podría girar orden de captura internacional contra Pastora”, noviembre 18, edición digital, sec. Política.
- 2010bj. “Decir invasión es exagerar”, noviembre 18, edición digital, sec. Política.
- 2010bk. “Rusia espera que Nicaragua y Costa Rica superen conflicto”, noviembre 18, edición digital, sec. Política.
- 2010bl. “SICA expresa preocupación por diferendo”, noviembre 18, edición digital, sec. Política.
- 2010bm. “CIJ confirma que Costa Rica pide detener dragado del San Juan”, noviembre 19, edición digital, sec. Política.
- 2010bn. “Costa Rica saca ventaja”, noviembre 19, edición digital, sec. Política.
- 2010bo. “EE.UU. apoya esfuerzos de OEA para resolver conflicto”, noviembre 19, edición digital, sec. Política.
- 2010bp. “En otro consulado nica en Costa Rica lanzaron piedras y quebraron vidrios”, noviembre 21, edición digital, sec. Política.
- 2010bq. “Reforzarán dragado”, noviembre 22, edición digital, sec. Política.
- 2010br. “Uribe mantiene mensaje confrontativo contra Nicaragua”, noviembre 22, edición digital, sec. Política.
- 2010bs. “Costa Rica informará sobre conflicto a la ONU”, noviembre 24, edición digital, sec. Política.
- 2010bt. “Técnicos visitan zona de conflicto”, noviembre 29, edición digital, sec. Política.
- 2010bu. “Santos defiende dragado en el río San Juan”, noviembre 30, edición digital, sec. Política.
- 2010bv. “Chinchilla mantiene ataques contra Nicaragua”, diciembre 1, edición digital, sec. Política.
- 2011a. “Chinchilla: las medidas de la CIJ ‘han superado las expectativas’”, marzo 8, edición digital, sec. Política.
- 2011b. “Corte de La Haya dio la razón a Nicaragua”, marzo 9, edición digital, sec. Política.
- 2011c. “Expertos de Ramsar sobrevuelan río San Juan”, marzo 9, edición digital, sec. Política.

- La Prensa*. 2011d. “Demanda contra Costa Rica por daños al río San Juan ya está en la CIJ”, diciembre 22, edición digital, sec. Política.
- 2011e. “Costa Rica anuncia que responderá a la nueva demanda de Nicaragua en la CIJ”, diciembre 23, edición digital, sec. Política.
- 2011f. “Nicaragua denuncia aparente interés de Costa Rica en desaparecer río San Juan”, diciembre 23, edición digital, sec. Política.
- 2013a. “La Haya une dos litigios en el río”, abril 24, edición digital, sec. Política.
- 2013b. “Agente de Nicaragua en la CIJ desconoce si reclamarán provincia de Guanacaste”, agosto 14, edición digital, sec. Política.
- 2013c. “Costa Rica: Declaraciones de Ortega son irrespetuosas”, agosto 14, edición digital, sec. Política.
- 2013d. “Arce niega interés de Ortega en reclamar Guanacaste”, agosto 15, edición digital, sec. Política.
- 2013e. “Costa Rica se queja en la ONU por declaraciones de Ortega”, agosto 16, edición digital, sec. Política.
- 2013f. “Marcha en Guanacaste en repudio a Ortega”, agosto 16, edición digital, sec. Política.
- 2013g. “Chinchilla marchará contra Ortega”, agosto 21, edición digital, sec. Política.
- 2013h. “Marchan en Guanacaste contra palabras de Ortega”, agosto 22, edición digital, sec. Política.
- 2013i. “Chinchilla: Gobierno de Nicaragua impide la paz”, septiembre 24, edición digital, sec. Política.
- 2013j. “Costa Rica prepara ofensiva diplomática contra Nicaragua”, septiembre 24, edición digital, sec. Política.
- 2013k. “Costa Rica solicita a la CIJ nuevas medidas cautelares”, septiembre 24, edición digital, sec. Política.
- 2013l. “Santos entregó carta a la ONU”, septiembre 24, edición digital, sec. Política.
- 2013m. “Panamá da por superado diferendo con Nicaragua”, septiembre 25, edición digital, sec. Política.
- 2013n. “Panamá rechaza ante la ONU el intento de Nicaragua de extender su plataforma marítima”, septiembre 25, edición digital, sec. Política.

- La Prensa*. 2013o. “Santos deja sola a Chinchilla en ONU”, septiembre 25, edición digital, sec. Política.
- 2013p. “Montealegre: La CIJ debe dilucidar”, septiembre 27, edición digital, sec. Política.
- 2013q. “Costa Rica dice que aportó ‘evidencia gráfica satelital’ en La Haya”, octubre 16, edición digital, sec. Política.
- 2013r. “Fonare denuncia a Costa Rica ante la Corte Centroamericana de Justicia”, octubre 16, edición digital, sec. Política.
- 2015a. “Costa Rica acusa a Nicaragua ante la CIJ de vulnerar tratado fronterizo”, abril 14, edición digital, sec. Política.
- 2015b. “Costa Rica confía que ganará juicio a Nicaragua en la CIJ”, abril 14, edición digital, sec. Política.
- Semana*. 2011. “Colombia y Ecuador firman acuerdos por refugiados”, septiembre 14, edición digital.

En este libro se utiliza la fuente tipográfica  
Adobe Garamond

Se terminó de  
imprimir en marzo de 2020  
en V&M Gráficas  
Quito-Ecuador