

Intervenciones contra bases hostiles no consentidas.

Intervención de Estados Unidos contra bases del VietCong en Camboya (1970)

Durante los años 60, la presencia e influencia del Viet Cong y de las fuerzas militares de Corea del Norte aumentaron significativamente¹ en Camboya², ocupando importantes áreas de ese país, desde donde se planeaban y realizaban ataques contra las fuerzas americanas y de Vietnam del Sur. El gobierno de Camboya, que no se encontraba en posición de repeler esta invasión, no se opuso a la ayuda militar -intervención- de Estados Unidos y Vietnam del Sur en su territorio.

En marzo de 1970, las autoridades camboyanas solicitaron a Vietnam del Norte el retiro de sus fuerzas del país. Mientras el Príncipe Sihanouk se encontraba de viaje en el extranjero, su Primer Ministro, Lon Nol, lo destituyó del cargo de Jefe de Estado³. El régimen de Lon Nol continuó con la política de buscar el retiro de las fuerzas de Vietnam del Norte y el desalojo de dichas fuerzas de los “refugios” existentes en las fronteras. El Viet Cong y las fuerzas de Vietnam del Norte amenazaron militarmente la viabilidad del nuevo gobierno.

En respuesta a estas acciones, Camboya solicitó el envío de armas a los Estados Unidos y otros países. El 22 de abril, presentó una queja ante el Consejo de Seguridad por la que buscó asistencia de la comunidad internacional para luchar contra las fuerzas de Vietnam del Norte y del Viet Cong. El pedido de Camboya no recibió respuesta del Consejo y Pekín, Hanoi y Moscú rechazaron una iniciativa de llevar adelante conversaciones para preservar la neutralidad de Camboya⁴.

El 30 de abril, los Estados Unidos y Vietnam del Sur lanzaron un ataque contra las fuerzas instaladas en la frontera con Vietnam del Sur. El Presidente Nixon declaró que había ordenado las operaciones para proteger la vida de los estadounidenses⁵ que se

¹ Moore, John: “Legal Dimension of the Decision to Intercede in Cambodia”, AJIL Vol. 65, Num. 1, 1971, pág. 41.

² Camboya emergió como Estado autónomo finalizada la Guerra de Indochina, en la Conferencia de Ginebra de 1954. El país se había obligado a mantener una posición neutral en el contexto de la Guerra Fría, pero tendría el derecho de obtener ayuda extranjera cuando fuese necesario para la defensa de su territorio. En ausencia de una amenaza a su seguridad, estaba prohibido el establecimiento de bases extranjeras en su territorio. En noviembre de 1957, la Asamblea Nacional reconoció por ley la neutralidad de Camboya y estableció que en caso de agresión, se reservaba los derechos de defenderse por medio de las armas, solicitar ayuda a las Naciones Unidas, o solicitar ayuda a un país amigo.

³ Moore, John: “Legal Dimension of the Decision to Intercede in Cambodia”, AJIL Vol. 65, Num. 1, 1971, pág. 42.

⁴ Moore, John, “op. cit.”, pág. 50.

⁵ En su mensaje al pueblo norteamericano, Nixon dijo: “Para proteger a nuestros hombres que están en Vietnam y garantizar la prosecución satisfactoria de nuestros programas de evacuación y vietnamización, he arribado a la conclusión de que ha llegado el momento de actuar. (...) Vietnam del Norte ocupó bases militares a todo lo largo de la frontera camboyana con Vietnam del Sur (...) Han sido utilizadas para lanzar ataques sorpresivos contra fuerzas norteamericanas y survietnamitas que operan dentro de los límites del Vietnam del Sur.” Citado en La Nación: “El mensaje de Richard Nixon”, 2 de mayo de 1970. Bork, Robert: “Comments on the Articles on the legality of the United States action in Cambodia”, AJIL, Vol. 65, Num. 1, 1971.

encontraban frente a un claro peligro en Vietnam⁶ y en respuesta al pedido de Camboya⁷. El 5 de mayo, en cumplimiento de la *reporting clause*, los Estados Unidos informaron al Consejo que, debido a las agresiones armadas de las fuerzas del Vietnam del Norte, con base en Camboya, habían “ejercido las medidas apropiadas de legítima defensa colectiva” con las fuerzas armadas de la República de Vietnam⁸.

El Consejero Legal del Departamento de Estado justificó la acción en que las actividades de Vietnam del Norte y del Viet Cong desde los refugios en Camboya significaban un claro e inminente peligro⁹ a las tropas americanas¹⁰ y de Vietnam del Sur, que autorizaba a su país a responder proporcionalmente; que la incapacidad del gobierno camboyano para evitar que su territorio fuera utilizado por beligerantes para lanzar ataques, le autorizaba a llevar adelante actividades limitadas de defensa; que la ausencia de queja del gobierno de Camboya probaba que no había habido agresión de los Estados Unidos; que Vietnam del Norte era el agresor y que los Estados Unidos y Vietnam del Sur tenían el derecho de tomar todas las medidas necesarias para asegurar el éxito de su acción de legítima defensa colectiva¹¹.

Con respecto a la inminencia de un ataque de Vietnam del Norte, el presidente Nixon declaró que el propósito de la invasión era el de destruir los refugios de Vietnam del Norte a lo largo de la frontera de Camboya, evitar ataques y proteger la vida de los soldados americanos¹², y que la oportunidad del ataque estaba justificada en dos acontecimientos independientes: a) que Vietnam del Norte estaba llevando a cabo acciones de guerrilla, concentrando sus fuerzas en los refugios y preparando ataques masivos contra las fuerzas americanas y de Vietnam del Sur en la región; y b) que Vietnam del Norte estaba violando abiertamente la soberanía y la neutralidad de Camboya y que progresivamente estaba cercando la capital Phnom Penh¹³. Según algunos autores, esto indicaría que Nixon lanzó un ataque contra un peligro eventual y no contra una amenaza inminente para la vida de los americanos: si ello fuera así, el ataque dejaría de ser precautorio para convertirse en preventivo¹⁴.

⁶ “(...) llegué a la conclusión de que las acciones del enemigo en los últimos diez días ponen claramente en peligro la vida de los norteamericanos que se hallan en Vietnam ahora (...)” Citado en La Nación: “El mensaje de Richard Nixon”, 2 de mayo de 1970.

⁷ “Camboya ha formulado un llamamiento a los Estados Unidos y a varias otras naciones en demanda de auxilio.” Citado en La Nación: “El mensaje de Richard Nixon”, 2 de mayo de 1970.

⁸ S/9781, 5 de mayo de 1970.

⁹ La fórmula “*clear and present danger*” ya explicada *ut supra*, en el Capítulo III.

¹⁰ La opinión opuesta ha sido expuesta por Falk, para quien los eventos internos en Camboya no representaban una amenaza de ataque inmediato e inminente contra las fuerzas americanas en Vietnam del Sur no autorizando, por lo tanto, a Estados Unidos a ejercer su derecho de legítima defensa. Falk, Richard: “The Cambodian Operation and International Law”, AJIL, Vol. 65, Num. 1, 1971, pág. 14.

¹¹ Falk, Richard, “op.cit.”, pág. 6.

¹² En una conferencia de prensa el 8 de mayo, Nixon dijo: “Como Comandante en Jefe, solamente yo soy responsable por las vidas de los 425 o 430.000 americanos en Vietnam. Estuve pensando en ello y la decisión que tomé en Camboya salvará esas vidas”. En Falk, Richard, “op. cit.”, pág. 9.

¹³ Falk, Richard, “op.cit.”, pág. 5.

¹⁴ Hargrove, John Lawrence: “Comments on the Articles on the legality of the United States action in Cambodia”, AJIL, Vol. 65, Num. 1, 1971, considera que la acción estadounidense no reunía los criterios de proporcionalidad y necesidad.

Si bien el tema no fue tratado en el Consejo de Seguridad, algunos países expresaron sus puntos de vista. La URSS y Checoslovaquia condenaron la intervención, rechazaron las justificaciones invocadas a las que consideraron “*más que extrañas*” y afirmaron “*que un Estado soberano e independiente se había convertido en blanco de la agresión norteamericana*”¹⁵.

El 5 de mayo, el canciller argentino Juan B. Martín expresó que la intervención era condenable porque generaba una nueva posibilidad de que el conflicto se extendiera, pero que, por el otro lado, existían “*algunas situaciones internas dentro de esos mismos países que podrían acarrear consecuencias serias si no participan los Estados Unidos como potencia morigeradora*”¹⁶.

Un Estado neutral tiene la obligación de evitar que los beligerantes utilicen su territorio para transportar tropas o para el establecimiento de bases militares, centros de comunicación o planeamiento de un ataque. ¿Puede considerarse que existió un “ataque armado” del Viet Cong y Vietnam del Norte contra las fuerzas de Camboya, que autorizaran el uso del derecho a la legítima defensa colectiva?; ¿el establecimiento de refugios del Viet Cong en el territorio de Camboya implicaba un “peligro inminente” para Vietnam del Sur?.

Camboya tenía derecho a defender su integridad territorial tanto en virtud del artículo 51 de la Carta como por los acuerdos de Ginebra. Los permanentes ataques del Viet Cong contra las fuerzas camboyanas, junto con la ocupación de grandes áreas de su territorio, constituían un ataque armado en el sentido del artículo 51 de la Carta¹⁷. En consecuencia, Camboya podía legalmente solicitar asistencia extranjera para su defensa¹⁸. De acuerdo con el derecho consuetudinario, es ilegal que un beligerante viole el territorio de un Estado neutral, utilizándolo para transportar fuerzas, municiones y estableciendo bases para un ataque. Tales violaciones pueden elevarse al nivel de una agresión contra el Estado neutral, dando derecho a que se defiendan militarmente¹⁹.

Intervención de Colombia en Ecuador (2008)

En la medianoche del primero de marzo de 2008, las fuerzas armadas y policiales colombianas atacaron un campamento de las FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*)²⁰ cerca del caserío de Santa Rosa, en territorio ecuatoriano, frente al selvático departamento colombiano del Putumayo. Según el Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, la operación involucró un bombardeo de aviones de la fuerza aérea,

¹⁵ La Nación: “Rusia y Checoslovaquia censuran a la Unión”, 8 de mayo de 1970.

¹⁶ Citado en La Nación: “Declaración del canciller Martín”, 6 de mayo de 1970.

¹⁷ Para un análisis de la intervención como contención en una zona de enfrentamiento Este-Oeste: Friedmann, Wolfgang: “Comments on the Articles on the legality of the United States action in Cambodia”, *AJIL*, Vol. 65, Num. 1, 1971.

¹⁸ Moore, John: “Legal Dimension of the Decision to Intercede in Cambodia”, *AJIL*, Vol. 65, Num. 1, 1971, pág. 55 y ss..

¹⁹ Moore, John, “op.cit.”.

²⁰ Las FARC ocupan militarmente una parte del territorio de Colombia, que las acusa financiar su ejército por medio del cultivo y tráfico de cocaína en su territorio. Los Estados Unidos y la Unión Europea la incluyen en sus listas de organizaciones terroristas.

seguido de helicópteros, que fueron "atacados desde un campamento de las FARC ubicado en el lado ecuatoriano, a menos de 1800 metros de la frontera"; "con las coordenadas", agregó, "la Fuerza Aérea procedió a atacar el campamento desde el lado colombiano, teniendo siempre en cuenta la orden de no violar el espacio aéreo ecuatoriano"²¹.

El Embajador de Ecuador en Colombia, Francisco Suéscum, afirmó que Colombia no había informado previamente al Ecuador de las acciones a realizarse, a pesar de que existía una Comisión Binacional de Frontera compuesta por militares y diplomáticos de ambos países, y calificó de "hecho de guerra" el ataque militar. Su gobierno presentó también una nota de protesta. El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, dijo que el ataque se trataba de "la peor agresión que ha sufrido Ecuador por parte de Colombia" a su soberanía e integridad territorial²².

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia alegó que no se había violado la soberanía del Ecuador, sino que se había actuado "de acuerdo con el principio de legítima defensa", y que "los terroristas, entre ellos Raúl Reyes, han tenido la costumbre de asesinar en Colombia e invadir el territorio de los países vecinos para refugiarse. Muchas veces Colombia padeció estas situaciones que estamos obligados a evitar en defensa de nuestros ciudadanos"²³.

El Presidente ecuatoriano sostuvo que la incursión aérea se había producido a más de 10 kilómetros del límite internacional y que luego habían ingresado tropas por helicóptero que habían protagonizado "una masacre", porque se habían encontrado 18 cadáveres, algunos con tiros en la espalda y casi todos con ropa de dormir, lo que evidenciaba también que no había existido una persecución en caliente ni se habían dado las condiciones de la legítima defensa esgrimida por Colombia²⁴. Su gobierno movilizó tropas a la frontera; expulsó al Embajador colombiano²⁵ y solicitó la reunión del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁶, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercosur para tratar "la más grave, artera y verificada agresión que el presidente (Álvaro) Uribe ha dado a Ecuador"²⁷.

El Presidente venezolano, Hugo Chávez, por su parte, también envió fuerzas militares a la frontera con Colombia y advirtió a ese país que si realizaba una operación

²¹ "Mataron al número dos de las FARC", La Nación, 2 de marzo de 2008.

²² También afirmó que "la masacre es un hecho bárbaro, un hecho de guerra, un hecho en contra de la paz, de la vida y de los derechos humanos". Ecuador califica como "hecho de guerra" el ataque colombiano en su territorio", La Nación, 2 de marzo de 2008.

²³ "Colombia dice que no violó la soberanía ecuatoriana", La Nación, 2 de marzo de 2008.

²⁴ "Ecuador moviliza tropas y repudia la acción de Colombia", La Nación, 3 de marzo de 2008. Los Estados Unidos habrían localizado un teléfono satelital utilizado esporádicamente por Reyes y habrían transmitido esa información a Colombia: "La Presidenta criticó la "violación de la soberanía territorial", La Nación, 4 de marzo de 2008.

²⁵ Ambos países suspendieron sus relaciones diplomáticas luego del incidente.

²⁶ Curiosamente, la nota de la Representante Permanente del Ecuador ante la OEA solicitó la convocatoria del Consejo Permanente "(...) con el único propósito de tratar la incursión en territorio del Ecuador de la fuerza pública colombiana para enfrentarse con integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC". Doc. CP/INF.5640/08. Sugestivamente también, el Representante colombiano, por su parte, solicitó la inclusión del tema "Llamado de Colombia para que los Estados cumplan con sus compromisos en la lucha contra el terrorismo". Doc. CP/INF.5643/08.

²⁷ "Ecuador moviliza tropas y repudia la acción de Colombia", La Nación, 3 de marzo de 2008.

militar contra las FARC en Venezuela similar a la que había realizado en Ecuador, sería considerada "*casus belli*"²⁸. Colombia respondió que documentos encontrados junto al asesinado líder de la guerrilla mostraban una alianza, viejos contactos e incluso ayuda financiera entre las FARC y el presidente de Venezuela, Hugo Chávez²⁹ así como relaciones entre el Presidente Correa y la organización³⁰. Ecuador y Venezuela³¹ rechazaron estas acusaciones³².

El debate en la OEA

El Consejo Permanente de la OEA comenzó a analizar la cuestión el 4 de marzo. Ecuador declaró que la acción se había desarrollado "*en la provincia de Sucumbíos, aproximadamente a tres kilómetros al sur del río Putumayo, límite entre los dos países*" y que no reconocía "*la presunta práctica de la persecución en caliente, aérea y terrestre*". La Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriana también afirmó que "*el uso de la fuerza armada en ejercicio de la legítima defensa debe sujetarse al cumplimiento de tres condiciones que deben coexistir, simultánea y obligatoriamente, y estas condiciones son necesidad, inmediatez y mesura*"³³. Al no converger alguno de estos tres presupuestos que configuran la legítima defensa, el Estado que ejecuta la acción se convierte en agresor"³⁴, y explicó que su país había cooperado con Colombia, y desplegado 7.000 efectivos en las fronteras³⁵: por ello, correspondía a la

²⁸ "Mataron al número dos de las FARC", La Nación, 2 de marzo de 2008.

²⁹ El general Oscar Naranjo, Director de la policía colombiana, afirmó que de los documentos encontrados surgía que las FARC habían ofrecido su apoyo militar a Venezuela en caso de una "agresión" de Estados Unidos y la compra de 50 kilos de uranio por parte de ese grupo armado. También acusó a Venezuela de haber aportado 300 millones de dólares a las FARC y anunció que su país había pedido oficialmente a la OEA que participara con expertos en el análisis de las computadoras encontradas junto al jefe de las FARC. "Colombia denuncia vínculos entre Chávez y las FARC", La Nación, 3 de marzo de 2008.

³⁰ "Bogotá denunció vínculos de Quito y Caracas con las FARC", La Nación, 4 de marzo de 2008.

³¹ El Presidente Chávez declaró que "*Salen diciendo (Colombia) que no han violado ninguna soberanía. Eso es lo mismo que dice Estados Unidos para invadir Iraq, bombardear Afganistán, lo mismo que dice Israel (...) para masacrar*". También retiró a todo el personal diplomático de la Embajada venezolana en Bogotá. "Chávez rechaza la "legítima defensa" de Colombia y la califica de "amenaza" en la región", La Vanguardia, 3 de marzo de 2008. Chávez también definió a Raúl Reyes como "*un buen revolucionario*". "Chávez amenaza a Uribe: mandó tropas a la frontera", La Nación, 3 de marzo de 2008.

³² El gobierno argentino afirmó que "*el respeto de la soberanía territorial es un principio inviolable en el derecho internacional y nada ni nadie puede justificar su violación*" y reiteró su "*firme posición de rechazo a cualquier forma de violación de la soberanía territorial a un Estado miembro*". Información para la Prensa N° 056/08, del 3 de Marzo de 2008. Para las diferencias en la evaluación de los hechos en los partidos políticos argentinos, véase: "Preocupado, el gobierno argentino respaldó a Chávez", La Nación, 3 de marzo de 2008. La Presidente de Chile declaró que los límites fronterizos de los países están basados "*en muchos acuerdos internacionales y es una situación de extrema delicadeza que se pueda traspasar (la frontera) con cualquier objeto, legítimo o ilegítimo*". "La región llama a evitar un conflicto", La Nación, 3 de marzo de 2008.

³³ Es lo que llamamos "*proporcionalidad*" en este trabajo.

³⁴ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 4.

³⁵ "*Asimismo, el Estado ecuatoriano ha colaborado con autoridades colombianas en acciones apegadas a las leyes de los dos países, a las normas del derecho internacional y a los derechos humanos, y realizando un enorme esfuerzo económico y humano, ha desplegado 7.000 efectivos de la fuerza pública para cumplir con el deber de asegurar las fronteras. Nuestro país, a través de sus Fuerzas Armadas, ha desarrollado operativos de control en la frontera norte de manera permanente. Tan solo en el año pasado, en el 2007, se lograron dismantelar 47 campamentos temporales de grupos ilegales armados de Colombia, cuatro laboratorios de droga; cuatro polígonos de tiro; dos fábricas de armas. Se han requisado pertrechos militares de diversa índole, alimentos, equipos de comunicaciones y se ha capturado a dos cabecillas y varios combatientes irregulares que fueron entregados, de acuerdo con los protocolos establecidos entre nuestros dos países*". Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 5. El Ministro de Defensa ecuatoriano también

fuerza pública ecuatoriana realizar la captura, reiterando “su firme decisión de no permitir que el territorio de la nación se utilice para llevar adelante operaciones militares o para emplearlo como base de operaciones irregulares en el marco del conflicto colombiano”.

Por todo ello, Ecuador solicitó que se condenara “la violación al territorio y a la soberanía de un Estado perpetrada por otro Estado”; se designara una “Comisión de Verificación” que investigara y verificara in situ los hechos relacionados con la violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador por parte de Colombia y se convocara a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores³⁶.

Colombia respondió que si bien reconocía que Raúl Reyes³⁷ había muerto en territorio ecuatoriano, no era “cierto que los aviones colombianos hayan incursionado en territorio ecuatoriano. Se disparó desde el norte, desde el territorio colombiano, a una distancia aproximada entre tres y cinco millas dentro de la frontera de Colombia”³⁸ y que “helicópteros colombianos con personal militar ingresaron a territorio ecuatoriano para registrar el campamento terrorista, razón por la cual el Gobierno colombiano ha pedido, y pide, disculpas públicas al Gobierno de Ecuador y a su pueblo, y lo hace de nuevo el día de hoy”. En desarrollo de este registro, se detectaron los cadáveres de Raúl Reyes y de 16 terroristas más, así como amplia documentación personal y cuatro computadores (...) ³⁹.

Colombia también adujo que el campamento en el que se encontraba Reyes era de carácter permanente y que el equipamiento informático⁴⁰ y los documentos encontrados allí permitían comprobar los vínculos de los gobiernos de Ecuador y Venezuela con las FARC, que protegían sus bases en territorio ecuatoriano; que consentía el tráfico de

declaró a la prensa que: “Nosotros no limitamos con Colombia, limitamos con las FARC, y esa es responsabilidad del Estado colombiano que no resuelve hace décadas ese conflicto” y que su país había realizado en 2007 “(...) 21 operativos de entre 10 y 30 días cada uno buscando bases de las FARC. Destruimos 47 campamentos de distinto tenor, unos más equipados, como el que bombardeó Colombia, y otros menos, usados para descanso”. “Ecuador limita con las FARC, no con Colombia”, Clarín, 7 de marzo de 2008. Para una versión opuesta: “Las FARC hallan refugio en Ecuador”, El País, 13 de marzo de 2008. Ecuador ha evitado un enfrentamiento directo con las FARC, por temor a las represalias en su territorio. La zona tiene los principales yacimientos petroleros y oleoductos ecuatorianos, que han recibido diversos ataques terroristas: International Crisis Group: “Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”, 23 de septiembre de 2004, pág. 19 y ss.. Para una historia de esta cuestión: International Crisis Group: “Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad”, 8 de abril del 2003, pág. 8 y ss..

³⁶ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 6.

³⁷ “Raúl Reyes” era el nombre de guerra de Luis Edgar Devia Silva.

³⁸ Ospina (Colombia): “De haber incursionado en territorio ecuatoriano, el radar militar de este país, situado en Lago Agrió, muy cerca del lugar de los hechos, lo hubiera detectado. No es un argumento válido decir que los aviones colombianos han podido incursionar a baja altura para no ser detectados, puesto que para lanzar bombas necesariamente tendrían que haber subido de altura y, por lo tanto, ser detectados por el radar en mención”. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 7.

³⁹ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 8.

⁴⁰ Los tres ordenadores portátiles, dos discos duros externos y tres llaves USB encontrados en el campamento fueron remitidos por Colombia a Interpol (Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal) para su análisis, que produjo el “Informe forense de Interpol sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia”, del mes de mayo de 2008, disponible en: <http://www.interpol.int/>. Como lo aclara el propio documento, “la precisión y el origen de los archivos de usuario contenidos en dichas pruebas quedan y han quedado siempre fuera del alcance del análisis informático forense de INTERPOL”. Tanto Ecuador como Venezuela desestimaron el valor de prueba de esos archivos informáticos entregados por Colombia a Interpol, con la implícita acusación de poder haber sido manipulados.

drogas producidas en Colombia a través de su territorio, y que el Gobierno de Venezuela había financiado al grupo terrorista con 300 millones de dólares⁴¹. Su Representante, recordando la resolución 1373 del Consejo de Seguridad⁴², argumentó que *“permitir que grupos terroristas tengan campamentos en la frontera de un país vecino y que desde ellos se planeen y ejecuten actos terroristas es, en sí mismo, un acto criminal y una clara violación a los tratados internacionales sobre la lucha contra el terrorismo, al igual que al principio de respeto a la soberanía de los Estados, entre otras obligaciones internacionales”*⁴³.

El Representante argentino reiteró la posición tradicional del país de intangibilidad de la integridad territorial⁴⁴, y afirmó: *“Hemos escuchado argumentos varios sobre la presencia de grupos armados al margen de la ley en territorio ecuatoriano como pretexto del ataque ilegal. Esa es una peligrosísima línea doctrinaria que en nuestra opinión resulta inaceptable. La única prevención ante una necesidad eventual es la cooperación bilateral o regional y no su reemplazo por actos unilaterales”*. La mayoría de las delegaciones presentes sostuvo también la importancia de observar los principios de no intervención e integridad territorial⁴⁵.

Venezuela caracterizó el ataque como “genocida” y defendió la personalidad de Reyes porque *“lideraba las negociaciones diplomáticas en busca de un acuerdo humanitario”* y participaba *“en fórmulas de entendimiento para humanizar el conflicto colombiano”*⁴⁶. Nicaragua también defendió la figura de Raúl Reyes, a quien consideró un dirigente *“cuya misión principal era la actividad política y diplomática encaminada a abrir espacios de diálogo y negociación para lograr acuerdos humanitarios y la liberación y el intercambio de prisioneros. Esta iniciativa ha sido apoyada por los Gobiernos de Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, Francia y Nicaragua, y con la acción criminal se pretende también obstruir ese proceso Humanitario”*, y propuso que se iniciara un proceso similar al de los “Acuerdos de Esquipulas” para resolver el conflicto interno de Colombia⁴⁷.

⁴¹ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, págs. 9 y 10.

⁴² Ospina (Colombia): *“Colombia desea especialmente apelar a la resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, recordando que es deber de los Estados Miembros de esta Organización honrar los preceptos en ella contenidos; que es su deber de negar refugio a quienes la financien, planifican o cometen actos de terrorismo; e impedir que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios para estos fines en contra de otros Estados o de sus propios ciudadanos”*. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 11.

⁴³ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 11.

⁴⁴ Gil (Argentina): *“Lo que estamos considerando es si un Estado, cualesquiera sean las circunstancias que se invoquen, puede arrogarse unilateralmente el derecho de violar la integridad y soberanía territorial de otro Estado. Es decir, arrogarse el derecho de ejercer justicia por mano propia en razón de conflictos domésticos en un territorio extranjero. La respuesta inequívoca y firme de la nación argentina ante esta violación flagrante del derecho internacional es terminantemente que no”*. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 19.

⁴⁵ Uruguay; Brasil; Chile; Paraguay; Bahamas (en representación de los 14 países del CARICOM); Panamá; El Salvador; Perú; Bolivia; Guatemala y México

⁴⁶ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 28. Raúl Reyes también había mantenido contactos con la Administración Clinton en 1999: Romero, Simon: *“Crisis at Colombia Border Spills Into Diplomatic Realm”*, NYT, March 4, 2008. En el momento de su asesinato, Reyes participaba de negociaciones con diversos países para la liberación de rehenes de las FARC: Febbro, Eduardo: *“El poker de Bogotá”*, Página 12, 21 de Marzo de 2008.

⁴⁷ Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 13. Francia (Observador Permanente) también apoyó la formación de un *“grupo de países amigos”* que negociara la liberación de los rehenes en manos de las FARC y que luego facilitara *“una solución política al conflicto colombiano”* (pág. 37). En defensa de un *“Proceso de Paz”* similar al de Contadora: Tokatlián, Juan Gabriel: *“Urge imponer la diplomacia”*, La Nación,

Estados Unidos afirmó que debía tenerse presente que el objetivo de las FARC era que derrocamiento del Gobierno de Colombia; que apoyaba los esfuerzos colombianos para responder a esta amenaza y recordó el compromiso antiterrorista que surgía de la adopción de la resolución AG/RES. 2272 (XXXVII-O/07)⁴⁸ así como la resolución del Consejo Permanente 837 de 2003⁴⁹.

El Representante de Honduras sostuvo que la reunión tenía el carácter de un foro y no de un tribunal y que consideraba que se estaba en presencia de una “transgresión” al artículo 21 de la Carta y no de una “agresión”, y que correspondía, por lo tanto considerar la “inadmisibilidad” de la conducta de Colombia, en lugar de su “condena”.

El Consejo se abocó luego a la negociación de un texto de compromiso de la resolución que surgiría de esa reunión. La controversia planteada entre la posición del Ecuador de que una Comisión debía analizar exclusivamente la violación de su territorio por las fuerzas armadas colombianas y la colombiana de que se estudiara también la existencia de una base de las FARC en territorio ecuatoriano obligó a una intensa negociación, que requirió al Ecuador una flexibilización paulatina de su posición original⁵⁰. Finalmente, se adoptó la Resolución 930⁵¹, con la siguiente redacción de este aspecto: “5. Constituir una Comisión encabezada por el Secretario General e integrada por cuatro embajadores designados por éste, que visite ambos países recorriendo los lugares que las partes le indiquen, eleve el correspondiente informe a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y proponga fórmulas de acercamiento entre ambas naciones”. El texto puede

5 de marzo de 2008. En disidencia: Hirst, Mónica: “La agenda de seguridad regional, cada vez más densa”, Clarín, 10 de marzo de 2008.

⁴⁸ “En adición, destacamos los compromisos compartidos por todos los miembros de la OEA, excepto uno, asumidos a través de la resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2272 (XXXVII-O/07), para implementar las trece convenciones internacionales y protocolos en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1267 de 1999; 1373 de 2001; 1540 de 2004; 1566 de 2004; y 1617 de 2005; para denegar un refugio a cualquier persona que apoye, facilite, participe o intente participar en el financiamiento, planificación, preparación o comisión de actos terroristas o provea refugios. Este mismo cuerpo trató directamente la amenaza del terrorismo de las FARC a través de la resolución del Consejo Permanente 837 of 2003, que repudió un despreciable ataque terrorista llevado a cabo por las FARC en Bogotá”. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 31.

⁴⁹ “No debemos perder de vista el hecho de que son las FARC, antes que cualquier Estado miembro presente aquí, quienes han llevado a cabo repetidas incursiones y violaciones a la soberanía nacional de varios vecinos de Colombia. El objetivo declarado de las FARC es el derrocamiento violento del Gobierno de Colombia. Apoyamos completamente los esfuerzos del Gobierno de Colombia y el Presidente Uribe para responder a esta amenaza”. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 31.

⁵⁰ La propuesta inicial ecuatoriana era la siguiente: “Que de conformidad con el artículo 26 de su Estatuto, el Consejo Permanente designe inmediately una Comisión de Verificación que investigue y verifique justamente 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”, Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 6. La segunda propuesta, un poco más flexible, rezaba: “(...) de verificación de los hechos sucedidos el 1 de marzo en el territorio de la República del Ecuador, perpetrados por el Gobierno y por el Estado colombiano en territorio del Ecuador”, Op. Cit., pág. 38. Sin embargo, tampoco fue aceptada. La Canciller ecuatoriana no pudo ocultar su perplejidad: “Nos sorprende que presente dificultades insuperables la negociación de textos que reivindicar normas universales del derecho internacional público”, Op. Cit., pág. 43. Finalmente, Ecuador presentó una tercera propuesta: “(...) que visite ambos países, recorriendo los lugares que las partes lo indiquen, relacionados con la violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador (...)”, Op. Cit., pág. 44.

⁵¹ Res. CP/RES. 930 (1632/08), del 5 de marzo de 2008, aprobada por unanimidad.

considerarse una victoria de Colombia⁵², porque en el contexto del debate, la resolución implícitamente reconoce la existencia de dos elementos entrelazados: las bases de las FARC y la violación del territorio ecuatoriano para su eliminación⁵³. La Resolución también convocó a una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

El 7 de marzo, los veintiún países que integran el “Grupo de Río”⁵⁴ emitieron una Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la que “rechazaron” la violación a la integridad territorial de Ecuador y “recordaron” el artículo 19 de la Carta de la OEA. La Declaración constituyó un apoyo a la perspectiva ecuatoriana: la posición colombiana respecto de las FARC sólo mereció una referencia de carácter general⁵⁵.

El Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia⁵⁶ del 9 al 12 de marzo de 2008 comprobó, junto a las huellas de la intervención armada colombiana, la existencia de una base de las FARC⁵⁷. Si bien el Informe afirma que la ubicación del campamento era de difícil acceso⁵⁸, la explicación del desarrollo del ataque por parte de Colombia⁵⁹ pareció demostrar que la zona no impedía una intervención para su

⁵² Así lo señaló el Representante colombiano: “(...) hay dos puntitos que nosotros tendríamos que introducir si hubiera modificaciones a ese tema, claramente, sobre la lucha contra el terrorismo y la obligación de prohibir y perseguir cualquier tipo de financiación al terrorismo”. Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 46.

⁵³ La Resolución, en su primer considerando, describe así los hechos ocurridos: “Que en la madrugada del sábado 1º de marzo de 2008 fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio del Ecuador, en la Provincia de Sucumbios, sin consentimiento expreso del Gobierno del Ecuador para realizar un operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”.

⁵⁴ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁵⁵ “Reiteramos nuestro firme compromiso de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico. Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas”. *Combatir al terrorismo*, según la declaración, no es una “obligación” sino un “compromiso”, con lo que quedó establecida una distinta valoración jurídica entre la acción de Colombia y la omisión de Ecuador.

⁵⁶ “La Comisión estuvo integrada por el Secretario General, Miguel Angel Insulza; cuatro Representantes Permanentes ante la OEA: Embajador Rodolfo Gil de la Argentina, Embajador Osmar Chohfi del Brasil, Embajador Aristides Royo de Panamá y Embajadora María Zavala de Perú y el Embajador de Bahamas, Cornelius Smith, en su calidad de Presidente del Consejo Permanente de la OEA”. Doc. RC.25/doc. 7/08, del 17 de marzo de 2008.

⁵⁷ “Los miembros de la Comisión recorrieron el campamento con las autoridades ecuatorianas quienes mostraron los cráteres producidos por el impacto de las bombas lanzadas por los aviones colombianos, los árboles con los impactos de bala, los puntos donde se encontraron las antenas de Direct TV, los diferentes espacios utilizados por los miembros de las FARC (cocina, dormitorios, sala de instrucción, generadores eléctricos, comedor, corral, pozas para el aseo), el sitio donde se encontraron los cadáveres y las heridas”. (...). “Según lo indicado por el Ministro de la Defensa del Ecuador, Wellington Sandoval, el campamento tenía una antigüedad de 2 a 3 meses, en él se instalaban alrededor de 20-30 personas, recibían personas que venían de afuera y encontraron 30 fusiles AK-47, M-16 y 1 ametralladora”. Op. Cit., págs. 4 y 5.

⁵⁸ “El campamento está ubicado en una zona selvática de difícil acceso con árboles muy altos, vegetación densa y sin áreas habitadas en las proximidades del mismo”. Op. Cit., pág. 4.

⁵⁹ “Por su parte, el Gobierno de Colombia sostiene que fueron lanzadas diez bombas a las que clasificó como convencionales. También precisa que éstas fueron lanzadas desde el espacio aéreo colombiano por cinco aviones Supertucano y tres aviones A37. Los aviones A37 lanzaron bombas guiadas por GPS y que los cinco aviones Supertucano disponen de medios tecnológicos suficientes para lanzar bombas a objetivos con un margen de error de 5 metros. Agrega que técnicamente se puede verificar el vuelo y lanzamiento de las bombas en la información almacenada en los radares ubicados en territorio colombiano y en la computadora de los aviones. Una vez finalizado el operativo aéreo, fuerzas militares y policiales colombianas ingresaron en helicópteros a territorio ecuatoriano con el propósito de recuperar el cadáver de “Raúl Reyes”, objetivo de la denominada Operación Fénix. Según continuaron expresando, al descender

eliminación, en particular, si el campamento tenía una antigüedad “de dos a tres meses”. A pesar de ello, el Informe consideró que el campamento “(...) se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”⁶⁰. Además, el Informe constató que “El Gobierno ecuatoriano ha afirmado que tropas colombianas ingresaron a territorio ecuatoriano sin su autorización. El Gobierno colombiano reconoce tal hecho” y que “Esta incursión de fuerzas militares de un Estado en territorio de otro sin su autorización viola el principio establecido en el artículo 21 de la Carta de la OEA”⁶¹.

La XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA tuvo lugar en Washington el 17 de marzo de 2008. Las deliberaciones⁶² estuvieron centradas en si el documento del Grupo de Río del 8 de marzo podía obtener un consenso en la Organización, que se reflejara en una Resolución de similar tono⁶³, es decir, obtener la aprobación de los Estados Unidos y sus aliados⁶⁴. Finalmente, se aprobó por unanimidad una resolución⁶⁵ por la que se reiteró la plena vigencia de los principios 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, “obligatorios en cualquier circunstancia para todos sus Estados Miembros”; se rechazó la incursión de fuerzas militares y policiales de Colombia “efectuada sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno del Ecuador, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA”; se registraron “las plenas disculpas por los hechos acaecidos y el compromiso de Colombia de que ellos no se repetirán en ninguna circunstancia”; se reiteró “el firme compromiso” de “combatir las amenazas a la

hacia territorio ecuatoriano los efectivos militares de Colombia tuvieron un enfrentamiento con algunos de los miembros de las FARC que no fueron abatidos por las bombas. Identificado el cuerpo de “Raúl Reyes” procedieron a su traslado a territorio colombiano junto con el cadáver de quien se presumía podía ser Guillermo Enrique Torres, alias “Julián Conrado”, supuesto descartado posteriormente. Asimismo, trasladaron el cuerpo de 1 soldado colombiano muerto en la operación. Horas después las fuerzas militares de Colombia junto con personal de la Fiscalía de dicho país constataron los elementos materiales existentes en el campamento, así como el estado de las personas que se encontraban en el mismo”.
Op. Cit., pág. 7.

⁶⁰ Op. Cit., pág. 11. En esto, el Informe mantuvo la apreciación contenida en la Resolución 930.

⁶¹ Op. Cit., pág. 8.

⁶² Las actas de la Reunión continuaban siendo reservadas a la fecha de la publicación de esta obra.

⁶³ Presentaron proyectos de resolución Ecuador; Colombia y Canadá: documentos RC/doc.10/08; RC/doc.11/08 y RC/doc.12/08, respectivamente. El Canciller argentino Jorge Taiana resumió así la situación: “El objetivo era claro: había una resolución de la OEA del 5 de marzo que pensábamos que estaba un poco abajo de lo que esperábamos en cuanto al rechazo de la violación unilateral al principio de soberanía territorial de Ecuador. Nuestra intención era “subirla” al nivel de la declaración que habían hecho los presidentes en la reunión del Grupo Río.”: “No podíamos volver atrás”, Página 12, 19 de marzo de 2008.

⁶⁴ Este artículo periodístico refleja, en cierta manera, como era percibida la controversia de la Reunión: “(...) el recelo de los diplomáticos latinoamericanos residía ayer en el riesgo de que, ante la falta de una resolución de la OEA que reafirme que los territorios son inviolables, sin condición, salvedad o matiz alguno, Estados Unidos podría alegar que, tras el incidente en la frontera, no hubo un repudio hemisférico consensuado y con fuerza resolutoria, y que, por lo tanto, no quedaba con las manos atadas.

La discusión puede parecer bizantina o excesivamente abstracta. Pero no es así. Lo debatido ayer en esta capital tiene un impacto potencial enorme, incluso para la Argentina.

¿Un ejemplo? Si Colombia bombardeó en Ecuador a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) -a las que define como terroristas- tras sostener que el gobierno de Rafael Correa ignoraba sus pedidos de colaboración, ¿podría Estados Unidos quedar legitimado para atacar en la triple frontera si concluye que la Argentina, Paraguay y Brasil no cooperaron con su pedido para erradicar de allí alguna supuesta célula terrorista?

No hay que olvidar que, desde hace años, denuncia que hay allí vínculos con el grupo terrorista Hezbollah que los tres países desmienten”. “El riesgo de sentar precedente”, La Nación, 18 de marzo de 2008.

⁶⁵ La versión que utilizamos aquí de la Resolución del 17 de marzo de 2008, es la revisada por la Comisión de Estilo, documento RC.25/RES. 1/08 rev. 1, del 4 de abril de 2008.

seguridad provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico” y se instruyó al Secretario General “para que ejerza sus buenos oficios para la implementación de un mecanismo de observación del cumplimiento de esta resolución y el restablecimiento de un clima de confianza entre las dos partes”⁶⁶.

Los Estados Unidos efectuaron una declaración agregada a la Resolución, en la que manifestaron su desacuerdo con el párrafo cuarto, que condena a Colombia, interpretando que no tomaba en cuenta las obligaciones de combatir al terrorismo ni su posición tradicional respecto de que la legítima defensa es un derecho inmanente que no puede ser menoscabado⁶⁷.

La perspectiva de la cuestión del Secretario General de la OEA

El 10 de abril de 2008, el Secretario General de la OEA José Miguel Insulza compareció ante el Subcomité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes del Congreso estadounidense, donde se analizaba la crisis entre Colombia y Ecuador⁶⁸, ocasión en la que realizó varias afirmaciones interesantes para analizar de la legalidad de la cuestión:

- Las FARC son un grupo narcotraficante sobre el que no existe acuerdo en la OEA para considerarlo como “terrorista” y aplicarle las resoluciones de las Naciones Unidas y la OEA en la materia⁶⁹.

⁶⁶ El resultado de esta acción puede verse en el documento: “Informe sobre el cumplimiento de la Resolución de la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25 /RES.1 /08 REV. 1”, doc RC.25/doc. 15/08, del 3 de junio de 2008.

⁶⁷ “Los Estados Unidos de América apoyan los esfuerzos de esta resolución para crear confianza entre Colombia y Ecuador con el fin de hacer frente a esta crisis. Estados Unidos de América no está preparado para estar de acuerdo con la conclusión contenida en el párrafo operativo 4 dado que es muy específica en cuanto a los hechos y no toma en cuenta otras disposiciones de las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas; de cualquier manera, ni esta resolución ni la resolución CP/RES. 930 (1632/08) afecta el derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 22 de la Carta de la OEA y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. RC.25/RES. 1/08 rev. 1. Según la prensa, la cuestión que acaparó el debate fue la no aceptación por las Delegaciones de la posición colombiana y estadounidense de que la intervención había sido en “legítima defensa” contra una “organización terrorista”. Véase, por ejemplo, “Pese a la oposición de EE.UU., la OEA alcanzó un acuerdo”, La Nación, 19 de marzo de 2008. El Embajador Negroponte (EE.UU.) esgrimió también ese argumento en una conferencia de prensa: “Tras fuerte debate, la OEA rechazó el ataque colombiano en Ecuador”, Clarín, 19 de marzo de 2008. El Canciller Taiana explicó (crípticamente) que “La otra dificultad quedó plasmada en el documento: lo que planteaba Estados Unidos en relación a la legítima defensa. Eso tampoco lo podíamos aceptar porque el tema de la legítima defensa tiene que ver en un conflicto de Estado contra Estado y no hay forma de vincularlo a la soberanía territorial.”: “No podíamos volver atrás”, Página 12, 19 de marzo de 2008.

⁶⁸ “Crisis in the Andes: the border dispute between Colombia and Ecuador, and implications for the region”, Briefing and Hearing before de Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, April 10, 2008, Serial No. 110-159; en adelante: “Crisis in the Andes”. Véase también el análisis en el Senado estadounidense: “Playing with fire: Colombia, Ecuador, and Venezuela”, Report to members of the Committee on Foreign Relations. United States Senate, April 28, 2008 (en adelante: “Playing with fire...”).

⁶⁹ “Nosotros tenemos nuestra convención contra el terrorismo y tenemos las resoluciones que Usted señala (la Resolución del Consejo de Seguridad 1373 – AED). Tenemos acuerdos que ciertamente cubren la situación de las FARC porque tenemos acuerdos para combatir contra grupos armados irregulares, contra el tráfico de drogas, y ciertamente las FARC han también cometido actos terroristas. Segundo, todo el mundo sabe que antes del ataque había contactos de diferentes

- La zona donde las FARC tenía su asentamiento era de muy difícil supervisión y acceso y de escasa importancia estratégica⁷⁰, y ello no significaba que Ecuador apoyara o consintiera las bases en su territorio⁷¹: el asentamiento no era “temporario”⁷², aunque era “clandestino” para las autoridades ecuatorianas⁷³.

- Colombia no puede exigir al Ecuador que no existan bases clandestinas en su territorio, cuando ella misma no puede evitar la existencia de las bases de las FARC en su propio país⁷⁴.

- Ecuador ha procurado que no se extienda el conflicto colombiano a su territorio⁷⁵.

- La invocación de la legítima defensa no es procedente, porque la doctrina en la materia, incluyendo la calificación efectuada por las Naciones Unidas en el caso de la intervención en Afganistán (2003), establece que sólo corresponde “cuando se enfrenta un gobierno extranjero que lo está atacando o, cuanto menos, es contra un grupo irregular incitado o protegido por un gobierno extranjero” y que “no había habido un ataque real en ese momento. Tal vez habían acciones de las FARC de un territorio al otro, pero (...) el primero de marzo de 2008, no existían ataques contra el territorio colombiano”⁷⁶. Por otra parte, explicó, el gobierno

personas o de personas con las FARC para ver si se podía solucionar la situación de los rehenes. Esa es la explicación que ha dado el Gobierno ecuatoriano, y ciertamente no puedo discutir esa explicación”.

“Crisis in the Andes”, pág. 7. El 7 de febrero de 2003, las FARC atentaron contra el Presidente de Colombia, Alvaro Uribe, mediante un coche bomba colocado en el exclusivo club “El Nogal” de Bogotá, en que murieron 36 personas, incluidos seis niños y resultaron más de 150 personas heridas: International Crisis Group: “Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad”, 8 de abril del 2003, pág. 2.

⁷⁰ “Esta es una zona de jungla. Si va hasta la frontera y vuela con un helicóptero, desde arriba es sólo bosque, con una excepción, donde se ven claros de tierra en los que se cultivaba la coca y fue erradicada o partes de tierra en los que la droga aún está plantada. Estos sectores existen del lado colombiano. Si no existieran estos claros, esta sería una región de bosque nativo con muy poca población, con muy poca actividad y, por lo tanto, con muy poco interés militar o estratégico”. “Crisis in the Andes”, pág. 2.

⁷¹ “(...) el hecho de que estén allí fuerzas irregulares no significa que se les provea un refugio. Significa que es muy difícil erradicarlas”. “Crisis in the Andes”, pág. 8.

⁷² “Aún si es permanente estoy de acuerdo, porque pienso que es verdad, que el campamento no era sólo un campamento temporario. Quiero decir, había ciertas instalaciones que muestran que habían estado allí. No estoy realmente seguro de que se pueda decir que porque había estado allí por cierto tiempo debería haber sido reconocido y desmantelado antes. La otra cosa que quiero decir es que pienso –déjeme decir esto. Quiero decir, estoy seguro que el Gobierno ecuatoriano quiere a las FARC fuera de su territorio. Estoy completamente convencido de ello. El problema es que los costos militares y materiales son muy altos, y no estoy seguro de que haya una posibilidad real de hacerlo sin destruir una parte muy grande del territorio”.. “Crisis in the Andes”, pág. 15.

⁷³ “Como Usted sabe, en la mañana de sábado primero de marzo de 2008, fuerzas militares y policiales de Colombia ingresaron en el territorio de Ecuador sin el expreso consentimiento del Gobierno del Ecuador para llevar a cabo una operación contra miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, conocidas como FARC, que estaban clandestinamente acampadas en el lado ecuatoriano de la frontera”. “Crisis in the Andes”, pág. 4.

⁷⁴ “También tiene que reconocer que dentro de Colombia hay grupos y nadie dice que no se los está enfrentando, es simplemente que hay una gran selva, Señor. Quiero decir, no, esto es un hecho, hay aún un montón de grupos armados dentro de Colombia”. “Crisis in the Andes”, pág. 8.

⁷⁵ “No hay plantaciones de drogas en Ecuador, y no hay Guerra en Ecuador, y por supuesto del Gobierno ecuatoriano quiere que siga de esa manera. Por lo que tenemos dos intereses muy legítimos, muy legítimos. Para Colombia, continuar la guerra contra los jefes de la droga y la guerra, que ha sido exitosa, contra los señores del droga y los terroristas, y para Ecuador, mantener el país pacífico y no tener una guerra dentro de su territorio”. “Crisis in the Andes”, pág. 3. El 9 de abril de 2008, el Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los Comandantes de las tres fuerzas armadas ecuatorianas renunciaron a sus puestos, por haber sido cuestionados por el Presidente Correa, aparentemente, por considerar que cooperaban con la inteligencia estadounidense en contra de las FARC. “Ecuador's military chiefs resign”, BBC News, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/7339743.stm>.

⁷⁶ “La razón por la que no fue contestado por el Gobierno colombiano es que toda la doctrina en la materia, y esto incluso incluye la reciente resolución de las Naciones Unidas en la materia sobre Afganistán, asume que la legítima defensa es

colombiano se disculpó por sus acciones, lo que “*estaba lejos de poder ser considerado como legítima defensa*”⁷⁷.

- No existían pruebas de apoyo a las actividades de las FARC por parte del Ecuador, Venezuela⁷⁸, aunque si existían contactos de diversos países respecto de la liberación de rehenes en manos de las FARC.

La controversia versó, por lo tanto, sobre el derecho de Colombia a realizar una intervención armada contra una base terrorista; la acción fue considerada mayoritariamente ilegal porque, como se ha visto, los Estados Unidos también apoyaron la tesis de la legítima defensa⁷⁹; sin embargo, existía en América Latina un consenso sobre la ilegalidad de la acción. De los debates surgió también que existe una controversia sobre su calificación: si se trata de una organización terrorista o una red delictiva internacional. La situación no sólo es curiosa desde el punto de visto fáctico, porque las FARC realizan atentados terroristas, sino también porque tanto el Consejo de Seguridad⁸⁰ como la OEA⁸¹

contra un gobierno extranjero que lo ataca o, al menos, contra un grupo irregular que está apoyado o protegido por un gobierno extranjero. Ninguna de esas situaciones existió esa mañana. Nadie lo ha dicho. Quiero decir, en este caso nadie a nunca acusado a Ecuador de apoyar o sostener los terroristas dentro de sus fronteras. Por lo que todo el mundo entendió que, en este caso, no se aplicaba el artículo sobre la legítima defensa”. “Crisis in the Andes”, pág. 6. La referencia a “*toda la doctrina*”, al igual que la referencia sobre la improcedencia de la legítima defensa en el caso de la intervención en Afganistán (2003), analizada en este trabajo, no deja de sorprender. Véase, por ejemplo, Waisberg, Tatiana: “Colombia’s Use of Force in Ecuador Against a Terrorist Organization: International Law and the Use of Force Against Non-State Actors”, ASIL Insights, August 22, 2008. Volume 12, Issue 17. Insulza consideraba que no había existido “*agresión*” por parte de Colombia, sino sólo una “*incursión indebida*” en el territorio del Ecuador.

⁷⁷ “El Gobierno colombiano de hecho primero presentó sus disculpas por lo que había sucedido y dijo que esta situación no sucedería nuevamente, lo que dista mucho de decir que había actuado en legítima defensa”. “Crisis in the Andes”, pág. 6.

⁷⁸ “Señor, puedo asegurarle que si había alguna evidencia de que alguien está apoyando grupos terroristas en el hemisferio, la OEA hubiera iniciado una acción. Se lo puedo asegurar. El problema es que no hay prueba, o nunca se ha entregado. Por supuesto que es posible que haya alguna ayuda desde ciertos países a otros por grupos políticos, por organizaciones políticas, pero ayuda a grupos terroristas, ayuda material, dinero para grupos terroristas, no tenemos evidencia de ello. Si hubiera alguna evidencia, ciertamente hubiéramos muy, muy, muy, muy, muy, muy, muy, muy, felices de tratarlo. Hay 34 miembros en la OEA incluyendo este (los Estados Unidos – AED). Nunca hemos tenido ninguna evidencia presentada ante la OEA”. “Crisis in the Andes”, pág. 13.

⁷⁹ Costa Rica, si bien reiteró su apego a los principios de la Carta de la OEA, destacó también que “*el verdadero culpable de este desencuentro se encuentra en la selva colombiana donde opera en la ilegalidad y la criminalidad un grupo terrorista. No perdamos de vista que el principal responsable de la situación que hoy conocemos en esta reunión extraordinaria del Consejo Permanente son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. No lo olvidemos*”. (...). “Costa Rica cree firmemente que los Estados Miembros de la OEA no tenemos nada que ganar y mucho que lamentar si internacionalizamos este diferendo primordialmente bilateral”.

Doc. CP/ACTA 1632/08 (Transcripción), 4 y 5 marzo 2008, pág. 34.

⁸⁰ Resolución 1465 (2003), del 13 de febrero de 2003, aprobada por unanimidad:

“El Consejo de Seguridad,

Reafirmando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y sus resoluciones pertinentes, en particular la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001,

Reafirmando la necesidad de combatir por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos terroristas,

1. Condena en los términos más enérgicos el atentado con bomba cometido en Bogotá (Colombia) el 7 de febrero de 2003, que se cobró un gran número de vidas y heridos, y considera que ese acto, como todo acto de terrorismo, constituye una amenaza a la paz y la seguridad;

2. Expresa su más profundo pesar al pueblo y el Gobierno de Colombia y a las víctimas del atentado y sus familias;

3. Insta a todos los Estados a que, de conformidad con las obligaciones asumidas en virtud de la resolución 1373 (2001), colaboren de manera urgente y cooperen con las autoridades de Colombia y les brinden apoyo y asistencia, según

así lo han reconocido y han considerado aplicables las obligaciones internacionales derivadas del combate contra el terrorismo.

Un aspecto interesante de la cuestión fue la calificación de la naturaleza del campamento de las FARC en Ecuador: se esgrimió tanto el argumento de que se trataba de una base no consentida (clandestinidad facilitada por la dificultad para detectarla por las características de la zona) –lo que implicaba reconocer que el Ecuador no podía ejercer su plena jurisdicción sobre una parte de su territorio– como que Ecuador la consentía porque no quería asumir las consecuencias de las represalias de las FARC ni la extensión del conflicto interno colombiano en su territorio⁸². Ecuador reconocía la existencia de las bases, pero alegaba como eximente mantener una cooperación con Colombia y una acción permanente interna para enfrentarlas, con las que satisfacía la obligación de prestar la debida diligencia, manifestando estar dispuesto a poner fin a las actividades de las FARC en su vecino⁸³. Como telón de fondo de la crisis estaba la insuficiencia de los Estados Nacionales para enfrentar los grupos delictivos transnacionales⁸⁴ y las debilidades de sus regímenes políticos para cumplir acabadamente con todas las funciones estatales⁸⁵.

corresponda, en su empeño por localizar y enjuiciar a los autores, organizadores y patrocinadores de este atentado terrorista;

4. *Expresa su renovada determinación de combatir todas las formas de terrorismo, de conformidad con las responsabilidades que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas”.*

Como se ha visto ut supra, el atentado estaba dirigido a asesinar al Presidente de Colombia.

⁸¹ La resolución del Consejo Permanente de la OEA, titulada “Condena a actos terroristas en Colombia” [CP/RES. 837 (1354/03) corr.1, del 21 agosto 2003, contiene dos elementos sugestivos: por un lado, destaca “que el terrorismo y los ataques a la población civil, cualquiera que sea su origen o motivación, no tiene justificación alguna y es un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a todos los Estados Miembros, atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de toda la sociedad, afectando seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región”; y reafirma que “de conformidad con la Declaración de San Salvador, el terrorismo constituye una amenaza a la seguridad y la estabilidad de los Estados y al desarrollo de los pueblos y que los nexos, que con frecuencia existen, entre el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y otras formas de crimen organizado transnacional agravan esta amenaza y son utilizados por los grupos terroristas para financiar y apoyar sus actividades, por lo que las medidas de prevención y represión deben ser fortalecidas”; por el otro, manifiesta “su profundo rechazo al execrable atentado terrorista cometido por las FARC el 7 de febrero de 2003 en Bogotá, y comprometerse a cooperar para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de este acto de acuerdo al ordenamiento jurídico interno de los Estados y los tratados internacionales”.

⁸² (...) *no le informé del operativo porque no hemos tenido cooperación del Gobierno del Presidente Correa, en la lucha contra el terrorismo”.* Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado del Grupo de Río, 7 de marzo de 2008.

⁸³ “La otra tarea, con toda seguridad la más importante, es la definición de la posición del país frente al conflicto colombiano. Los recientes episodios han puesto en evidencia el carácter estrictamente reactivo, que expresa la ausencia de una estrategia de largo alcance. Desde hace muchos años nos hemos refugiado en la neutralidad, sin comprender que ella es un absurdo en términos de principios y la fuente de problemas en términos prácticos. Todos quienes en algún momento la hemos sostenido estamos obligados a reconocer el error, por el simple hecho de que un Estado no puede ser imparcial frente al ataque de un grupo irregular hacia otro Estado al que reconozca como legítimo. Algo muy diferente es la no intervención. Pasar de la neutralidad a la no intervención, ahí está la principal de todas las tareas pendientes”. Pachano, Simón: “Tareas”, El Universo, Guayaquil, 21 de abril de 2008.

⁸⁴ Véanse los informes del International Crisis Group: “Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad”, 8 de abril del 2003 y “Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”, 23 de septiembre de 2004.

⁸⁵ Véanse los informes citados del International Crisis Group. También: Marcella, Gabriel: “War without borders: the Colombia-Ecuador crisis of 2008”, Strategic Studies Institute, US Army War College, December 2008, pág. 1: “La crisis se superpone con una tradición de *laissez faire* sobre espacios sin gobierno ni control de fronteras

El argumento del Secretario General Insulza de que no se había consumado la amenaza quedó indirectamente contestado en la argumentación colombiana tanto de haber ejercido un “derecho a la seguridad” asimilable a la doctrina de la auto preservación⁸⁶, como con una referencia a la legítima defensa precautoria, e implícitamente a la doctrina de la acumulación de eventos⁸⁷: la existencia de bases en un país limítrofe con su zona de implantación en Colombia le otorga a las FARC mejores condiciones para continuar con sus acciones en territorio colombiano⁸⁸. Son elementos que convierten a la intervención armada colombiana en una manifestación de la “legítima defensa precautoria”⁸⁹: la continuidad del enfrentamiento con las FARC es el elemento diferenciador con la represalia armada⁹⁰. Como hemos visto, la legalidad de la doctrina de la legítima defensa precautoria, en su variante de la acumulación de eventos es controvertida⁹¹.

y continuos desacuerdos sobre qué hacer con el terrorismo. Dado estos antecedentes, la capacidad institucional, la voluntad política, la diplomacia preventiva y los mecanismos para una efectiva cooperación en materia de seguridad y solución de conflictos entre Estados no pueden enfrentar las demandas de nuevas realidades geopolíticas de guerras sin fronteras. Fuerzas irregulares y un multiplicidad de criminales dependen de fronteras débiles y Estados débiles. Los eventos y las secuelas del primero de marzo de 2008, en la frontera entre Colombia y Ecuador son una evidencia elocuente de que el orden internacional en América Latina está en un profundo problema”.

⁸⁶ En la Cumbre del Grupo de Río, el Presidente Uribe manifestó: “Me sorprende que se habla de la violación de la soberanía al territorio del Ecuador, pero no de la violación de la soberanía al pueblo de Colombia, que es titular del derecho de cualquier pueblo del mundo, que es el derecho a su seguridad”, y agregó: “Al hablar de soberanía territorial hay que hablar de esa otra soberanía, más importante que la territorial, que es el derecho de un pueblo de no ser atacado”. Me sorprende, que se habla de la violación de la soberanía al territorio del Ecuador, pero no de la violación de soberanía al pueblo de Colombia, que es titular del derecho de cualquier pueblo del mundo, que es el derecho a su seguridad. Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado del Grupo de Río, 7 de marzo de 2008, disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008.html>.

⁸⁷ “El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional en el día de hoy responderán la nota de protesta del Gobierno de la hermana República del Ecuador. Por lo pronto, anticipamos que Colombia no violó soberanía sino que actuó de acuerdo con el principio de legítima defensa. Los terroristas, entre ellos ‘Raúl Reyes’, han tenido la costumbre de asesinar en Colombia e invadir el territorio de los países vecinos para refugiarse. Muchas veces Colombia ha padecido estas situaciones que estamos obligados a evitar en defensa de nuestros ciudadanos”. Comunicado No. 081 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 2 de marzo de 2008. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/comunicados/2008/marzo/81.html>.

⁸⁸ En anteriores oportunidades, fuerzas de Colombia habían ingresado en territorio ecuatoriano persiguiendo a elementos de las FARC. “El 28 de enero de 2006, aeronaves militares colombianas incursionaron en espacio aéreo ecuatoriano, en desarrollo de una operación de seguimiento a una columna de las FARC en la que se encontraría “Raúl Reyes” de acuerdo con los estimativos y declaraciones de fuentes militares colombianas”. Fundación Seguridad y Democracia: “Colombia y Ecuador: Dos Visiones De Seguridad, Una Frontera”, 13 de febrero de 2006. Disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org>.

⁸⁹ Marcella, Gabriel: “War without borders: the Colombia-Ecuador crisis of 2008”, Strategic Studies Institute, US Army War College, December 2008, pág. 9, sostiene este criterio, a pesar de la confusión terminológica originada en la utilización de los términos de Gray, Colin S.: “The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration”, Strategic Studies Institute, US Army War College, July 2007: “Todos los Estados se reservan el derecho a la legítima defensa. La acción de Colombia puede verse como precautoria (“preemptive”), en lugar de preventiva (“preventive”) o precautoria (“precautionary”), el golpe militar era necesario por las capacidades demostradas por las FARC durante décadas y las intenciones de hacer la guerra contra el Estado y el pueblo de Colombia. Que las FARC pudieran atacar nuevamente tenía la más alta certeza, justificando así el ataque colombiano como una medida precautoria (“preemptive”).

⁹⁰ Para la tesis de la represalia armada: Consigli, Alejandro (reportaje de Gabriel Salvia): “Colombia ejerció un acto ilegítimo respondiendo a otro acto ilegítimo de Ecuador”, CADAL, disponible en http://www.cadal.org/entrevistas/nota.asp?id_notas=2319.

⁹¹ “El análisis de la práctica relevante de los Estados y las decisiones de la CIJ producen incertidumbre sobre si los Estados tienen el derecho a usar la fuerza en legítima defensa contra grupos terroristas u otros actores no estatales en los territorios de otros Estados soberanos. La práctica de los Estados y las acciones del Consejo de Seguridad de la ONU

Este caso mostró que la tradición latinoamericana de inviolabilidad absoluta de las fronteras y el territorio continúa teniendo un fuerte arraigo político y jurídico en la región: en realidad, fue la oposición estadounidense lo que rompió el consenso sobre la ilegalidad de la intervención colombiana: la declaración del Grupo de Río fue representativa de la “*opinio juris*” al sur del Río Grande⁹². De las declaraciones de los líderes y representantes diplomáticos de la región, surge un apoyo significativo a la interpretación restrictiva de la legítima defensa de que sólo procede en respuesta a un ataque se ha consumado. El Secretario General de la OEA, como se ha visto, defendió una versión aún más restrictiva, afirmando que sólo procede ante conflictos entre Estados: el atentado contra un Jefe de Estado o la ocupación de parte del territorio por parte de una organización terrorista no constituiría, según su perspectiva, una causa para el ejercicio de la legítima defensa⁹³.

Tanto el Secretario General como Costa Rica mencionaron indirectamente la cuestión de si es contraria a la Carta de las Naciones una intervención que no está dirigida contra la integridad territorial ni la soberanía política de un Estado⁹⁴; si la respuesta a esta pregunta es negativa, la acción colombiana no constituiría una “agresión”, porque Ecuador, como resultado de ella, no resultó menoscabado en ambos derechos.

después de los ataques del 11 de septiembre, pueden, sin embargo, indicar una tendencia hacia el reconocimiento de que un Estado que sufre una violencia en gran escala perpetrada por actores no estatales ubicados en otro Estado tiene el derecho a usar la fuerza en legítima defensa cuando (1) el otro Estado prueba que no quiere o no puede reducir o eliminar la fuente de violencia, (2) el uso de la fuerza es proporcional a la amenaza planteada por el actor no estatal, y (3) el uso de la fuerza es temporario y no resulta en una ocupación no consentida o en la anexión de territorios”. Waisberg, Tatiana: “Colombia's Use of Force in Ecuador Against a Terrorist Organization: International Law and the Use of Force Against Non-State Actors”, ASIL Insights, August 22, 2008. Volume 12, Issue 17. Para una consideración de la intervención como “desproporcionada”: Montúfar, César: “Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008”, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Fundación Friedrich Ebert, disponible en <http://www.c3fes.net/>.

⁹² Un analista convocado por la Cámara de Representantes estadounidense consideró que la doctrina de la OEA debería ser actualizada para “sincronizar los derechos inmanentes de legítima defensa contra ataques terroristas con las protecciones tradicionales de la soberanía nacional y la integridad territorial”: “Mientras la resolución de la OEA pareció reivindicar las preocupaciones ecuatorianas, no produjo una condena de Colombia y reconoció la responsabilidad de los Estados en combatir las amenazas de seguridad provocadas por grupos como las FARC. Quedó también claro que el enfoque de la OEA sobre el terrorismo requiere un actualización del derecho internacional y la práctica aceptada a la luz del creciente desafío del crimen transnacional y las consecuencias del 11 de septiembre para sincronizar los derechos inmanentes a la legítima defensa contra los ataques terroristas con las protecciones tradicionales de la soberanía nacional y la integridad territorial”. “Crisis in the Andes”, Statement of Ray Walser, pág. 40. Los analistas del Senado, reconociendo que la firme oposición latinoamericana tiene sus raíces en la historia de las intervenciones de las grandes potencias en la región, consideraron que también debería reconocerse que las actividades de grupos como las FARC constituyen una violación de la soberanía que no debería aceptarse: “Una violación de la integridad territorial de un país es una infracción muy seria castigable por el derecho internacional. Una apreciación de las sensibilidades latinoamericanas respecto de la soberanía u la historia en las que se desarrollaron esas sensibilidades es necesaria para ubicar la reciente crisis en su contexto completo. La respuesta a menudo visceral de América Latina a las cuestiones de soberanía son el producto general de la recurrencia de conflictos de límites entre los países latinoamericanos y de pasadas intervenciones de las potencias europeas y los Estados Unidos. El equipo considera que estas actitudes sirven como fondo para una situación que está aún evolucionando y podría escalar en un futuro cercano. Al respecto, es importante que los Estados Unidos apoyen un marco regional constructivo que presente un consenso claro y explícito. Este consenso debería declarar inequívocamente que los métodos usados por las FARC, y otros grupos similares, violan tanto la soberanía de Colombia como la soberanía de otros países en los que operan, independientemente de cómo se clasifique a esos grupos, ya sea terroristas, irregulares o beligerantes”. “Playing with fire...”, pág. 9.

⁹³ Descartando, de este modo, lo que Marcella considera el “eterno dilema” de las relaciones internacionales: ¿qué es más importante: la no intervención o la legítima defensa?. Marcella, Gabriel: “War without borders...”, pág. 8.

⁹⁴ Artículo 2.4 de la Carta.