

Los milagros de la diplomacia

Las relaciones de Colombia con Latinoamérica, Norteamérica, Europa y Asia se han beneficiado del protagonismo que ha mantenido la diplomacia durante el gobierno Santos. Aunque aún hay tareas pendientes, el balance general es positivo.

Por Socorro Ramírez*

Una política internacional proactiva, con muy diversos interlocutores internacionales y no centrada en los asuntos de seguridad y drogas, marca el primer año del gobierno de Juan Manuel Santos. El giro fue inesperado. En las dos vueltas electorales parecía que haría más de lo mismo. La primera señal de que la orientación internacional cambiaría la dio tan pronto fue elegido. Y los milagros de la diplomacia han sido evidentes y dejan muchos y muy buenos resultados. Con algunas sombras, claro.

Primero con los más cercanos pero distantes

Los primeros destinatarios de las señales de cambio tenían que ser los dos principales vecinos y socios comerciales. Juan Manuel Santos como ministro de Defensa había estado en los procesos que contribuyeron a escalar el punto máximo del desencuentro y la tensión: el bombardeo al campamento guerrillero en Ecuador y el proyecto de disuadir a Hugo Chávez proponiéndole a Estados Unidos reforzar la defensa desde bases militares colombianas. En ambos casos no bastaba



enviar embajadores, había que recuperar la confianza. Es lo que se ha logrado dentro de los márgenes que ofrecen proyectos distintos y agudas problemáticas fronterizas.

Frente a Ecuador los gestos arrancaron desde el 7 de agosto, cuando Correa recibió la copia tantas veces solicitada de los computadores guerrilleros (Semana.com, 2010). Y desde ahí los dos presidentes (Correa ha visitado tres veces a Santos en Colombia) pero sobre todo las cancillerías y las instituciones bilaterales –Comisión de Vecindad que involucra a los actores fronterizos y la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), integrada por los ministros del Interior y de Defensa y

las fuerzas militares de ambos países– han ido construyendo un sistema de cooperación en torno a cuatro ejes. Los dos primeros incluyen la formulación conjunta del plan «Fronteras para la prosperidad y el buen vivir» y del “Plan binacional de seguridad fronteriza” (Cancilleria.gov.co, 2011). Además, hay esfuerzos para mejorar la balanza comercial bilateral, actualmente deficitaria para Ecuador. También se han examinado opciones

para la atención de las urgencias humanitarias: mejorar la situación de los desplazados en Ecuador, facilitar el retorno voluntario con el compromiso del gobierno colombiano de otorgar seguridad, y abrir posibilidades de reasentamiento en otros países; también con la repatriación de presos.

“ Los primeros destinatarios de las señales de cambio tenían que ser los dos principales vecinos y socios comerciales ”.

Los dos tipos de asuntos sensibles están pendientes. El llamado a juicio en Ecuador a quienes comandaban al ejército y la policía colombiana en el momento del bombardeo de Angostura, que generó una fuerte defensa de esa operación por parte del gobierno colombiano. Las dos demandas de Ecuador contra

Colombia, una en la Corte Internacional de la Haya por las fumigaciones y la otra en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la muerte de un ecuatoriano en Angostura. El gobierno colombiano le envió una carta a la CIDH donde pide suspender de manera temporal el proceso, mientras Bogotá y Quito avanzan hacia un acuerdo sin su intervención.

Con Venezuela ha habido realismo y audacia de ambos lados. La primera visita de Estado que recibió Santos fue la de Hugo Chávez, a tres días apenas de su posesión. El diálogo presidencial, iniciado en Santa Marta, continuó en Caracas y siguió en Cartagena (El Tiempo.com, 2011). Ministros de diez carteras, encabezados por los cancilleres, han trabajado sobre diversos asuntos de mutuo interés. Los gobiernos centrales prefieren controlar la agenda y no se han puesto en marcha los mecanismos de vecindad.

En comercio, el gobierno de Colombia ha tenido tres objetivos en relación con Venezuela. Primero, tratar de lograr los pagos atrasados a los exportadores nacionales. El gobierno venezolano revisó 890 millones de dólares de deuda, aprobó pagos por 710 millones, abandonó el de 100 millones por desaparición de importadores o por su no cumplimiento de los requisitos, y cuestionó

“ Revertir la grave situación en la frontera no es fácil por la falta de instituciones que garanticen la convivencia y protejan la población amenazada ”.



Correa ha visitado tres veces a Santos en Colombia y las cancillerías e instituciones bilaterales (como la Comisión de Vecindad y Combrifron) se han reunido para construir un sistema de cooperación.

50 millones por irregularidades. Segundo, preciar las reglas que reemplazarían la normativa andina. La negociación ha avanzado aunque la firma del acuerdo se ha postergado por la existencia de diferencias en el enfoque. Tercero, ha procurado abrir oportunidades a la diversificada oferta colombiana, ahora con el gobierno bolivariano, transformado en gran importador que administra el comercio. El gobierno de Chávez escogió 40 empre-

sas colombianas de una lista de 220 que se postularon para participar en el “Encuentro binacional, económico, productivo y comercial”, en el que se concretaron 13 negocios (Portafolio.co, 2011). Sin embargo, la inseguridad jurídica, las dificultades con los pagos y los problemas de la economía venezolana desestimulan el interés de parte del empresario colombiano en ese mercado.

En seguridad la problemática es bien aguda por la corrupción de las fuerzas de seguridad y la presencia a ambos lados de la frontera de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares que se disputan el control de los contrabandos de gasolina, drogas, armas y bienes subvencionados en Venezuela. La comunicación permanente de los dos gobiernos concretó hasta ahora dos resultados: la negociación de un acuerdo de lucha conjunta contra las drogas y el crimen organizado, la extorsión y el secuestro; el arresto y entrega al gobierno colombiano de una veintena de narcos/paramilitares y de una decena de guerrilleros de las FARC y del ELN pese al fuerte rechazo que esta medida ha tenido en las filas bolivarianas; y la extradición a Caracas y no a Washington del acusado de narcotráfico, Walid Makled (El Espectador.com, 2011).

Revertir la grave situación en la frontera no es fácil por la falta de instituciones que garanticen la convivencia y protejan la población amenazada. Requiere, además, que en materia de justicia le quiten a los irregulares la posibilidad de imponer sus propias soluciones de fuerza y mantener sus clientelas.



Imagen de Javier Casella-Presidencia

La reconstrucción de las relaciones oficiales con Ecuador y Venezuela tuvo positivas repercusiones regionales e internacionales. Incluso se acordó una fórmula para compartir la secretaría de Unasur.



Imagen de Felipe Ariza-Presidencia

Los presidentes mesoamericanos, junto a los de Colombia y México, estuvieron en Cartagena el 26 de octubre de 2010 para participar en la XII cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, y cuestionaron la propuesta 19 de California (Estados Unidos) sobre la legalización de la marihuana.

Finalmente, hacen falta proyectos conjuntos de desarrollo que generen empleo, reactiven la economía y protejan el medio ambiente.

La reconstrucción de las relaciones oficiales con Ecuador y Venezuela tuvo positivas repercusiones regionales e internacionales. En lugar de haber desatado una competencia polarizante entre Bogotá y Caracas, ambos gobiernos acordaron una fórmula que les permite compartir los dos años que restaban de la secretaría de Unasur, antes ejercida por Néstor Kirchner. El primer año lo ejerce María Emma Mejía, quien ha invitado a Venezuela a acompañar su gestión, y al año siguiente la asume Alí Rodríguez. Para atender el pedido de su homólogo hondureño de ayudar a resolver la división en su país, el presidente colombiano logró, con el apoyo del gobierno venezolano, la negociación y puesta en marcha de un plan reconciliación que comenzó con el retorno de Manuel Zelaya a su país y de Honduras a la OEA.

Para la normalización de relaciones oficiales con los dos vecinos más cercanos no bastaba enviar embajadores. Hay que recuperar la confianza. En este campo se ha avanzado dentro de los márgenes que ofrecen proyectos distintos y agudas problemáticas fronterizas. También es necesario reinstitucionalizar la vecindad para sacarla de los sobresaltos entre los gobiernos centrales. Con Ecuador ya se redefinieron todos los mecanismos con participación local. Con Venezuela hay un diálogo fluido a nivel de los ministerios.

La prioridad regional

El presidente Santos suele reiterar que esta es la década de América Latina puesto que tiene lo que el mundo necesita –riqueza ambiental y cultural, alimentos, agua, oxígeno, energía, biocombustibles– y atrae inversiones y turistas. Insiste también en que, si se quiere aprovechar esta década, la región debe “superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande” (El Tiempo.com, 2010). La prioridad que le ha otorgado a la región se ha traducido en acercamiento a Suramérica, al Pacífico latinoamericano, a México y Centroamérica, y al Caribe insular.

“ Para la normalización de relaciones oficiales con los dos vecinos más cercanos no bastaba enviar embajadores. Hay que recuperar la confianza ”.

Cuatro citas fueron cruciales para mostrar el compromiso con Suramérica: la crisis ecuatoriana del 30 de septiembre, la muerte del expresidente Néstor Kirchner el 27 de octubre (Caracol.com, 2010), la V cumbre de Unasur, celebrada el 26 de noviembre en Guyana, y la XX cumbre iberoamericana del 3 y 4 de diciembre, aprovechada para la reunión de Unasur. El que tres de esas citas fueran en Argentina facilitó la disposición de ambos gobiernos para aumentar los vínculos oficiales que hasta entonces eran precarios y distantes. El gesto de Santos de aceptar al ex-

presidente argentino, entonces secretario de Unasur, como testigo del reencuentro colombiano-venezolano, fue visto como otra señal de su interés en el acercamiento suramericano. Asimismo, la postulación de una candidatura colombiana para reemplazar a Kirchner dio prueba de compromiso con Unasur; disposición ratificada por el papel que la secretaria está jugando en la institucionalización de los diversos consejos suramericanos.

Ese compromiso con el subcontinente ha permitido reactivar la relación con Brasil, que se había visto afectada por el acuerdo con Estados Unidos para el uso de bases militares. Aunque Santos no había incluido a Brasil en su periplo como presidente electo, le dedicó a la capital brasileña su primera visita como jefe de Estado luego de la presencia de Lula en su posesión (Semana.com, 2010b). Además de revivir la Comisión Bilateral entre cancilleres y la Comisión de Vecindad, los ministros de seguridad acordaron, en junio de 2011, un “Plan binacional de seguridad fronteriza” (Dinero.com, 2010), dirigido a fortalecer la cooperación para proteger los recursos naturales, la biodiversidad y las poblaciones en la zona de frontera amazónica frente a las amenazas del crimen transnacional. Con el apoyo de Brasil, Colombia ha comenzado negociaciones para ingresar como miembro pleno de Mercosur y debe prepararse para cumplir las exigencias en tarifas aduaneras y reglas de intercambio. No obstante esos avances y a pesar de su coincidencia en 2011 como miembros no permanentes del Consejo

“ Con México y Centroamérica, además de las posibilidades comerciales y de conexión energética, se ha fortalecido la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas, motor de la criminalidad organizada que azota la región ”.

de Seguridad de Naciones Unidas, los gobiernos de Colombia y Brasil no solo no han coordinado sus posiciones sino que han actuado en dirección contraria en temas como el de la intervención en Libia.

Además del compromiso con Unasur, Santos mostró en su primer año de gobierno una gran convergencia con México, Chile y Perú (bajo Alan García), países que incluyó en su periplo como presidente electo, con cuyos mandatarios sostuvo varios encuentros y con los que formó la Alianza del Pacífico. Con México y Centroamérica, además de las posibilidades comerciales y de conexión energética, se ha fortalecido la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas, motor de la criminalidad organizada que azota la región. Los presidentes mesoamericanos, junto con los de Colombia y México, estuvieron en Cartagena el 26 de octubre de 2010, en la XII cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, y cuestionaron la propuesta 19 de California sobre la legalización de la marihuana señalando que Estados Unidos “no puede promover la criminalización de estas actividades en otros países y, al mismo tiempo, la legalización abierta o velada de la producción y consumo de drogas en su propio territorio”. (El Universal.com, 2010).

Más que en el Gran Caribe, el gobierno de Santos se ha concentrado hasta ahora en el Caribe insular. Prometió darle prioridad al apoyo a Haití en su visita a la isla como presidente electo, lo ratificó en su primera intervención ante la asamblea de Naciones Unidas y al asumir la presidencia del Consejo de Seguridad propuso transformar la operación de paz en una verdadera acción en pro del desarrollo para superar la pobreza. El 19 de noviembre de 2010, el presidente Santos visitó Jamaica, y con su homólogo anunció la aplicación – después de 17 años de acordado– del régimen común de la zona compartida de más de 15 mil kilómetros cuadrados, contemplado desde la delimitación marítima en 1993, comenzando por la exploración petrolera y la exportación de gas de Colombia a Jamaica.

En su intervención en la cumbre No. 32 de jefes de Estado de la Comunidad del Caribe (Caricom) en San Cristóbal y Nieves del 2 de julio de 2011, el presidente Santos afirmó que Colombia está en plena capacidad de actuar como eslabón aglutinador de las subregiones americanas, de sus intereses y aspiraciones de desarrollo y prosperidad, y se comprometió a jugar ese papel en la VI Cumbre de las Américas, que se realizará en Cartagena en abril de 2012 (Caracol.com.co, 2011).

La revisión de la relación con Estados Unidos

El gobierno de Santos ha dicho que no quiere depender tan estrechamente de Washington, capital que no incluyó en su periplo como presidente electo. Dos veces se ha reunido con el presidente Barack Obama. La primera se celebró mes y medio después de su posesión, en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas. Santos dijo haberle manifestado al presidente de Estados Unidos: “Vamos a hablar de tú a tú. No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda; como quien dice, con el sombrero en la mano todos los años, a ver cuánta plata nos dan. Vamos a ser un socio, un socio verdadero, donde nos ayudemos mutuamente» (El Tiempo, 2010, 1-8). La segunda, se dio el 7 de abril, en torno al lanzamiento de una estrategia para la aprobación de un TLC pendiente desde hace cinco años.

En ambas capitales se habla de “rebalancear” la asistencia. Para eso se realizó en Bogotá, el 25 de octubre de 2010, un «Diálogo de alto nivel entre socios» sobre buen gobierno, democracia y derechos humanos, energía; ciencia y tecnología (Semana.com, 2011). En ocasiones, el presidente y la canciller colombianos han sugerido cautelosamente su interés en debatir el asunto de las drogas. Junto a sus colegas mexicanos y centroamericanos, el presidente Santos se preguntó si no era “hora de repensar la política antidrogas”. La Canciller colombiana habló incluso de llevar el tema al Consejo de Seguridad.

Estados Unidos seguirá siendo la contraparte principal de Colombia en diversos temas centrales. Pero no es despreciable que tras años de una agenda dominada por narcotráfico y seguridad militar se intente hablar ahora de otros temas, en momentos en que las dificultades de la administración Obama – crisis económica, polarización interna, salida de Irak y Afganistán, transición árabe, desafíos de Irán y Corea del Norte– llevan a recortes en el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia.

Los más lejanos pero necesarios para diversificar

En dos giras por Europa, como presidente electo y luego en ejercicio, el mandatario colombiano pidió en enero de 2011, el ingreso de Colombia a la Organización para



Imagen de César Carrón-Presidencia

El gobierno de Santos ha dicho que no quiere depender tan estrechamente de Washington, ciudad que no incluyó en su periplo como presidente electo. En ambas capitales se habla de “rebalancear” la asistencia.

la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), ese “club de las buenas prácticas” como lo definió Santos, al que pertenecen 34 naciones de medianos y altos ingresos, y del que participan México y Chile. Ha conseguido el apoyo de Londres, Berlín, París y Madrid (El Espectador, 2010).

“**En el primer año de gobierno de Santos, la diplomacia muestra una excelente marca de rápidos logros**”.

Ese cambio de percepción sobre Colombia lo reflejó también el presidente de la Hong Kong-Shanghai Banking Corporation cuando dijo que observaba el surgimiento de un nue-

vo grupo de países con un dinamismo especial, al que designó como CIVETS, sigla formada con las letras iniciales de cada uno de sus posibles miembros: Colombia, Indonesia, Viet-

nam, Egipto, Turquía y Sudáfrica (El Espectador.com, 2010).

El gobierno reabrió la embajada en Indonesia y ha prometido continuar con la búsqueda de ingresos en 2012 al al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico Asia (APEC por sus siglas en inglés), concluir la negociación de un TLC con

Corea del Sur y estimular las exportaciones hacia esa zona, que es la de mayor crecimiento internacional. No basta con esas medidas ni es tan sencillo pensar que los apoyos europeos y los reconocimientos de un asiático sean ya signos de diversificación efectiva. Ingresar a la OCDE o conformar el CIVETS implica mejorar sustancialmente las precarias relaciones con el mundo desarrollado y con los países emergentes.

En síntesis

En el primer año de gobierno de Santos, la diplomacia muestra una excelente marca de rápidos logros: normalidad diplomática en las dos relaciones peligrosamente tensas hasta hace apenas un año; señales positivas de la importancia concedida a la región, que permiten asumir algunas pertenencias de Colombia como país suramericano, del Pacífico y bisagra con Mesoamérica; realismo compartido con Estados Unidos, y mutua conveniencia en la diversificación de la agenda, sin arriesgar por ello una cierta alianza mutua en un contexto regional que presiona por autonomía y diversificación de relaciones; cambio de percepción de los gobiernos europeos; intento del presidente de Santos de acercarse a agrupaciones y regiones más lejanos.

Como es claro, quedan aún pendientes cruciales tareas. Una de ellas, convertir ese giro en una política pública de Estado respaldado por la consulta y participación de las diversas instituciones estatales y de los sectores que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Para ello es esencial profesionalizar la cancillería y el servicio exterior, utilizados en Colombia como instrumento de la política clientelar interna. Y en ese punto no se ha producido el cambio necesario. Bajo la administración Santos, la mayoría de los nombramientos en el exterior se ha hecho no por méritos sino por proximidad personal o política con el mandatario. Así no se podrá consolidar el giro de la política exterior de Colombia. ■

***Socorro Ramírez**

Miembro del Foro Andino Estadounidense apoyado por el Centro Carter e Idea Internacional. Columnista del diario *El Tiempo*

Referencias

- Cancillería.gov.co, 2011, “Colombia y Ecuador avanzan en un Plan Binacional para la Frontera y el Buen Vivir” en *Cancillería.gov.co*, Bogotá, junio 2.
- Caracol.com.co, 2011, “Colombia puede ser el eslabón del hemisferio: Presidente Santos” en Caracol.com.co, Bogotá, julio 2. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1498875>
- Caracoltv.com, 2010, “Santos declarará tres días de duelo nacional por muerte de N de Néstor Kirchner” en *Caracoltv.com*, Bogotá, octubre 27. Disponible en: <http://www.caracoltv.com/noticias/politica/articulo-195035-santos-declarara-tres-dias-de-duelo-nacional-muerte-de-nestor-kirchner>. Disponible en: http://www.escrib-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428717&parent_id=425976
- Dinero.com, 2010, “Colombia y Brasil negocian plan de seguridad fronteriza” en *Dinero.com*, Bogotá, junio 24. Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/colombia-brasil-negocian-plan-seguridad-fronteriza/122314>
- El Espectador, 2010, “Colombia logra apoyo para ingresar a la OCDE” en *El Espectador*, Bogotá, julio 7. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-212317-colombia-logra-apoyo-ingresar-ocde>
- El Espectador.com, 2010, “Crecimientos justos, equitativos y altos, anuncia Santos” en *El Espectador.com*, Bogotá, noviembre 7. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-233746-crecimientos-justos-equitativos-y-altos-anuncia-santos>
- El Espectador.com, 2011, “Walid Makled fue entregado a Venezuela” en *El Espectador.com*, Bogotá, mayo 9. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-268195-extraditan-walid-makled-venezuela>
- El Tiempo, 2010, “Santos y Obama, de ‘tú a tú’” en *El Tiempo*, Bogotá, septiembre 26, p 1-8.
- El Tiempo.com, 2010, “Los puntos claves del discurso de Juan Manuel Santos en la Asamblea General de la ONU” en *El Tiempo.com*, Bogotá, septiembre 25. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7979960>
- El Tiempo.com, 2011, “Chávez anuncia visita a Colombia durante gira por países suramericanos” en *El Tiempo.com*, Bogotá, marzo 2. Disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9075320.html
- El Universal.com, 2010, “Exigen coherencia a Estados Unidos en lucha antidrogas” en *El Universal.com*, Caracas, octubre 26. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/10/26/int_ava_exigen-coherencia-a_26A4657611.shtml
- Portafolio.co, 2011, “Empresarios colombianos están en cita con gobierno venezolano” en *Portafolio.co*, Bogotá, marzo 1. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresarios-colombianos-están-cita-gobierno-venezolan>
- Semana.com, 2010, “Correa espera pronta visita de Santos a Ecuador” en *Semana.com*, Bogotá, agosto 9. Disponible en: <http://www.semana.com/america-latina/correa-espera-pronta-visita-santos-ecuador/142840-3.aspx>
- Semana.com, 2010b, “La importancia de ser aliado de Brasil” en *Semana.com*, Bogotá, septiembre 2. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/importancia-aliado-brasil/143942-3.aspx>
- Semana.com, 2011, “EE.UU. y Colombia inician segundo diálogo de alto nivel” en *Semana.com*, Bogotá, mayo 31. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/eeuu-colombia-inician-segundo-dialogo-alto-nivel/157707-3.aspx>