

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE  
UNIÓN EUROPEA

## EL INTENTO DE PROFUNDIZAR LA RELACIONES ENTRE LA UE Y COLOMBIA: METAS INCONCLUSAS Y PROMESAS INCUMPLIDAS

### RESUMEN

Los vínculos de Colombia con la Unión Europea continúan estableciéndose a mediano plazo, pero los factores para avanzar hacia una relación asociativa son ambiguos dadas las múltiples adversidades generadas por decisiones políticamente erráticas, contradicciones bilaterales y heterogeneidades regionales.

En el nivel doméstico, Colombia siembra sus esperanzas en el TLC con los Estados Unidos y, a partir de tal acuerdo, adscribe condicionamientos para introducir reformas, definir el resto de los acuerdos comerciales y conducir la política exterior, incluyendo la adopción de decisiones y actitudes de gobierno perjudiciales para el proceso de Justicia y Paz y la cooperación europea. En el nivel regional andino, en una CAN escindida, Colombia y Perú amenazan con adelantar negociaciones individuales priorizando sus acuerdos externos y acelerando la adaptación de la normatividad andina, mientras Ecuador y Bolivia insisten en buscar una unanimidad que preserve las excepciones y los compromisos previos, bajo fuertes reticencias a los supuestos del libre comercio. En el nivel macro, América Latina se resiste a construir una visión común y los Acuerdos de Asociación tienden a debilitarse como opción atractiva más allá del acceso favorable a los mercados y el aumento de las formas y montos de la cooperación, en medio de una renovación de los diálogos con carencia de compromisos puntuales.

### 1. INTRODUCCIÓN

Los múltiples desafíos enfrentados por la Unión Europea, que se hacen patentes en problemas como la falta de claridad respecto a una ruta institucional unánimemente aprobada para introducir reformas, fortalecer la cohesión entre miembros, ampliarse con el ingreso de nuevos miembros, desarrollar regulaciones en temas sensibles y profundizar los lazos comunitarios, aunada al fracaso del marco del

Acuerdo de Doha para definir responsabilidades puntuales en temas comerciales y a las contradicciones internas de su papel como potencia cívico-estabilizadora sin una política de seguridad consistente para los conflictos internacionales –como el ruso-georgiano–, han afectado negativamente su influencia efectiva en la conducción de la política internacional y han contribuido a la oxigenación de los escepticismos acerca del futuro del fundamento del paradigma pluralista y multilateral de integración eco-

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
– FESCOL –



Universidad del Rosario



Universidad  
Externado de Colombia



Academia Diplomática  
de la Cancillería



Pontificia Universidad  
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar  
Nueva Granada

nómico-político-social. Los grandes debates inherentes a estos problemas tienen resonancia en los procesos de integración latinoamericana, particularmente entre los países que hacen notorias las divergencias de visiones y prioridades, las asimetrías y las incógnitas. En medio de los aspectos promisorios de la integración, las decisiones coyunturales, las tensiones diplomáticas –en las cuales ha prevalecido una tibia posición por parte de la UE– y sus propias contradicciones fluctuantes, Colombia acelera para aferrarse a las opciones más próximas, priorizando los TLC y prorrogando la cooperación; adhiriendo ventajas sub-óptimas a riesgo de quedarse rezagada de los múltiples compromisos que se tejen internacionalmente.

## 2. DESAFÍOS PARA LA UE

### a) REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN

En sesión del Parlamento Europeo de julio de 2008<sup>1</sup>, el presidente temporal del Consejo de la UE, y mandatario de Francia, Nicolás Sarkozy, defendió la necesidad de continuar con el Tratado de Lisboa a pesar de la negativa irlandesa a adoptarlo, debido a que, según él, Europa no puede paralizarse, como tampoco las reformas previstas, las cuales incluyen los temas de cambio climático, energía y política común de inmigración. En los debates parlamentarios se suscitaron posiciones encontradas, entre las cuales se destacan algunas críticas de fondo. Las prioridades de la Europa de los Estados no pueden superponerse a las necesidades sociales de la Europa de los ciudadanos, por lo que parece que se terminan imponiendo los criterios del libre mercado a favor de los grandes intereses económicos.

Es indispensable superar los escepticismos coyunturalistas para apostarle a las visiones estratégicas de largo plazo para profundizar la integración, tal como lo ha logrado hasta ahora la UE. Desde una perspectiva analíticamente optimista, el nuevo desafío implica simplemente la necesidad de encontrar otras fuentes idóneas de liderazgo, de persuasión política y de construcción de consensos apelando a la «ingeniería política», dado que en su momento también pudieron superarse escollos como el rechazo de Dinamarca al Tratado de Maastricht y las negativas de Francia y Holanda a la Constitución en 2005. En este sentido<sup>2</sup>, todo es expresión de la tensión entre individualismo y comunitarismo, en la que

el bienestar colectivo y el humanismo han conseguido afirmarse históricamente, aunque los escepticos se aferren a la caída de los paradigmas, tal como lo es hoy para el mundo la «vía europea». Así, lo que se requiere es un trabajo de interpretación adecuada y comunicación de dos sentidos: la correcta transmisión de los valores integracionistas desde los líderes nacionales a la base popular; en la que se resalten los notables beneficios sociales y de desarrollo económico recibidos por Irlanda en el contexto del proyecto de integración, y la correcta transmisión de las preocupaciones y visión del pueblo irlandés hacia el proyecto comunitario; de manera que, en lugar de rechazarlo, se generen nuevas opciones para reconstruirlo<sup>3</sup>.

### b) LA CRISIS RUSIA-GEORGIA

En agosto de 2008, en la crisis internacional desatada por los enfrentamientos armados entre Rusia y Georgia, la UE ha tenido una nueva fuente de preocupaciones para su estabilidad política, originadas especialmente en los temores y necesidades de seguridad de sus nuevos miembros y antiguos Estados soviéticos, los cuales tienen una importancia geoestratégica para los intereses rusos y norteamericanos, cuyas acciones vienen generando tensiones políticas que han servido de detonante para la escalada del conflicto en el Cáucaso. A la necesidad de atender la crisis humanitaria generada por las acciones armadas en detrimento de las poblaciones civiles, a la UE se le añade la división política que le produce la multiplicidad de reacciones por parte de sus miembros frente a la decisión de Rusia de reconocer la independencia de las dos regiones georgianas; Abjasia y Osetia del Sur. Frente a la posibilidad de que unos sean instados a intervenir en el marco de la OTAN, otros invoquen la necesidad de reformular las relaciones comunitarias con Rusia y adoptar sanciones y los más prudentes controvertan las vías distintas a la negociación diplomática, la UE se debate entre las acciones aisladas –entre las cuales resuenan las voces de países interesados en contar con el respaldo del escudo antibalístico norteamericano– o la elección colectiva de formas adecuadas de tratamiento a intereses vitales conexos como la estabilización política y el remedio a las limitaciones energéticas, escenario en el que cualquier decisión emitida respecto a Rusia –su principal proveedor y su socio en seguridad– podría poner en entredicho la cohesión de la comunidad y su viabilidad económica.

## 3. COLOMBIA: APAGANDO INCENDIOS, AFANADA POR LOS TLC

Tal como se evidencia en las declaraciones de abril, con ocasión de la visita de varios repre-

**E**s indispensable superar los escepticismos coyunturalistas para apostarle a las visiones estratégicas de largo plazo para profundizar la integración, tal como lo ha logrado hasta ahora la UE.

sentantes demócratas y republicanos de los Estados Unidos a Cartagena<sup>4</sup>, la primera apuesta de Colombia para sostener y aumentar sus proyecciones del crecimiento económico es acceder con celeridad al mercado norteamericano. Es prioridad del gobierno Uribe asegurar a su principal apoyo político y comercial, aunque la afición hacia algunas de sus tesis políticas y económicas le sea fuente no despreciable de controversias y desconfianzas entre sus vecinos. De acuerdo a la visión propugnada desde el Ministerio de Comercio, es el TLC con Estados Unidos el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo, lo cual se ratifica en las posiciones que Colombia suele adoptar en las negociaciones de la OMC al secundar pasivamente a los norteamericanos. En esta perspectiva y, aunque se reconozca la necesidad de probar múltiples frentes de apertura, gestionando TLC con Chile (suscrito y en proceso de ratificación y en revisión), Canadá, Centroamérica, México y la zona de libre comercio con la UE, las más determinantes decisiones en materia de política exterior y en reformas domésticas han tenido como innegable telón de fondo la esperanza depositada en el acuerdo con los Estados Unidos. La entronización de esta exclusiva sociedad estratégica presume la pérdida de ventajas más amplias emanadas de otras fuentes de diversificación de las alianzas político-comerciales, ventajas con un potencial notablemente superior a los beneficios de corto plazo adjudicados en la prorrogación de preferencias unilaterales temáticamente dependientes. En consecuencia, el centro de interés gubernamental en la amplia y parcialmente definida oferta de la UE es participar del juego del libre comercio tratando de acomodar y prolongar vértices de trato preferencial previendo el alargue de las negociaciones y buscando salvar sus priorizaciones con los norteamericanos. La Corte Constitucional de Colombia ha examinado de manera vertiginosa toda una serie de leyes que promulga el gobierno con el fin de cumplir la fecha exigida por la Comisión Europea –31 de octubre– para ratificar todas las convenciones necesarias –26 ratificadas de 27 exigidas– para ingresar al mercado europeo buscando mantener un acceso de manera preferencial (con aranceles reducidos o eliminados) entre 2009 y 2011<sup>5</sup>. Todo esto se produce en el marco del acceso al Sistema General de Preferencias SGP Plus a razón del trabajo en temas como asuntos laborales, derechos humanos, medio ambiente, lucha contra la corrupción y lucha antinarcóticos. El SGP Plus funciona desde enero de 2006 y finaliza el 31 de diciembre de 2008 con la opción de renovarse hasta 2011 si los actuales países participantes cumplen con todas las exigencias de la comisión.

En dicho contexto, el gobierno colombiano ha enfatizado sus resultados en materia de lucha

antinarcóticos —a pesar de las grandes diferencias entre las cifras oficiales y los datos de la ONU<sup>6</sup>— y ha ejecutado la petición de extradición hacia Estados Unidos de 13 jefes paramilitares desmovilizados en el marco de la Ley de Justicia y Paz en contravía de las recomendaciones internacionales, la oposición de los defensores de derechos humanos y las exigencias de las víctimas y sus apoderados. Una indiscutible contradicción del gobierno, teniendo presente su iniciativa sostenida de otorgarles estatus político a las AUC para definir el marco jurídico de la Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) en el que el narcotráfico era presentado como una actividad secundaria y conexas o simplemente como un medio para el alcance de fines políticos contrasubversivos.

Como si esto no fuera lo bastante perjudicial para la seguridad jurídica del proceso de paz, la estabilidad de la institucionalidad colombiana se ha visto resentida por el choque de poderes entre la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Ejecutivo a propósito de las investigaciones adelantadas contra congresistas y funcionarios públicos por presuntos vínculos con grupos paramilitares. El entorno jurídico-político se ha enrarecido por la insistencia del gobierno en limitar el alcance de las sanciones políticas en el proyecto legislativo de reforma a la política para congresistas y partidos implicados y posponer su implementación; insistencia que se suma tanto a la controvertida tramitación política de una reforma a la justicia que se defiende como una «despolitización» y autonomización de la rama judicial como a la cruda respuesta de una Corte Suprema de Justicia que amenaza con apelar a la Corte Penal Internacional por las interferencias del gobierno, o de sus asesores, en sus competencias. Todas estas contradicciones son de interés vital para encontrar factores de debilitamiento un proceso de reconciliación nacional que debe estar fundamentado en el esclarecimiento y difusión de la verdad; que incluye las responsabilidades estatales en los abusos, la aplicación de estándares mínimos de justicia; pena alternativa condicionada a compromiso en no reincidencia, sanciones penales y administrativas, y la garantía de aplicación de medidas compensatorias, restitutivas y restaurativas como reparación integral; con fuerte responsabilización a perpetradores y subsidiariedad del Estado, tal como lo avaló la Corte Constitucional.

**E**n consecuencia, el centro de interés gubernamental en la amplia y parcialmente definida oferta de la UE es participar del juego del libre comercio tratando de acomodar y prolongar vértices de trato preferencial previendo el alargue de las negociaciones y buscando salvar sus priorizaciones con los norteamericanos.

**P**or el momento no existe perspectiva comunitaria y se prevé la asistencia conjunta de los cuatro países a las próximas reuniones manejando dos marcos y excluyendo algunos temas<sup>7</sup>. Las negociaciones esperan reanudarse en octubre 2008 con el buen ánimo de concluir las para finales de 2009.

Ante la adversidad político-institucional y los baches del proceso, el fiscal de la CPI, Luis Moreno Ocampo, proclamó la necesidad de poner freno a estas confrontaciones. En su segunda visita al país en menos de un año, Moreno advirtió que la CPI podría involucrarse más decididamente en este asunto, al mismo tiempo que adelanta indagaciones en dos frentes: el desarrollo de las investigaciones judiciales por vínculos entre funcionarios públicos y grupos armados ilegales y, de modo sorpresivo, la recolección de información sobre la posible existencia de redes internacionales de apoyo a estos grupos incluyendo la visita a países señalados por el gobierno colombiano de favorecer o tolerar de una u otra forma a las FARC.

#### **4. LA CAN: ¿JUNTOS POR INERCIA O EN PROCESO DE DESINTEGRACIÓN?**

Entre avances lentos y pugnas repetitivas que obedecen no solamente a condiciones asimétricas en el análisis comparativo del tamaño y desarrollo de los mercados andinos sino también a la contraposición de estrategias afectadas por elementos políticos e ideológicos y coyunturas conflictivas, se han desarrollado las discusiones sobre las perspectivas de integración regional, la modificación de normativas con adecuación a compromisos externos y el flujo intermitente por asumir una posición unitaria como bloque negociador en el entendimiento bi-regional y gregariamente estructurado que propone la UE. Reconociendo la circularidad a la cual conducían los debates sobre liberalización de áreas consideradas nacionalmente sensibles por parte de Ecuador y de Bolivia, magnificándose la presión por parte de Colombia y Perú para abrir todos los mercados paralelamente a los TLC que van adelantando –algunos de los cuales han negociado «hombro a hombro»–, era previsible la decisión comunitaria para construir un marco andino de negociación con distintos ritmos frente a la UE. Mediante la introducción de la norma-

tiva 667, la CAN plantea la vinculación de los Acuerdos de Asociación (AA) al reconocimiento europeo de los distintos niveles de desarrollo y de enfoques económicos andinos para efectos de acordar responsabilidades y asegurar un trato especial y diferenciado para Bolivia y Ecuador.

Posteriormente, y a lo largo de agitadas reuniones modificatorias, se han ido definiendo parámetros de liberalización aptos para las negociaciones con la UE y la implementación de los TLC. Sin embargo, disensiones fundamentales se mantienen

entre Perú y Colombia, de un lado, y Ecuador y Bolivia del otro. Perú y Colombia suelen apelar a la determinación de la soberanía individual en caso de no lograr el consenso, mientras Ecuador y Bolivia persisten en invocar la primacía de la normatividad andina, abogar por la adopción de decisiones por unanimidad y expresar sus reservas frente a los tratados de libre comercio. Una buena ilustración se halla en la producción de las normativas 486 y 439, la primera orientada a definir la protección de la propiedad intelectual; y la segunda que establece la liberalización del mercado de servicios. En el primer caso Bolivia rechaza tajantemente la medida exigiendo la destitución inmediata del Secretario General del organismo al avalar la aprobación descontando su voto negativo y, al recibir la dura repreensión de la Presidencia andina, decide apelar al Tribunal Andino argumentando un cambio esencial en el sistema de votación. Para el segundo caso, junto a una nueva negación de Bolivia, y a pesar de sumarse a la dupla a favor, Ecuador manifiesta la incompatibilidad de la norma con su disposición doméstica que prescribe un mínimo de inversión de capital condicionando el ofrecimiento de servicios bancarios/financieros extranjeros, por lo que solicita una nueva postergación de su entrada en vigor.

Teniendo presentes estas disgregaciones, la cuarta ronda de negociación entre la CAN y la UE para el AA tuvo que aplazarse indefinidamente entre las voces proclives a la flexibilización con distintas velocidades y aquellas que pedían extender la búsqueda de unidad a octubre de 2008. Por el momento no existe perspectiva comunitaria y se prevé la asistencia conjunta de los cuatro países a las próximas reuniones manejando dos marcos y excluyendo algunos temas<sup>7</sup>. Las negociaciones esperan reanudarse en octubre 2008 con el buen ánimo de concluir las para finales de 2009.

#### **5. LA UE Y AMÉRICA LATINA-CARIBE (AA-UE-ALC) DESPUÉS DE LA CUMBRE DE LIMA**

La Cumbre entre Jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe, que se celebró en Lima en mayo de 2008, puede resumirse como un encuentro paradójico en el cual se entrecruzan tensiones dilatantes e impulsos positivos<sup>8</sup>. Es paradójico por cuanto ha aumentado la preparación, los ajustes y la participación para negociar el futuro y las formas de la integración UE-ALC, al mismo tiempo que el interés por consolidar la integración parece declinar frente a un incremento en los intereses por acelerar el acceso favorable a los mercados y por asegurar una ampliación en los temas y montos de la cooperación europea. Las tensio-

nes centrales pueden sintetizarse en cuatro choques. Primero: el principio europeo de entendimiento entre niveles macro colisiona con una realidad latinoamericana que propone un nuevo entendimiento que respete la heterogeneidad de las situaciones nacionales<sup>9</sup>. Segundo: el llamado europeo a seguir un compromiso político-social uniforme, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, es condicionado por los latinoamericanos a la consideración de sus distintas capacidades económicas y a la definición de contraprestaciones como la cancelación de la deuda externa proporcional al grado de inversión social y el apoyo presupuestal directo a los gobiernos<sup>10</sup>. Tercero: el énfasis medioambiental europeo en el concepto de desarrollo sostenible entra en conflicto con el énfasis de avance social dado por los latinoamericanos al mismo concepto, aclarando que aún entre estos hay discordia por las múltiples interpretaciones<sup>11</sup>. Cuarto: el concepto de seguridad energética sustentada en alternativas como los biocombustibles, compartido por los europeos y Brasil, es minado por buena parte de los latinoamericanos, y algunas voces europeas, al considerar que es socialmente perjudicial, ambientalmente nocivo y tiene relación directa con la crisis alimentaria mundial<sup>12</sup>. Por el lado de los impulsos positivos del proceso, se pueden exaltar: el cambio de enfoque europeo a la cooperación 2007-2013; de énfasis en modernización estatal a énfasis en competitividad, cohesión social y reducción de la pobreza, la introducción de la Conferencia Ministerial sobre medio ambiente UE-ALC, los avances de diálogo político en temas especializados por fuera del formato institucionalizado y el impulso dado por la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (Eurolat) en discusiones y propuestas para los temas de cambio climático, terrorismo y migraciones<sup>13</sup>.

## **6. UE-COLOMBIA: DIPLOMACIA ACTIVA, COOPERACIÓN RENOVADA, ASOCIACIÓN DÉBIL**

### **a) POSICIÓN DE LA UE FRENTE AL CONFLICTO EN COLOMBIA**

En términos generales, no se han producido cambios sensibles en el panorama de apoyo general de la UE con reservas expresas y –a pesar de la agitada coyuntura nacional– a los más grandes retos de Colombia en términos de superación del conflicto, tal como se expresó en las conclusiones de noviembre de 2007<sup>14</sup>. En el documento, el Consejo de la UE declara su respaldo a las instituciones gubernamentales, judiciales, a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), al acompañamiento de la MAPP-OEA y a la Ley de Justicia y Paz (LJP), continuando su cooperación –especialmente a través de los miembros individuales, las organi-

zaciones internacionales y la sociedad civil- y recordando su deseo de que se pueda concretar una solución negociada al conflicto. Sin desconocer los avances judiciales, en seguridad y en promoción de los derechos humanos, los europeos denotan perjudiciales complicaciones, muchas de las cuales no presentan definitiva mejoría con respecto a las recomendaciones hechas por el Consejo en 2005. Sus preocupaciones pueden agruparse dentro de cuatro grandes problemas: la continuidad de las infracciones al derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados ilegales; incluyendo la emergencia de nuevas estructuras paramilitares y bandas criminales, la continuidad de las violaciones a los derechos humanos; incluyendo amenazas y ataques contra testigos, periodistas, sindicalistas y ejecuciones extrajudiciales, la debilidad y las obstrucciones a la plena aplicación de la LJP y la insuficiencia en la protección y atención a las víctimas del conflicto. Auscultando la evolución de la implementación de la LJP, la Comisión considera que el Gobierno debe responder más eficientemente a las observaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de la ONU en Colombia, institución que recientemente manifestó su preocupación respecto a la decisión presidencial de extraditar a los 13 ex jefes paramilitares a los Estados Unidos, con lo que se ponen en riesgo los derechos de las víctimas a la Verdad, la Justicia y la Reparación, se interrumpe la actuación de los investigadores colombianos y se bloquea el derecho a la participación de las víctimas en los procesos, añadiendo que la pérdida de los beneficios de la LJP no excluye de las responsabilidades en materia de reparación a los perpetradores, según los criterios internacionales expresados por la Resolución de la Asamblea General A/RES/60/147 de 2006<sup>15</sup>. Sobre la adecuada protección y atención a las poblaciones afectadas por el conflicto, mientras los europeos consideran insatisfactorias las medidas dirigidas a tratar el desplazamiento interno, organizaciones como ACNUR, CODHES, el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) e, incluso, la Corte Constitucional, continúan emitiendo informes en los cuales las cifras de desplazamiento suelen superar con gran margen a las cifras avaladas por el gobierno<sup>16</sup>.

**A**uscultando la evolución de la implementación de la LJP, la Comisión considera que el Gobierno debe responder más eficientemente a las observaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de la ONU en Colombia, institución que recientemente manifestó su preocupación respecto a la decisión presidencial de extraditar a los 13 ex jefes paramilitares a los Estados Unidos, con lo que se ponen en riesgo los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

**Ateniéndose a la confirmación de su visión política sobre Colombia, la UE sigue brindando su favor hacia las iniciativas de solución negociada al conflicto y su visto bueno hacia la posibilidad de implementar un acuerdo humanitario, pese al rotundo fracaso de la mediación del presidente venezolano Hugo Chávez.**

Abordando la percepción de la red de ONG que tienen comunicación directa con el Consejo Europeo e influencia en la toma de decisiones para los temas de cooperación, es altamente preocupante su reprobación a la forma de aplicación de la Ley 975 y las recomendaciones que envía al Consejo. Las ONG de la Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (Podec)<sup>17</sup> consideran que el proceso es una nueva fuente de victimización al presentar falencias como la ausencia de proporcionalidad y articulación en la combinación de la normatividad doméstica, los estándares internacionales y los principios transicionales, además de la incapacidad del gobierno para garantizar la seguridad de las víctimas y sus defensores y para asegurar el desmantelamiento efectivo de las estructuras paramilitares antes de aplicar la Ley 975. Las ONG alegan que las penas son irrisorias y se empiezan a ejecutar antes de lograr el pleno esclarecimiento de los crímenes y del verdadero estado del patrimonio ilegal de los procesados. Las ONG europeas recomiendan al Consejo continuar el apoyo económico y político dirigido a las agrupaciones de víctimas pero estudiando minuciosamente las actividades de reconciliación localizadas para evitar respaldar el arrepentimiento fingido de los victimarios y la impunidad. Por el contrario, solicitan no continuar el apoyo político y económico al gobierno para el DDR, teniendo en cuenta el incumplimiento de condiciones estipuladas en el artículo 10 como la entrega total de bienes, la devolución de los menores reclutados, el cese de acciones contra las libertades y los derechos políticos y la no participación en narcotráfico como fin.

Ateniéndose a la confirmación de su visión política sobre Colombia, la UE sigue brindando su favor hacia las iniciativas de solución negociada al conflicto y su visto bueno hacia la posibilidad de implementar un acuerdo humanitario, pese al rotundo fracaso de la mediación del presidente venezolano Hugo Chávez. La UE apoyaba con cierta lejanía las gestiones de Chávez en Colombia frente a las Farc y aplaudió la primera liberación unilateral de cuatro rehenes. Todo, dentro de un tono de respaldo tácito a la vocería individual del apoyo de Francia, encarnado en la buena voluntad de Nicolás Sarkozy, al muy temporal acompañamiento de España –rechazado por las FARC– y a la permanencia de su interés colectivo hacia toda iniciativa para aplicar el DIH<sup>18</sup>. Frente a las posteriores crisis

bilaterales y las denuncias del gobierno de Colombia acerca de las aproximaciones irregulares entre militantes de las Farc y los gobiernos venezolano, ecuatoriano y nicaragüense, así como de la presumible presencia de guerrilleros en sus territorios –sugiriendo tolerancia o favorabilidad hacia estos–, la UE optó por una postura de exhortación diplomática tangencial. Mientras todas las acusaciones mutuas se ventilaban en plataformas multilaterales, primero el Consejo Permanente de la OEA y luego la Cumbre de Río, los europeos se plantaron en tres mensajes básicos: primero, Colombia y sus vecinos deben resolver toda controversia de manera pacífica y dialógica; segundo, los grupos armados ilegales deben renunciar a prácticas como el secuestro y el terrorismo; y tercero, todos los gobiernos deben comprometerse a respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por último, la UE expresó<sup>19</sup> en julio de 2008 su preocupación sobre el incremento en las amenazas y ataques contra líderes de organizaciones sociales, dirigentes eclesiásticos y defensores de derechos humanos, especialmente los que tienen vínculos con programas adelantados por el marco de cooperación europea en el país como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. De acuerdo con su lectura, se trata de grupos armados criminales que han ocupado las estructuras de control territorial dejadas por las AUC desmovilizadas, e hicieron un llamado de atención para que las autoridades colombianas respondan efectivamente ante estos delitos.

#### **b) ACCIONES DIPLOMÁTICAS Y DE COOPERACIÓN**

En el transcurso del año 2008 Colombia ha recibido frecuentes visitas coincidentes con la revitalización de la cooperación y del interés de la UE en afianzar lazos políticos y contribuir a la paz y al desarrollo económico y social, incluyendo la ayuda humanitaria. Se inicia con la visita de siete eurodiputados en febrero de 2008, el arribo de Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y Seguridad Común (Pesc) y la llegada de la Canciller de Alemania, Ángela Merkel, de forma paralela en mayo de 2008. Los siete integrantes del Parlamento Europeo<sup>20</sup> realizaron un sondeo de todo el panorama político, social y económico dialogando con líderes nacionales; desde el presidente Uribe y sus ministros hasta el partido opositor, el Polo Democrático, además de las ONG de derechos humanos, los familiares de las víctimas de secuestro, comunidades indígenas y representantes del Segundo Laboratorio de Paz. Solana promovió por una parte, el poder que tiene la cooperación multilateral para resolver problemas como el terrorismo y el crimen dentro de los lineamientos de la ONU, y por otro lado, enfatizó el interés de la UE en profundizar

las relaciones diplomáticas, interinstitucionales, comerciales y sociales con Colombia. Merkel reafirmó este punto estableciendo diálogos específicos con el presidente, el alcalde de Bogotá y el Fiscal General de la Nación, siendo acompañada por miembros del Parlamento Alemán, algunos ministros y empresarios. Como aporte individual de Alemania, Merkel entregó a la Fiscalía una amplia dotación de equipos móviles para contribuir al adelanto de las investigaciones de JP para brindar verdad, justicia y reparación a las víctimas. Finalmente, destacamos que se inició en abril de 2008 el decimosegundo Plan Global del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) por un monto de 12 millones de euros destinados a asistir a cerca de 190.000 personas afectadas por el conflicto, incluyendo 30.000 desplazados ubicados en Ecuador, Venezuela y Panamá, y 50.000 nuevos desplazados internos<sup>21</sup>.

## CONCLUSIONES

El sostenimiento y la renovación de las acciones de la UE para profundizar las relaciones políticas, económicas y sociales con Colombia mediante el diálogo institucional, la inversión, el intercambio tecnológico, la interacción académica, la cooperación, la ayuda humanitaria y el apoyo a iniciativas para viabilizar una solución negociada al conflicto armado y la reconciliación nacional, pueden leerse como la continuidad del estrechamiento de los lazos a mediano plazo y el reconocimiento de Europa al potencial de Colombia en la región como agente multiplicador del proceso de integración bi-regional. Sin embargo, el apuntalamiento de vínculos más asociativos que interactivos es una tarea pendiente en la multiplicidad de niveles de entendimiento que paulatinamente se han ido erigiendo, con todas sus dificultades, promesas y expectativas insatisfechas. La diplomacia activa, la prolongación de las contribuciones y el fomento a la inversión son instrumentos útiles en el ámbito micro de las relaciones UE/Miembros-Colombia, pero parecen insuficientes como garantías para transformar las relaciones preferenciales o interdependientes en relaciones simbióticas. Por supuesto, las variables a afectar en el largo plazo pasan por los niveles mezo; con gran parte de responsabilidad de los integrantes de la CAN –y el liderazgo de Colombia– para afinarse comunitariamente, y macro; en donde América Latina y el Caribe deben concordar una visión consistente que defina prioridades, tiempos, compromisos y responsables como contraparte de la UE a pesar de las asimetrías económicas, disensiones político-ideológicas y tensiones coyunturales. Es ineludible entonces edificar puntos de enlace para salir del espejismo de un callejón sin salida para el Acuerdo de Asociación, en el cual los europeos publi-

can las bondades para superar las asimetrías con las recetas del mercado común, la moneda única y una cohesión social que pretende producirse por decreto, frente a la comodidad de los latinoamericanos que exigen acceso favorable y personalizado al mercado europeo con responsabilización limitada y recepción de prestaciones con proporcionalidad a las capacidades y necesidades aisladas de cada cual.

## RECOMENDACIONES

*Comisión Europea:* la UE debe incorporar en sus propuestas durante las negociaciones del AA aspectos como la promoción, protección y respeto de los derechos humanos integralmente considerados, tal y como indica la cláusula democrática. Así mismo, el AA debe respetar los compromisos contraídos por los gobiernos en materia de reducción de la pobreza (Objetivos del Milenio), desarrollo sostenible y las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales; así como también el Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y los acuerdos internacionales de derechos de la mujer.

*Parlamento Europeo:* Los AA deben profundizarse y promoverse de tal manera que las potencialidades de la integración superen a las expectativas que reducen las relaciones a la liberalización comercial, la responsabilidad en algunos temas y la continuidad de la cooperación financiera.

*Sociedad civil:* es necesario que la Alianza de Organizaciones Sociales y afines, nacida del proceso Londres Cartagena, mantengan activos los mecanismos de seguimiento de la cooperación entre la UE y Colombia, desarrollando las discusiones temáticas que contribuyan a que dichas relaciones de cooperación se desarrollen de conformidad con las prioridades de carácter nacional. Así mismo, impulsar en forma activa que la negociación del AA sea llevada a cabo con transparencia. Por lo tanto, deberá insistir a las partes negociadoras que tanto la sociedad civil y los órganos legislativos de la región deberán tener acceso irrestricto a todos los documentos inherentes a la negociación, en español y con suficiente antelación. La información sobre la estructura organizativa, nombres de negociadores, agenda, calendario, avances y plazos debe ser pública.

*Grupo negociador UE/Latinoamérica:* Preparar el camino para la Sexta Cumbre en España exige un trabajo continuado que se puede promocio-

**S**in embargo, el apuntalamiento de vínculos más asociativos que interactivos es una tarea pendiente en la multiplicidad de niveles de entendimiento que paulatinamente se han ido erigiendo, con todas sus dificultades, promesas y expectativas insatisfechas.

nar en torno a tres grandes necesidades: construir una agenda bi-regional específica y operacional; puntualizando las ofertas concretas tanto de la Europa institucional como de la Europa considerada por miembros, anclar las plataformas representativas bi-regionales; aumentando el poder de decisión del Eurolat e implementando mecanismos de seguimiento a los compromisos prioritarios y rendición de cuentas, y finalmente, introducir un trato flexible pero pautado; incluyendo trato diferenciado, especial y financieramente respaldado a las asimetrías, evaluando sus efectos y evolución y estableciendo políticas de responsabilidad individual y compartida

*Gobierno de Colombia:* cesar la intervención discursiva, fáctica o burocrática en el desempeño de las Cortes porque que resta credibilidad al proceso de JP, genera inseguridad jurídica e inestabilidad institucional y mina la confianza de los europeos para efectos de brindar cooperación y legitimidad internacional.

*Delegación de la Comisión de la UE para Colombia y Ecuador:* estimular activamente el restablecimiento pleno de las relaciones bilaterales, proponer mecanismos al Consejo Europeo para apoyar iniciativas transfronterizas para desenredar problemas como el desplazamiento, las incursiones de grupos armados ilegales y el narcotráfico.

## NOTAS

- 1 Nota de prensa de julio 2008. En: <http://www.europarl.europa.eu/>.
- 2 Casanueva, Héctor. Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE). La fiesta de los euroscepticos. Junio 24 de 2008. En: <http://celare.cl/cms/content/view/2785/1/>.
- 3 *Ibid.*
- 4 <http://www.tlc.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=6328&IDCompany=37&Profile=>.
- 5 Noticia de «Portafolio» de Colombia. 18 de agosto de 2008. Editada por Celare.

- 6 La polémica desatada en junio de 2008 por la diferencia entre las cifras del Gobierno apoyadas por EE.UU. y las cifras de la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC) referidas al crecimiento del número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en un estudio sistemático respaldado satelitalmente, abrió la posibilidad de que el Gobierno de Colombia rechazara la continuidad del mandato otorgado al organismo adscrito a la Organización de Naciones Unidas.
- 7 Noticia de «Portafolio». Agosto 22 de 2008.
- 8 Maihold, Günther. La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana.
- 9 *Ibid.*, p. 1.
- 10 *Ibid.*, p. 2.
- 11 *Ibid.*, p. 2.
- 12 *Ibid.*, p. 3.
- 13 *Ibid.*, p. 3-4.
- 14 Council Conclusions on Colombia: 2830th General Affairs Council meeting. Brussels, 19 November 2007.
- 15 <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2008/comunicados2008.php3?cod=12&cat=73>.
- 16 A junio de 2008, en reunión del Canciller Fernando Araujo con su homólogo español Miguel Moratinos, el colombiano rechazó las cifras recientes de Acnur argumentando que no hay posibilidad de realizar mediciones exactas. En la perspectiva gubernamental, Acción Social viene atendiendo con suficiencia en salud y educación a todos los desplazados registrados considerando además que muchos de los contabilizados por las instituciones críticas han dejado de ser desplazados al insertarse en la dinámica de las ciudades. Noticia de junio 18 en: [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com).
- 17 Podec. «Las víctimas de la Ley 975». En: *Cuadernos de Cooperación y Desarrollo*. N° 3. Nov. 2007. ED. Kimpres Ltda.
- 18 [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/novedades/boletin\\_533.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/novedades/boletin_533.htm).
- 19 [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/novedades/boletin\\_612.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/novedades/boletin_612.htm).
- 20 La delegación parlamentaria estuvo presidida por el diputado europeo francés Alain Lipietz, del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea y miembro de las Comisiones de Asuntos Jurídicos y de Comercio. La misión cuenta, además, con la presencia de los eurodiputados del Partido Popular Europeo, Iñigo Méndez de Vigo (España); Daniel Hannan (Reino Unido) y Oldřich Vlasák (República Checa); por el Grupo del Partido Socialista Europeo, los diputados Gabriela Cretu (Rumania) y Armando França (Portugal); y por el grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea, Vitorio Agnoletto (Italia).
- 21 [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/decisions/2008/gp\\_colombia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2008/gp_colombia_en.pdf).

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPEA, COORDINADO POR EDUARDO PASTRANA BUELVAS CON LA ASISTENCIA DE MARÍA CATALINA MICOLTA.

**El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.**

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org)