

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

UNIÓN EUROPEA

## RELACIONES COLOMBIA-UNIÓN EUROPEA: DE LA INCERTIDUMBRE POLÍTICA AL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

### RESUMEN

La relación entre Colombia y la Unión Europea -UE no ha sido prioridad para ninguno de los dos actores, desinterés que se ha profundizado a partir de las orientaciones del gobierno Uribe en política exterior. Desde el lado colombiano la debilidad es estructural: el desconocimiento de la UE y de sus miembros, falta de interés en la forma de funcionamiento y debilidad en el diseño de una(s) estrategia(s) particular(es) en política exterior, diferente(s) a la(s) desarrollada(s) para Estados Unidos. En este sentido, los errores se relacionan con el hecho de que Colombia ha percibido generalmente a la UE como un agente de importancia reducida, al tiempo que la ha entendido como un actor monolítico y no como el resultado de la interacción de los quince estados miembros.

### INTRODUCCIÓN

En términos teóricos la política exterior de Colombia se explica a partir de dos principios fundamentales: el primero, denominado *respice polum* (mirar hacia el norte) da prioridad a las relaciones con Estados Unidos; el segundo, llamado *respice similia* (mirar hacia los semejantes) considera un marco de relaciones más amplio y diverso, especialmente con los países vecinos y de la región.

Durante la mayor parte del siglo XX los diferentes gobiernos privilegiaron una relación más estrecha con Estados Unidos, por lo que cualquier tipo de acercamiento a otros actores se consideraba de menor importancia. En este sentido, las relaciones con la Comunidad Europea, desde su conformación en la década de los cincuenta y con la mayoría de sus estados miembros, fueron distantes.

No fue sino hasta la década de los noventa, en el marco del sistema internacional de post gue-

rra fría en el que el modelo bilateral se reemplazó por uno multilateral, que la relación entre la Comunidad Europea –convertida en Unión Europea– y Colombia empezó a consolidarse. Pese a algunos logros políticos, económicos y comerciales durante este periodo, lo cierto es que en la actualidad el fortalecimiento de la relación aún se encuentra a medio camino. La percepción que hoy tiene Colombia respecto a la Unión Europea lleva a que sea identificada como una fuente de cooperación internacional y de ayuda humanitaria, y no como un actor relevante de carácter político y comercial.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objeto entender las relaciones entre la UE y Colombia a la luz de algunas características y dificultades que no han sido tenidas en cuenta del todo en la formulación de la política exterior del país respecto al viejo continente.

1. La UE no es un actor monolítico. Obedece a la sumatoria de los intereses y prioridades de los quin-



ce estados que la componen y a un proceso de integración que, sin terminar, integra otro tipo de actores. En ese sentido, es necesario tener en cuenta no sólo a la organización como un todo, sino también a sus miembros independientemente y a los Organismos No Gubernamentales (ONG).

**La UE no es un actor monolítico. Por el contrario, está integrada por quince políticas exteriores, cada una con prioridades e intereses particulares que chocan, pero al tiempo coexisten en el marco de una orientación común aún débil.**

2. Para ninguno de los dos actores, UE y Colombia, el trato con el otro es prioridad. Mientras para la UE América Latina y Colombia sólo se ubican en un quinto nivel de prioridad, después de Estados Unidos, los países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA), el resto de estados de Europa del Este, la región del Mediterráneo y África; para Colombia las relaciones con la UE y sus estados están precedidas por el vínculo que existe con Estados Unidos, la región andina y el resto de países latinoamericanos.

3. Las visiones europeas y estadounidenses en materia de política exterior respecto a América Latina y Colombia son diferentes: mientras la UE privilegia una percepción pacifista a través del uso de instrumentos como la cooperación y la ayuda humanitaria con objeto de atacar las causas que generan el conflicto interno que acosa al país, Estados Unidos privilegia el uso de instrumentos militares para erradicar por la vía armada a los grupos insurgentes que generan el conflicto. Esto último, no quiere decir que Estados Unidos se niega a recurrir al uso de instrumentos sociales.

4. En materia de política exterior, el gobierno colombiano no ha planteado una estrategia particular que se adapte a los intereses de la UE y de sus estados miembros en el país. Al respecto, el gobierno Uribe ha diseñado una única estrategia: articular la coyuntura internacional de lucha contra el terrorismo internacional con una política de lucha contra el terrorismo interno.

Al abordar el tema, el presente trabajo examina las relaciones entre los dos actores teniendo en cuenta dos niveles de análisis y dos visiones específicas. En cuanto al primero, se atenderá un nivel supranacional, es decir, respecto a la UE como actor integrado y otro nacional, que tiene en cuenta las políticas exteriores de cada uno de los estados miembros. Respecto al segundo, al tiempo que se analizará la visión que tienen la Unión y sus miembros acerca de su acción en Colombia, se estudiará la percepción que tiene Colombia acerca de la participación europea. De esta manera, se evaluará la relación de acuer-

do con las acciones emprendidas por la UE y sus miembros y la posición de Colombia respecto a los dos tipos de actores.

## CONTEXTO GENERAL

### INCERTIDUMBRE DE LA POLÍTICA GLOBAL

El mapa internacional actual da muestras de un creciente 'unipolarismo', marcado por el predominio de Estados Unidos. Dos hechos han repercutido en la conformación de este ambiente: los sucesos del 11 de septiembre del 2001 y la reciente guerra en Irak. Si bien ninguno de los dos ha generado una transformación profunda en la estructura de poder internacional, que sigue controlado por la 'hiperpotencia' que ahora es Estados Unidos, ambos sucesos han cambiado el orden de prioridades en la agenda internacional, que ahora se concentra en la lucha contra el terrorismo mundial. En consecuencia, mientras el primer hecho constituyó el impulso para las nuevas prioridades, el segundo demostró que, efectivamente, la lucha va más allá de las fronteras nacionales, se orienta de acuerdo con un principio de ataque preventivo, y tiene como objetivo contrarrestar un nuevo enemigo: el terrorismo internacional.

Más que la existencia de un sólo actor, el 'unilateralismo' debe interpretarse como la subordinación de los demás agentes que ocupaban o buscaban ocupar un lugar prioritario en el escenario internacional. La fragilidad de la posición europea frente a múltiples sucesos, como la fractura interna frente a la guerra en Irak, ha llevado a entender a este actor no sólo como un agente político-militar subordinado, sino también, y quizás más importante, como el producto de la coexistencia de los intereses de sus estados miembros.

En efecto, la UE no es un actor monolítico. Por el contrario, está integrada por quince políticas exteriores, cada una con prioridades e intereses particulares que chocan, pero al tiempo coexisten en el marco de una orientación común aún débil.

### EL ESPACIO EUROPEO: LAS RELACIONES A NIVEL SUPRANACIONAL CON LA UE

Aunque Colombia, como el resto de los países latinoamericanos, siempre ha estado ligado al continente europeo por vínculos históricos, culturales y étnicos, no se puede afirmar que, en general, para la UE su importancia sea prioritaria. Prueba de esto, es que de los seis instrumentos que componen la política exterior de la UE hacia América Latina y hacia Colombia –cooperación para el desarrollo, ayuda huma-

nitaria y financiera, relaciones económicas, protección del medio ambiente, política exterior y política de seguridad y defensa común— lo prioritario es la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria, la protección del medio ambiente y las relaciones comerciales. Como se ve, la percepción europea sobre las causas de la problemática que acosa a la región y al país, es diferente a la estadounidense. Mientras la UE atiende a una estrategia social y humanitaria y privilegia el fortalecimiento institucional y social, Estados Unidos prefiere una estrategia de apoyo militar. De acuerdo con este contexto general, los principales ámbitos de la relación con Colombia son la cooperación al desarrollo, las relaciones económicas y la participación de organizaciones cívicas y redes académicas.

### Cooperación para el desarrollo

Como parte de una región no prioritaria, bajo la influencia de Estados Unidos y geográficamente distante, la lógica que hoy tiene la UE respecto a las relaciones con Colombia se inserta en un marco general de acuerdos bloque a bloque. Es decir, se privilegian relaciones a través de organismos como la Comunidad Andina (CAN) o el Grupo de Río, por encima del nivel bilateral entre el Estado colombiano y la UE.

De acuerdo con los propósitos definidos para América Latina —consolidación de la democracia y aplicación de la ley, protección de los Derechos Humanos, promoción de modelos de desarrollo sostenible, promoción de la integración regional y desarrollo de una alianza estratégica que mejore la capacidad de negociación y la prevención de conflictos—, la estrategia bilateral desarrollada para Colombia se define en el apoyo a la búsqueda de la paz y la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas a través de instrumentos no militares como la cooperación y la ayuda humanitaria.

Esta última se empieza a desarrollar de manera importante en la década de los noventa, como producto de la experiencia europea en los procesos de pacificación de Centroamérica (Nicaragua, Guatemala y El Salvador) y la presentación oficial que en 1990 hizo el entonces presidente Virgilio Barco del Plan Especial de Cooperación Económica (PEC), orientado a combatir la influencia negativa de las drogas.

La preocupación de la UE por el incremento de la violencia generada por el conflicto armado en Colombia, y la imposibilidad de actuar a través del uso de instrumentos militares en regiones distantes ha llevado a que por sí misma, o a

través de ONG, considere conveniente actuar en áreas específicas como el apoyo al Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra las causas de la violencia y ayuda a sus víctimas, la protección de la biodiversidad y del medio ambiente y el afianzamiento de la cooperación y la concertación regional. Entre los programas puntuales que financia la UE se encuentran 49 proyectos relacionados con la cobertura de necesidades básicas, a los que ha asignado un monto de €62 millones, 66 proyectos con €84 millones enfocados al desarrollo humano (educación, cultura, mujer y comunidades indígenas), otros en infraestructura y tejido económico (pequeñas y medianas empresas, PYME y desarrollo alternativo) con €39 millones, defensa del medio ambiente con €76 millones, y construcción de la paz y prevención de conflictos con €98 millones. Los resultados de estos proyectos no han sido del todo exitosos, posiblemente como consecuencia de la orientación que en materia de política exterior y política de seguridad y defensa interna ha seguido Colombia.

### Relaciones comerciales

De la misma manera que en el ámbito político, el intercambio comercial entre la UE y Colombia no ha sido un tema prioritario para ninguno de los dos actores. Después de ser el segundo socio comercial de Colombia en los últimos años, desde el año 2000 la UE ha pasado a ocupar el tercer lugar, debido principalmente a “la reducción de los precios internacionales del café y a una ligera reorientación de las exportaciones de carbón hacia los Estados Unidos, dos de los principales productos que se comercializan hacia Europa», según un diagnóstico de la Comisión de la Delegación Europea en Colombia.

De hecho, las exportaciones hacia la UE han venido descendiendo desde 1997 y en forma constante en los últimos tres años: a precios FOB, mientras en el 2000 las exportaciones fueron de 1.798 millones de dólares, en el 2001 bajaron a 1.715 y en el 2002 a 1.625. De esta forma, entre 1999 y 2000 las exportaciones colombianas decrecieron en un 10,4%, al tiempo que las importaciones provenientes de la UE disminuyeron en 1,4%.

**De la misma manera que en el ámbito político, el intercambio comercial entre la UE y Colombia no ha sido un tema prioritario para ninguno de los dos actores. Después de ser el segundo socio comercial de Colombia en los últimos años, desde el año 2000 la UE ha pasado a ocupar el tercer lugar, debido principalmente a “la reducción de los precios internacionales del café y a una ligera reorientación de las exportaciones de carbón hacia los Estados Unidos.**

Comercialmente, el peso actual de la UE como receptora de exportaciones colombianas representa apenas el 10% del total; los productos que se comercializan son básicamente materias primas (85% del total), constituidas por carbón (30,8%), café (19%) banano (14,5%), ferroníquel (9,8%) y flores (3,8%).

Ahora bien, respecto al Sistema Generalizado de Preferencias “SGP-Drogas”, concedido a los países andinos desde 1991, fue considerado en un comienzo, como “un punto de partida para un proceso de aproximación hacia el libre comercio recíproco, realzando el hecho de que reconoce la responsabilidad compartida en materia de narco-

tráfico” (Pacheco Medrano, Karina. “De Río a Madrid: reflexiones y propuestas para la asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe”. RECAL. Mayo de 2002), hay que decir que, como herramienta de lucha contra las drogas, cada vez más se dirige al fracaso.

Si en un principio estas preferencias se daban a condición de que el país desarrollara estrategias en su lucha contra la producción y el tráfico de drogas, a partir de las disposiciones básicas actualmente vigentes sobre este sistema y contenidas en el Reglamento (CE) N° 815/2003 del Consejo, del 8 de mayo de 2003, dichas preferencias contenidas en el régimen SGP-Drogas y concedidas a la Comunidad Andina y Centroamérica han pasado a incluir un criterio de graduación competitiva por

sectores económicos. En este sentido, el compromiso europeo de respaldar la lucha contra la producción y tráfico de drogas ha empezado a ser reemplazado por criterios económicos y de competitividad. La cláusula drogas se irá eliminando y en su lugar, primará una de orden económico.

### Del nivel nacional: las relaciones de Colombia con los estados miembros de la UE

Otra dimensión de las relaciones de Colombia con Europa es la que se refiere a las relaciones con cada uno de los estados miembros de la UE. Al respecto cabe anotar que, si bien cada país miembro tiene plenamente identificadas sus líneas de cooperación (en su mayoría ayuda humanitaria), también hay otros que privilegian las relaciones comerciales y empiezan a tener en cuenta lo militar.

En consecuencia, mientras Francia, Italia, Holanda y Suecia se centran en apoyar políticas de desarrollo institucional y social, España por ejemplo, además de apoyar los aspectos anteriores, también incluye instrumentos de ayuda militar de entrenamiento.

En materia de cooperación, las líneas establecidas por algunos estados se muestran en el cuadro 1.

Como lo muestra el cuadro, la acción política internacional de cada Estado es diferente y autónoma. Cada uno maneja una política controlada por autoridades nacionales y dispone de unas prioridades estratégicas. Sin embargo, en ninguno de los casos esta política de cooperación representa para Colombia más del 10% del monto total que los estados asignan a cada rubro en sus presupuestos de cooperación.

**O**tra dimensión de las relaciones de Colombia con Europa es la que se refiere a las relaciones con cada uno de los estados miembros de la UE. Al respecto cabe anotar que, si bien cada país miembro tiene plenamente identificadas sus líneas de cooperación, también hay otros que privilegian las relaciones comerciales y empiezan a tener en cuenta lo militar.

**CUADRO 1**  
**COOPERACIÓN DE PAÍSES EUROPEOS A COLOMBIA**

| País        | Ente a cargo   | Prioridad  |
|-------------|--|--|
| Alemania    | Gobierno alemán. Agencia alemana para la cooperación técnica | Descentralización. Gobiernos locales, Administración Pública, Medio Ambiente, Proceso de paz |
| España      | Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI)    | Fortalecimiento institucional, Educación, Cultura, Entrenamiento, Proceso de paz.            |
| Francia     | Servicio de Cooperación de la Embajada de Francia            | Educación, Administración pública, Agricultura, Salud, Justicia, Gobernabilidad Local        |
| Holanda     | Ministerio de Cooperación para el desarrollo                 | Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gobernabilidad   |
| Italia      |  | Desarrollo Rural, Infraestructura, Medio Ambiente.   |
| Reino Unido |  | Derechos Humanos, Medio Ambiente, Proceso de Paz.  |
| Suecia      |  | Derechos Humanos, Proceso de Paz, Fortalecimiento de la Sociedad Civil.                      |

Fuente: Documento Directorio de Donantes de la cooperación internacional en Colombia.



En materia de relaciones comerciales también hay diferencias. Alemania ha sido el cliente más importante para Colombia en los últimos años. Según cifras del Ministerio de Comercio Exterior, para el año 2000 ese país compró productos colombianos por US\$412.8 millones, lo que representa el 23,9% del total adquirido por la UE. De igual manera, fue el mayor proveedor, al vender productos por US\$511.2 millones, equivalentes al 27,8% del total de ventas de la UE hacia Colombia.

Otros Estados que también privilegian este mecanismo de relaciones son, en orden de importancia de acuerdo con cifras del 2000: Reino Unido (13,3% del total exportado a la UE), Bélgica (12,8%), Italia (11,8%), España (10%), Francia (7,8%) y Países Bajos (6,5%).

Como lo muestra el cuadro 2, aunque en términos comparativos con el año 2000, el comercio con la mayoría de los socios europeos muestra una reducción, hay que decir que no todos se comportaron de la misma manera. Mientras el comercio con Alemania tendió a la baja, producto de la caída de los precios del café y de las manufacturas de cuero, el intercambio comercial con Reino Unido fue uno de los pocos que se incrementó. En efecto, en el año 2000 las exportaciones colombianas aumentaron en 11,2% y las importaciones crecieron en 9,2%, lo que implica una variación del 21,59% en el comercio global entre los dos países.

A pesar de lo anterior, resulta importante decir que para ninguno de los estados europeos el comercio con Colombia constituye siquiera una prioridad media. El principal mercado para cualquier Estado miembro es otro Estado miembro, seguido del comercio con Estados Unidos, Japón, los países del EFTA, Europa del Este y las ex colonias en el mediterráneo y el continente africano en general.

**CUADRO 2**  
**COMERCIO DE COLOMBIA CON ALGUNOS**  
**PAÍSES EUROPEOS**

| País        | 2001<br>(US\$ 000) | 2000<br>(US\$ 000) | Variación % |
|-------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Alemania    | 416.379            | 429.582            | - 3.07      |
| Reino Unido | 287.269            | 236.255            | 21.59       |
| Bélgica     | 206.172            | 222.600            | - 7.38      |
| Italia      | 192.726            | 208.532            | - 7.58      |
| España      | 140.538            | 175.664            | - 20.00     |
| Francia     | 133.785            | 137.383            | - 2.62      |
| Holanda     | 114.302            | 112.018            | 2.04        |

Valor FOB. Fuente: DANE

Este comportamiento denota las diferencias que en materia de comercio existen entre los estados de la UE. En este sentido y atendiendo de igual manera las prioridades particulares que cada uno señala en materia de cooperación, resulta evidente y necesario particularizar estrategias claras y diferenciadas en materia de política exterior colombiana respecto a cada uno de los estados y frente a la UE como organismo.

### EL ESPACIO COLOMBIANO: LA POSICIÓN DE COLOMBIA FRENTE A LA UE

Respecto a Colombia, ha sido claro que al finalizar el proceso de paz del gobierno Pastrana e iniciarse la competencia electoral, las relaciones con la Unión Europea entraron en un período de incertidumbre que aumentó con el triunfo de Álvaro Uribe, cuyo eje de campaña fue la oposición al tipo de negociación con las guerrillas empleado por su antecesor. La alineación total con Estados Unidos para mantener vigente la ayuda militar, la presión para ampliarla a la zona andina y el nuevo enfoque de la seguridad estadounidense después del 11 de septiembre del 2001, relegó aún más el débil lugar concedido en la agenda a las relaciones con la UE. No es de extrañar entonces, que en las prioridades geográficas y temáticas que actualmente tiene la política exterior del gobierno Uribe no se encuentren las relaciones con la UE en un nivel prioritario.

### EL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE URIBE

La política de seguridad democrática no sólo constituye una política de acción interna que define los lineamientos generales del programa de gobierno del Presidente Uribe, –estabilidad democrática y social, y lucha contra el terrorismo interno– sino que también orienta la estrategia en materia de política exterior.

Colombia fue el único país suramericano en apoyar formal y abiertamente a Estados Unidos en su ataque a Irak, lo que constituyó una muestra clara de su orientación en política exterior. Con el argumento de respaldar la lucha contra el terrorismo internacional, el objetivo fue el de ligar las prioridades de naturaleza interna con las internacionales, y buscar el respaldo estado-

**E**l comercio con la mayoría de los socios europeos muestra una reducción, hay que decir que no todos se comportaron de la misma manera. Mientras el comercio con Alemania tendió a la baja, producto de la caída de los precios del café y de las manufacturas de cuero, el intercambio comercial con Reino Unido fue uno de los pocos que se incrementó.

unidense. Por tanto, la política de seguridad de Uribe, que tiene como objetivo neutralizar las fuerzas insurgentes a través de tácticas ofensivas y buscar apoyo de actores internacionales que favorezcan esta lucha, plantea cuestionamientos, desencuentros e incertidumbres en las relaciones con otros actores y en especial con la UE, que no comparte dicha visión en materia de seguridad.

El problema, entonces, radica en la visión parcializada del gobierno colombiano, que ha diseñado una estrategia de política exterior que prioriza el tema de seguridad, a través del cual pretende acercarse a todos los actores de la misma manera, sin tener en cuenta los diferentes enfoques. Si bien esta estrategia ha funcionado respecto a Estados Unidos, no ha sucedido lo mismo en un marco de relaciones más amplias frente a los países de la región ni frente a otros más distantes como la UE.

El fondo de dicho problema reside en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, para el gobierno Uribe la UE no representa un actor importante con el cual se deban forjar relaciones estrechas en materia política, económica y de seguridad, como lo demuestra el hecho de que la discusión sobre la prórroga del régimen SGP-Drogas estuvo centrada en los aspectos comerciales y no en los

políticos. En segundo lugar, la interpretación que durante el último año se ha dado al problema del conflicto armado en Colombia y la fórmula de su solución, que se enmarca en parámetros de lucha ofensiva –(in)seguridad = acción militar–, en la que una perspectiva diferente como la de negociación política, en el marco de una visión amplia de la seguridad más cercana al enfoque europeo, resulta prácticamente irrelevante.

El desconocimiento y desinterés que tiene Colombia acerca de la dinámica del bloque europeo es innegable. Los cambios en el personal diplomático, la reducción y el cierre de consulados y embajadas –medidas bandera de la política de ajuste–, son prueba de ello. Ejemplo de esto es que Colombia cerró sus embajadas en Dinamarca, nación que ocupaba la presidencia de la UE durante el segundo semestre del 2002 y en Grecia, país que le sucedería durante el primer semestre del 2003, periodo en que tendría lugar la negociación de las nuevas disposiciones del SGP-Drogas para la CAN y Centroamérica.

La interpretación que ha dado Colombia al problema de seguridad interna constituye otro impedimento para el acercamiento a la UE. En consecuencia, el defecto no ha sido sólo la negativa a privilegiar una relación más estrecha con este actor, sino el intentar acercarse siguiendo la lógica de seguridad militar propia; en otras palabras, llegar a Europa buscando apoyo militar desconociendo su posición en esa materia.

En efecto, pese a las múltiples insistencias por parte de Colombia para que se apoyara un segundo Plan Colombia, la UE, a través de sus diversas instituciones y principalmente del Parlamento Europeo, ha manifestado su negativa, pues lo considera un proyecto de guerra y no un programa de paz. De esta manera, Colombia no sólo no ha creado una estrategia de acercamiento particular frente a la UE, sino que además ha dejado de lado la posibilidad de buscar un acercamiento que tenga en cuenta los instrumentos de ayuda social que la Unión estaría dispuesta a utilizar.

#### **DEL DESENCUENTRO POLÍTICO AL ENCUENTRO EN TORNO A LA COOPERACIÓN TÉCNICA: ESTADO ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y LA UE**

Ante la ausencia de convergencia en la concepción y práctica de la seguridad entre Colombia y la UE, el encuentro conocido como la Reunión de Londres celebrado en julio del 2003, puede entenderse como la plataforma para relanzar las relaciones. El objetivo era el de no centrar las conversaciones en la divergencia respecto a la seguridad, sino el de construir un modelo de relaciones que incluyera lo político, a partir de las coincidencias y no de los desacuerdos.

En la reunión no sólo participaron los organismos de la UE y algunos gobiernos europeos, sino también instituciones multilaterales y ONG. El factor militar fue dejado de lado para concentrar los esfuerzos en la cooperación técnica y humanitaria, lo que significó un giro en las políticas exteriores tanto europea como colombiana hacia temas como: apoyo a la negociación política, soporte a la política de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, fortalecimiento institucional, justicia y democracia y apoyo a los programas de paz y desarrollo.

El acuerdo conseguido en esa reunión servirá de base para la Mesa de Donantes que se realizará posteriormente. La convergencia lograda en Londres se ha manifestado en:

- Europa ha continuado siendo el mayor donante en cooperación para Colombia y su

**E**l desconocimiento y desinterés que tiene Colombia respecto a la dinámica del bloque Europeo es innegable. Los cambios en el personal diplomático, la reducción y el cierre de consulados y embajadas –medidas bandera de la política de ajuste–, son prueba de ello.

actuación se ha ampliado al financiamiento de nuevos proyectos de paz y desarrollo en el oriente de Antioquia y otras regiones, además del ya asegurado en el Magdalena Medio que se ha constituido en modelo replicable para otras zonas del país.

- A pesar de que la UE ha tomado distancia con relación a Colombia en el desarrollo de algunos proyectos, la mayoría de los proyectos que financia han continuado funcionando sin interrupción, lo que indica que su continuidad es un cimiento valedero para el diálogo político y el compromiso de la UE con Colombia y la resolución de sus conflictos. Programas dirigidos a combatir la desviación de precursores químicos utilizados para la fabricación de drogas ilícitas, a fortalecer la cooperación policial y a brindar ayuda humanitaria han seguido su curso. Igualmente los proyectos AL-INVEST sobre las PYME, ATLAS (asociación de las Cámaras de Comercio e industrias europeas con A.L), URB-AL (vínculos entre colectivos locales), @lis (Sociedad de información) ALFA y ALBAN han seguido adelante.

### LOS POSIBLES ESCENARIOS

La reunión de Londres aminoró la incertidumbre ocasionada en la UE por la puesta en marcha del nuevo gobierno, así como el apoyo a Estados Unidos en la decisión de atacar a Irak determinó el posicionamiento estratégico internacional de Colombia, de la misma manera, como la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos definirá su opción económica y comercial.

En esta perspectiva, un fortalecimiento de las relaciones Colombia-UE estaría centrado en temas como la cooperación técnica y policial en acciones concretas tendientes a la vigilancia fronteriza, el control al tráfico ilícito de armas, el desvío de precursores químicos, el lavado de activos, la lucha contra el tráfico de seres humanos, todas concebidas por la UE como propias de las policías y no de los ejércitos.

Para el futuro, un primer escenario sería el de continuar en el esquema actual: primacía de las relaciones con Estados Unidos en lo militar, político y económico y relaciones de baja intensidad con la UE, con un mantenimiento o aumento de la cooperación técnica y policial, sin grandes críticas o desencuentros en lo político por parte de la UE.

El segundo escenario, que sería de distanciamiento, podría generarse a partir de medidas del gobierno Uribe rechazadas por organismos de la ONU y secundados por la UE, en materias

relativas a los derechos humanos, tratamiento a las ONG, la negociación con las autodefensas o normatividades que se considerasen restrictivas de la democracia.

El tercer escenario se presentaría con la desintegración de la CAN, de manera tal que la UE renunciaría a su tradicional posición de negociar únicamente con el grupo y lo hiciera en procesos independientes con los diferentes países de la región. Una variante podría ser una eventual unión de la CAN con el MERCOSUR, lo que convertiría a este nuevo grupo suramericano en el nuevo interlocutor de la UE. La posibilidad en este caso para la UE sería excepcional, pues entraría a contar en las negociaciones para el ALCA como factor equilibrante.

El cuarto escenario sería si la petición de Uribe de mediación, buenos oficios, acompañamiento o negociación entre el gobierno colombiano y las guerrillas solicitado a la ONU, se llegara a concretar, y la UE intensificara su presencia en el país a través de compromisos adquiridos en la ONU o como bloque, de acuerdo con el papel que le asigna a la UE su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El escenario más factible es el primero, pues tanto para Colombia como para la UE el panorama es brumoso y en plena evolución. En el inmediato futuro se trataría de no erosionar el frágil acuerdo logrado en Londres y seguir con la cooperación técnica y los programas regionales mientras se clarifican las alianzas y modelos de integración en la zona sudamericana, se define el futuro de la CAN y se depura la negociación del ALCA.

### RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los contratiempos que ha presentado la política exterior de Colombia durante el gobierno Uribe respecto a Europa y las consecuencias que le han generado al país, resulta conveniente plantear ciertas recomendaciones:

1. Entender a la UE no como un actor monolítico, sino como la suma de quince estados que la componen. En este sentido, analizar la relación UE-Colombia considerando dos niveles de análisis: uno supranacional referido exclusivamente a la UE como actor integrado y otro nacional,

**L**a reunión de Londres aminoró la incertidumbre ocasionada en la UE por la puesta en marcha del nuevo gobierno, así como el apoyo a Estados Unidos en la decisión de atacar a Irak determinó el posicionamiento estratégico internacional de Colombia, de la misma manera, como la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos definirá su opción económica y comercial.

referente a las relaciones bilaterales de Colombia con cada uno de los estados miembros.

2. Adoptar una visión flexible capaz de establecer las diferencias que existen entre unos actores y otros, para lo cual es necesario, conocer los principios y la dinámica de acción que en materia de política exterior tiene cada uno. En el caso de la UE esto incluye su visión no militar del sistema internacional, los principios humanitarios y de cooperación que orientan su política exterior respecto a regiones distantes, sus prioridades geográficas y temáticas, y la particularidad de su sistema político.

3. Diferenciar las estrategias de política exterior que se formulen para la UE y para cada uno de sus estados miembros. En este punto es importante resaltar que la UE representa la sumatoria de quince –y en menos de un año 25– políticas exteriores diferentes. Por tanto, una opción válida para la política exterior nacional podría ser la de combinar y hacer uso tanto de los canales bilaterales como multilaterales.

4. Diseñar una estrategia de política exterior independiente y diferente para la UE de la seguida con Estados Unidos. Esta puede privilegiar un acercamiento de tipo no militar y, por tanto, fortalecer los proyectos de cooperación que tiene la UE con Colombia. En esta medida, para el dialogo con este bloque resulta conveniente una política creativa que procure la ampliación de la visión que en materia de seguridad tiene el gobierno del Presidente Uribe para conseguir coincidencias en este tema con la UE.

5. Ampliar y fortalecer el espectro de relaciones que el país puede tener con otros actores del sistema internacional y en particular con la UE. Sin negar la razón que asiste al gobierno en privilegiar las relaciones con Estados Unidos tanto

en lo militar como en lo político y comercial, no deja de ser preocupante la falta de acción para aproximarse a otras regiones. Sin embargo, habrá que tener en cuenta que dicha aproximación sólo se podrá hacer en el marco de acuerdos de integración subregional, pues la UE ha sido reiterativa en su posición de firmar acuerdos con grupos como la CAN, y no de forma bilateral.

6. Fortalecer las relaciones comerciales con la UE y con los estados miembros, con objeto de restaurar el débil intercambio comercial y disminuir la dependencia exagerada del mercado de los Estados Unidos. Para esto resulta necesario mejorar y diversificar la oferta exportable y así superar el bajo nivel de aprovechamiento que se hace del SGP.

7. Colombia debe definir su política atinente al mantenimiento de la CAN, su transformación o desaparición y los nexos con MERCOSUR y el grupo sudamericano impulsado por Brasil, ya que de estas decisiones puede depender la forma de negociación futura con la UE.

8. Colombia debe ser especialmente cuidadosa del impacto negativo que pueden producir sus políticas internas de seguridad en el entorno internacional. Varias de las actuales iniciativas de ley que cursan en el Congreso tienen el peligro de ser percibidas como restrictivas de los derechos fundamentales, lo que restringe las posibilidades de cooperación. Lo mismo se diga respecto al tratamiento de las ONG que son hoy actores internacionales de primera línea.

9. El fortalecimiento de la ONU es una prioridad para la UE y, en este sentido, llegar a un acuerdo para alguna forma de intervención del organismo multilateral en la resolución del conflicto colombiano, ofrecería a la UE una vía de participación acorde con sus características.

**ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPEA COORDINADO POR JAVIER SANÍN**

**El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI; Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; 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; Fundación Hanns Seidel; 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.co](http://www.colombiainternacional.org.co)**