

La Unión Europea dentro del "giro" de la política exterior colombiana*

The EU within the Colombian Foreign Policy Spin

Jennifer Duarte García**

Recibido: 21-06-2012

Aprobado evaluador interno: 17-07-2012

Aprobado evaluador externo: 10-08-2012

Resumen

El aumento de las capacidades de poder relativo de Colombia y la percepción de un gobierno nacional que busca activar la participación del país en la escena internacional permiten confirmar lo que muchos analistas han denominado como un giro de la política exterior colombiana. La búsqueda por privilegiar el diálogo sobre la confrontación ideológica; romper con la posición tradicional de *Bandwagoning* con Estados Unidos; el desligue de la política exterior de los problemas internos, especialmente en el tema de guerra contra las guerrillas y la recomposición de las relaciones con los países vecinos y el retorno del país a la región latinoamericana son algunos de los elementos que lo comprueban. La política exterior de Colombia hacia la Unión Europea no ha sido ajena a esta nueva visión, aunque se pueden percibir algunas

Abstract

The rise of Colombian's relative power capacities and the perception of a national government in search of activating the country's participation in the international scene, allows to confirm what many analysts have called as a spin in the Colombian foreign policy. The pursuit of privileging dialog over ideological confrontation, to brake with the traditional position of *bandwagoning* with the United States, the separation of the foreign policy from internal affairs, specially in the subject of war against the *guerrillas*, the recomposition of relations with neighboring countries and the country's return to the Latin American region, are some of the elements that confirm such spin. The foreign policy of Colombia towards the European Union has not been indifferent to this new viewpoint, although some continuities can be perceived, the

SICI: 0122-4409(201212)17:2<679:UEGPEC>2.0.TX;2-Q

* Artículo de Reflexión.

** Politóloga con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, España. Docente de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: jenniferdua@gmail.com.

continuidades. Lo cierto es que el país busca que sean los elementos de mutuo interés los que lleven a un estrechamiento entre las partes. Es así como, teniendo en cuenta el momento crítico por el que atraviesa el bloque europeo en términos económicos y financieros y el buen ambiente minero energético del país, Colombia se centra, principalmente, en el impulso de los lazos comerciales y de inversión.

Palabras clave:

Política exterior, Colombia, Unión Europea, realismo neoclásico, constructivismo, Tratado de Libre Comercio, cooperación al desarrollo.

Palabras clave descriptor:

Política exterior, Unión Europea, realismo neoclásico, constructivismo Tratado de Libre Comercio.

truth is that the country is aiming for the mutual interest elements to be the ones that lead to a strengthening between the parts. That is how, taking into account the critical moment that the European bloc is going through in economical and financial terms and the country's good mining environment, Colombia mainly focuses, in the commercial bond and investment impetus.

Keywords:

Foreign Policy, Colombia, European Union, Neoclassical Realism, Constructivism, Free Trade Agreement.

Keywords plus:

Foreign policy, European Union, neoclassical realism, constructionism, Free Trade Agreement.

Introducción

Mucho se ha mencionado acerca del giro de la política exterior colombiana desde la llegada del presidente Santos. El nuevo mandatario busca la consolidación de una política moderna, basada en el multilateralismo cooperante, no confrontacional, atenta a la opinión internacional y desideologizada. Cambios importantes se han hecho notar en esta dirección: el desprendimiento de la agenda internacional de la interna, la búsqueda por reforzar los lazos olvidados con los países latinoamericanos y un ligero rompimiento con la doctrina de *respice polum* (mirar hacia el norte). Estos cambios pueden responder a la llegada de un presidente más consciente de las nuevas dinámicas mundiales, con una visión más interdependiente que realista.

De acuerdo con este giro, la imagen del país en el exterior busca pasar de país problema, desestabilizador por el conflicto armado interno y el asunto de las drogas, a la de un país próspero, líder dentro del sistema interamericano. Este cambio corresponde a una nueva idea sobre cómo puede ser la política exterior de Colombia, a partir de una renovada concepción que se tiene del país, su rol en el escenario internacional y un aumento en sus capacidades de poder. Esto no significa que los problemas hayan cambiado, se trata más bien de un proceso de *issue re-framing* que, así no suponga una transformación de los problemas como tal, por lo menos no de manera inmediata, sí supone una transformación de la manera en que estos son vistos y tratados.

La agenda exterior con la Unión Europea (UE) no es ajena a este proyecto de transformación perceptual. Aunque algunas prioridades se mantienen, como la consolidación del acuerdo de libre comercio, los temas de interés han mutado y se percibe una convergencia entre los enfoques de Colombia y la Unión Europea con respecto a la integración, el tema de los derechos humanos (DDHH) y las relaciones con la sociedad civil, entre otros.

La Unión Europea en el "giro" de la política exterior de Colombia

La Unión Europea inició sus vínculos con América Latina (AL) en la década de los ochenta cuando la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) decidió tomar un papel de intermediario junto con el grupo Contadora en la resolución de los conflictos de Centroamérica. Esta relación y atención se extendió a América del Sur gracias al ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea (CE).

La relación que la Unión Europea ha sostenido con Colombia ha estado marcada principalmente por el tema del conflicto armado y el narcotráfico. La Unión Europea prestó mayor atención al país en la medida que veía como los problemas nacionales tenían repercusiones internacionales: la producción y el tráfico de drogas, la expansión del conflicto armado a las zonas limítrofes y el desplazamiento de la población civil a países vecinos. Estos problemas llevaron a la Unión Europea, como actor internacional

relevante en términos económicos y políticos, a tener un papel más activo para encontrar posibles soluciones a esa situación.

Aunque Colombia y la Unión Europea comparten valores y principios, que lograrían ampliar y profundizar sus vínculos económicos y políticos, varios factores han hecho que para Colombia la Unión Europea no esté dentro de sus prioridades y, por tanto, haya mantenido una posición más bien rezagada dentro de la agenda internacional del país. Uno central es la diferencia de enfoques entre ambos actores para entender y tratar el conflicto armado: la Unión Europea con su imagen de “potencia civil” ha priorizado la vía negociada del conflicto y ha sido escéptica respecto a los beneficios, por ejemplo, de la estrategia de fumigación de cultivos ilícitos. También, ha dado prioridad, asimismo, al respeto por los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros. En términos generales, se puede decir que Colombia ha privilegiado un concepto de seguridad ligado al combate directo, con un fuerte componente militar, contrario al concepto de “Seguridad Humana”, más amplio y centrado en las personas y comunidades, adoptado por la Unión Europea (Pastrana, 2009, p. 33).

Sin hacer un recorrido extenso de lo que fueron las relaciones del país con la Unión Europea durante el mandato de Uribe, es importante señalar que fue una relación marcada más por las divergencias y el distanciamiento. Esta fue la situación principalmente porque la estrategia durante el gobierno de Uribe fue articular la política exterior al servicio de la política interna y, más específicamente, al servicio de la lucha interna contra el terrorismo y el narcotráfico. Además, la priorización de las preferencias en comercio y seguridad con Estados Unidos.

A este panorama nacional se le suma el hecho de que Europa ha priorizado estrechar relaciones con otras regiones del mundo con las que tiene mayores intereses geopolíticos, hoy en día con potencias emergentes como China e India. Aún así, actualmente, solo considera como socios estratégicos a las potencias regionales, es decir, México y Brasil. Este distanciamiento se complica aún más si se tiene en cuenta la crisis interna en el proceso de construcción europea.

Por varios años, la relación de Colombia con la Unión Europea ha permitido vislumbrar varias de las limitaciones de la política exterior colombiana. Sin embargo, con la llegada de un nuevo gobierno que muestra un paulatino desprendimiento de la posición de

¹ La Unión Europea ha incluido dentro de su Estrategia de Seguridad Europea (ESE) el concepto de Seguridad Humana, el cual va más allá de la seguridad física, hace referencia a la seguridad material, social y económica de los individuos y las comunidades, así como a la protección de sus derechos políticos y civiles. El concepto incluye, además, la necesidad de una autoridad política legítima, la cual promueva la ley, la justicia y la consulta de la población civil, organizaciones internacionales para crear mejores condiciones de estabilidad (Kaldor, Martin y Selchow, 2008).

subordinación con las prioridades e intereses de Estados Unidos, el interés del Estado por pertenecer a nuevos escenarios multilaterales, la posible puesta en marcha del acuerdo comercial con la Unión y el posible rompimiento de la visión colombiana de ver al bloque europeo como una simple fuente de ayuda humanitaria y de cooperación internacional pueden marcar una nueva etapa de profundización de los lazos entre estos actores.

Las acciones que ha venido emprendiendo el presidente Santos en materia de política exterior pueden interpretarse como un esfuerzo deliberado por cambiar la imagen que se tiene de Colombia en el exterior y un cambio en las prioridades de su agenda internacional. En este sentido, podemos hablar de la construcción de una nueva Colombia.

Meses antes de tomar posesión, Santos viajó por América Latina y Europa. En el viejo continente, visitó algunos de los principales aliados de Colombia: España, Francia, Reino Unido y Alemania, con el fin de reforzar los lazos bilaterales con los respectivos gobiernos y partidos políticos. Aunque se tocó el elocuente tema de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se trataron otros temas propios de la agenda global. En Alemania, por ejemplo, en reunión con la canciller Ángela Merkel, Santos se interesó en acoger a este Estado como un aliado en el tema medioambiental. Asimismo, se habló la idea de que Colombia, a partir de su propia experiencia, puede ayudar a estados europeos a combatir casos de terrorismo y tráfico de drogas. Más exitosa fue aún la aceptación del Reino Unido de la petición colombiana de convertirse en el país estratégico para ellos en América Latina.

Un segundo objetivo tuvo que ver con el posicionamiento de Colombia en nuevos foros multilaterales. Se buscó el apoyo para que Colombia sea el tercer Estado latinoamericano en pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En Francia, se aprovechó la visita para romper con la imagen de una relación vinculada por el secuestro en manos de las FARC de Ingrid Betancourt, al tiempo que se tuvo en cuenta la presidencia de Francia en el G20 y el G8 y el interés por establecer compromisos que hicieran a Colombia partícipe de ambos escenarios. Aunque no hace parte de la Unión Europea, Santos asistió al Foro Económico Mundial (FEM) en Suiza, el cual reúne las élites económicas del mundo. La asistencia del mandatario llamó la atención de los medios y fue señalada como la representación de una de las economías emergentes del continente.

El hecho de que el presidente colombiano busque ingresar a una organización como la OCDE, la cual reúne a 31 de los países más desarrollados del mundo, y el apoyo recibido por potencias económicas, como Alemania, permiten discernir que no solo está cambiando la percepción de Colombia al interior sino también a nivel exterior. Es decir, se empieza a forjar una serie de ideas compartidas sobre el posicionamiento de Colombia como potencia secundaria de América del Sur y sobre el protagonismo económico que está ganando junto a países latinoamericanos como Argentina, Chile y México.

En la región, el país busca salir de su tradicional aislamiento, mostrando una renovada agenda con los países latinoamericanos, la cual parte de una normalización de

las relaciones con Venezuela y Ecuador, un fortalecimiento de las zonas fronterizas y una participación activa dentro de los bloques de integración a los que pertenece, tales como Unasur, CAN, el Proyecto Mesoamérica, el ARCO del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En esa búsqueda por adquirir mayor confianza y visibilidad entre sus pares regionales, en abril de 2011, Santos lideró su primera reunión ante el Consejo de Seguridad de la ONU, cuyo tema central era Haití, enfatizando que Colombia estaba comprometida con el objetivo de la estabilización del país caribeño, señaló, además, la importancia de tener en cuenta la visión “haitiana” de los problemas, haciendo un llamado a involucrar a la sociedad civil de Haití en el proceso de reconstrucción (Colombia Reports, 6 de abril de 2011). Con este mismo país, el gobierno ha buscado fortalecer la cooperación, promoviendo llevar a cabo programas de desarrollo a los barrios y las comunidades más marginales. En esta misma línea, el presidente colombiano interfirió en el simbólico estrechón de manos entre el presidente venezolano Hugo Chávez y el presidente de Honduras Porfirio Lobos, fuertemente criticado por el presidente venezolano. Estos escenarios son una muestra empírica del giro sustancial que se le quiere dar a la política exterior de Colombia, buscando –entre otros objetivos– ganar relevancia dentro del espacio latinoamericano.

Recientemente, Colombia logró ser protagonista regional e internacional al ser país anfitrión de la Cumbre de las Américas 2012, mostrando que, gracias a los avances en materia de seguridad, era posible organizar un evento internacional de tal calado. El momento de gloria de Colombia fue reconocido por la revista *TIME* (12 de abril de 2012), con la aparición del presidente Santos en portada y el título, “The Colombian Comeback. From nearly failed state to emerging global player”. El artículo hace referencia a Colombia como un Estado a punto de ser fallido y visto ahora como una potencia emergente.

Categorizaciones como la realizada por la revista *Newsweek* en 2010 de Colombia como la “nueva estrella del sur” y la posición líder que tiene dentro del bloque de potencias medias emergentes con altas expectativas de crecimiento económico en los próximos años, conocido como Civets (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica) no son en vano. El aumento en las capacidades geoeconómicas del país, sus altas perspectivas de producción de hidrocarburos, un clima de mayor seguridad y el haber recuperado luego de doce años el grado de país inversor (*Semana*, 16 de marzo de 2011) han permitido cambiar sustancialmente la imagen del país a nivel internacional. Según el reciente Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)², el cual incluye presencia

² El IEPG, desarrollado por el Real Instituto Elcano, busca “conceptualizar la globalización y la capacidad que tienen los diferentes países de moldear ese proceso a partir de su posicionamiento internacional en diferentes ámbitos”. Lo hace teniendo en cuenta las áreas de economía, defensa y presencia blanda. <http://www.iepg.es/>.

económica en energía, bienes primarios, manufacturas e inversiones, pasó de 9,1 en 2000 a presentar un índice de 27,6 en 2011, es decir, tuvo un aumento de 67%. En presencia blanda, la cual se mide a través de las migraciones, el turismo, información, tecnología, ciencia, educación y cooperación al desarrollo, pasó de 4,3 en 2000 a 14,0 en 2011.

De acuerdo con este escenario, es posible interpretar que el giro de la política exterior del presidente Santos está sustentado en una renovada posición de Colombia en el sistema internacional y un aumento de las capacidades materiales relativas –entendidas principalmente en términos económicos–, los cuales permiten ampliar los objetivos de la política exterior (Rose, 1998, p. 148). El impacto del aumento en las capacidades materiales relativas es indirecto y complejo (Rose, 1998, p. 146), otra variable que va a influenciar son las percepciones de los *policy-maker*, es decir, de los ejecutivos de la política exterior, en este caso la percepción del presidente Santos como principal creador de la política exterior. Por tanto, aunque el aumento de las capacidades de poder estuvieran presentes antes del cambio de gobierno, es la nueva percepción de los agentes de la política exterior de Colombia lo que permite crear esa ruptura en política internacional. La conjugación de estos dos elementos y la llegada de un presidente con una nueva percepción³ que quiere hacer uso de esas capacidades de poder van a configurar una nueva política exterior más ambiciosa (Rose, 1998). Esta no será entendida bajo la existencia de un actor racional que actúa como una correa de transmisión entre las capacidades y la acción del Estado. Las percepciones de los agentes que llevan a cabo la política exterior, en este caso la del presidente Santos, será decisiva para la configuración del viraje que se está dando. (Rose, 1998).

El cambio en las interpretaciones y las expectativas intersubjetivas sobre lo que es Colombia dentro y fuera del país, le permiten crear una nueva identidad para relacionarse con el resto del mundo. Al tener en cuenta que “[...] la distribución de poder puede que afecte siempre a los cálculos de los estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas” (Wendt, 1992, p. 7), se puede interpretar que la política exterior del presidente Santos está principalmente dirigida a crear un nuevo significado colectivo sobre lo que es Colombia. Lograr cambiar el significado y la identidad que el país tiene de sí mismo y que los demás actores del sistema internacional tienen dependerá de la construcción social de esa identidad dentro

³ Esta nueva percepción de Colombia se ha manifestado en las diversas declaraciones del presidente Santos. Así, en el discurso de rendición de cuentas de los primeros 18 meses de gobierno, el mandatario declaró que, “Colombia se ha convertido en una estrella en ascenso, con una economía exitosa, con una democracia efectiva. Ya no nos excluyen de los más importantes foros internacionales, sino que nos reservan sillas privilegiadas para que participemos [...] De hecho está de moda firmar tratados con Colombia [...] En definitiva, el mundo ya NO nos ve de manera condescendiente, sino como una economía emergente, con la que vale la pena hacer negocios” (Presidencia de la República de Colombia, 2012).

de un mundo específico (Wendt, 1992, p. 8). Esta nueva identidad, como ya la ha venido adelantando el presidente colombiano, se sostendrá en dejar de ver a Colombia como un Estado problema e íntimamente atado a los intereses de Estados Unidos.

En este orden de ideas, es posible sustentar que, partiendo de una renovada percepción de Colombia, una nueva interpretación de sus potencialidades geopolíticas y geoeconómicas, un cambio en las expectativas intersubjetivas, la nueva agenda exterior con la Unión Europea estará dirigida a crear una nueva identidad, la cual abre enormes posibilidades para reconceptualizar, estrechar y profundizar los lazos con este bloque. En los nuevos intereses y las principales líneas de acción en la relación Colombia-Unión Europea es posible considerar estos cambios.

Intereses de Colombia en la Unión Europea

Los nuevos y continuos intereses de Colombia en la Unión Europea van a guiar el comportamiento del Estado hacia este actor, ya no estarán concentrados en la búsqueda de apoyo a la estrategia de seguridad, sino en aumentar su influencia dentro de la Unión Europea, así como una agenda más ambiciosa, lo cual busca el establecimiento de acuerdos de cooperación recíproca. Esto corresponde a la idea de que un Estado aumenta su ambición de influencia por fuera en la medida que crecen sus capacidades materiales relativas (Rose, 1998, p. 152).

Los intereses económicos en la Unión Europea siguen concentrados en la política de internacionalización de la economía colombiana y en el crecimiento de su aparato productivo por medio del establecimiento de un TLC. Colombia reconoce a la Unión Europea como el bloque integracionista más exitoso y grande del mundo. El interés por firmar este acuerdo se inscribe en la estrategia de enviar una señal positiva a los inversionistas europeos y crear una visión de certidumbre, transparencia y predictibilidad en las reglas (Colombia, junio de 2012) que permitirá aumentar los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y consolidarse ante varios Estados miembros de la Unión, tales como España, Portugal e Italia, como una plataforma exportadora. En cuanto a los beneficios directos para Colombia, el TLC con la Unión Europea permitirá el acceso libre del 99,9% de las exportaciones hacia dicho territorio; se abre la posibilidad de establecer nuevos vínculos en las cadenas de producción y suministros, así como nuevas alianzas productivas y comerciales. Igualmente, permitirá atraer mayor IED. Asimismo, con el TLC, los empresarios tendrán mayor confianza y estabilidad en planes a largo plazo, a diferencia del SGP que puede ser suspendido de manera unilateral por la Unión Europea⁴. Por último, a Colombia le interesa ampliar la agenda a través de proyectos conjuntos en

⁴ La concretización del tratado adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que el Sistema General de Preferencias (SGP) vence el 31 de diciembre de 2013 (Colombia, p. 2010)

temas de medio ambiente, comercio, transferencias de tecnologías, telecomunicaciones, medio ambiente, infraestructura y negocios.

En cuanto a los intereses políticos, es posible advertir importantes discontinuidades, especialmente porque estos ya no se concentran en la legitimación de la Política de Seguridad Democrática. En la actualidad, Colombia, primordialmente, busca aprobación y apoyo técnico por parte de Europa para llevar a cabo la nueva Ley de Reparación y Restitución de Tierras. Es decir, se ha pasado de un interés casi exclusivo por legitimar una política de seguridad enfocada en la lucha armada contra el terrorismo, a buscar la legitimación de una ley que pretende reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario y, para tanto sus efectos como para su aplicación, se ha afirmado la existencia de un conflicto armado.

Aunque el presidente Santos ha sido constante en señalar que Colombia buscará por sí mismo solucionar sus problemas internos, al país le sigue interesando la cooperación que recibe de la comunidad internacional en los diversos procesos que permitan dar fin al conflicto armado, así como el apoyo para el fortalecimiento institucional y la ayuda humanitaria. En materia de cooperación en la lucha contra las drogas, pese a lo mucho que se ha hablado sobre la idea de Santos de replantear la estrategia actual, al gobierno le sigue interesando tener como aliado a la Unión Europea, bajo el principio de Responsabilidad Compartida⁵.

El estado actual de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea

Cooperación al desarrollo

La cooperación de la Unión Europea en Colombia inició durante el gobierno de Virgilio Barco en el marco de un programa impulsado por el ex presidente para la lucha contra el narcotráfico. Actualmente, después de Estados Unidos, la Unión es el segundo donante en materia de cooperación en Colombia. Al igual que la política comercial, la cooperación se ha basado en un diálogo político que exige como condición legitimadora de la contraparte el respeto por los derechos humanos y los principios democráticos. El tema principal de la cooperación⁶ europea en el país ha sido la búsqueda de una paz duradera a partir de una estrategia a largo plazo que busca atacar las causas estructurales del conflicto y fortalecer las instituciones democráticas.

⁵ Bajo este principio, la Unión Europea reconoce que el problema de las drogas no debe ser visto como un problema unilateral de los países productores de droga, sino también de los países donde se genera la demanda.

⁶ Aunque la Unión Europea mantiene una sola visión sobre su línea de cooperación, cada Estado miembro también mantiene la propia hacia el país. Algunos estados privilegian las relaciones comerciales, otros la ayuda humanitaria, militar, etcétera.

La actual estrategia de cooperación está enmarcada dentro de *La Estrategia de la Unión Europea con Colombia 2007-2013*, que tiene como tema central la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De acuerdo con esta, la ayuda bilateral para este periodo se centra en las áreas de paz y estabilidad, Estado de derecho, justicia y derechos humanos, competitividad y comercio. Dentro de la visión de la Unión Europea, la cual busca una salida negociada al conflicto, no existe una única solución para acabar con la situación de guerra. Por ello, propone un tratamiento al conflicto interno desde un corto, medio y largo plazo, para combatir las diferentes causas que lo generan y alimentan. A corto plazo, se busca darle asistencia a los colectivos afectados por el conflicto interno, realizar actividades de reconciliación local y apoyar los procesos de reinserción y desmovilizaciones de niños combatientes. En el medio plazo, se tiene como objetivo generar actividades tendientes a promover la paz en un nivel local y nacional. En esta línea, se inscriben los “Laboratorios de Paz” –los cuales se han venido desarrollando desde 2002– y proyectos más recientes como los Nuevos Territorios de Paz⁷, del que El Magdalena Medio y Norte de Santander ya hacen parte. Por último, a largo plazo, para lograr una resolución duradera del conflicto, la acción va dirigida a promover el desarrollo para todos, es decir, encontrar un contexto social sostenible para detener la vinculación de jóvenes a las filas de las guerrillas. Este punto incluye la reactivación de la economía colombiana y apoyo a las PYME (Comisión Europea, 2010).

En la actualidad, la Unión Europea ejecuta 252 proyectos de cooperación⁸, concentrados en las áreas de reconciliación y gobernabilidad (52,11%), lucha contra el problema de las drogas y el medio ambiente (13,75%) y ODM (25,46%). Los principales aportes a la cooperación provienen directamente de la Comisión Europea (31,92%) y, a nivel de Estados, Alemania (24,38%), España (22,91%), Países Bajos (8,591%) y Suecia (8,542%) se perfilan como los mayores donantes. La comisión Europea centra sus rubros en el área de reconciliación y gobernabilidad en casi un 80%. Por su parte, España, el cual ha sido uno de los principales aliados de Colombia centra su cooperación en el área de ODM con un 56,14% de su cooperación total en el país. Se rescata, asimismo, que los Estados de menor cooperación como Bélgica y Suecia los cuales destinan su mayor presupuesto al área de reconciliación y gobernabilidad (100% y 99,49%, respectivamente), mientras que Holanda es el Estado más comprometido con la lucha contra el problema mundial de las drogas y el medio ambiente (46,73%).

⁷ Donde se busca impulsar iniciativas de construcción de paz, generación de ingresos, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos, basándose en las autoridades locales y la participación de la sociedad civil.

⁸ Sistema de Información de Cooperación Europea en Colombia (Siccec). <http://siccec.eu/sigweb/bin/SigWeb3.html>.

La cooperación de la Unión Europea, al estar ligada principalmente el tema del conflicto armado y el narcotráfico, no ha tenido una tendencia única y ha dependido de las políticas del gobierno colombiano hacia el conflicto y la influencia que algunos estados y organizaciones de la sociedad civil ejercen dentro de la Unión Europea. No obstante, el bloque europeo, bajo su imagen civil/estabilizadora, ha sido firme en priorizar la salida negociada y pacífica al conflicto armado. Este último, al ser considerado como una situación compleja de orígenes históricos profundos y raíces socioeconómicas, donde, además, entran en juego diferentes actores, ha llevado a la Unión Europea a enfatizar en el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como por el trabajo de las ONG y otras organizaciones civiles. Estas prioridades llevaron a constantes situaciones de tensión entre Colombia y la Unión Europea durante el gobierno de Uribe.

Dentro del esfuerzo de crear una nueva imagen de Colombia, Santos ha buscado prestarle mayor atención a los derechos humanos, la población civil y ha reconocido la existencia de un conflicto armado interno, temas que han preocupado a políticos europeos y que fueron obstáculo en la anterior administración. De esta manera, ambas partes buscan que la cooperación sea más integral y que sean los elementos comunes lo que refuerce este componente. Así, se vienen desarrollando programas enfocados en el desarrollo rural y la nueva Ley de Víctimas y programas dirigidos a mejorar la capacidad de comercio exterior del país.

En la actualidad, Colombia viene recibiendo fondos de cooperación por estar incluida dentro de la categoría de Estados de ingresos medios (Comisión Europea, 2010). Sin embargo, en la nueva estrategia de la Unión Europea que dará inicio en 2014, Colombia está proyectada para ingresar al grupo de Estados de renta media-alta, al igual que Argentina, China y Brasil, siendo estos dos últimos socios estratégicos de la Unión Europea, lo que significa un cese de cooperación bilateral a partir de 2014. La Unión Europea considera que su estrategia de cooperación debe cambiar en aquellos estados que cuenta con los recursos suficientes para generar su propio desarrollo. Esto significa que la cooperación se detendrá en aquellos estados considerados como socios estratégicos de la Unión –como es el caso de Brasil–, los cuales son considerados como aliados en la solución de los desafíos mundiales donde se tenga una visión común. Mientras que en países como Colombia y México la cooperación se acomodará de acuerdo a las necesidades del país, será parte de nuevas formas de asociación a través de las que se canalizará la cooperación.

Puede que esto sea visto como algo positivo para un Estado que busca proyectarse como un jugador en las mismas condiciones que sus interlocutores. Sin embargo, si analizamos esta situación desde la manera en que los cambios perceptuales tienen efectos reales en la manera en que se conduce la política doméstica e internacional en un Estado, este cambio puede producir efectos contrarios (Wendt, 1999). Al cambiar la Unión Europea su política de cooperación hacia Colombia, definiéndolo en una mejor

situación en términos económicos, puede construir una nueva percepción de Colombia a nivel internacional, en la sociedad colombiana y en los agentes de gobierno. El cambio de la Unión Europea responde a su intención de canalizar su ayuda hacia los países más necesitados. En este sentido, Colombia sería definida como un Estado que no requiere de tanta cooperación internacional, pues tiene capacidades y recursos suficientes para generar su propio desarrollo. Si bien esta relectura y esta nueva percepción del país es consistente con el proyecto del presidente Santos, puede que esto en la realidad no sea del todo cierto y, por lo tanto, cause visiones erradas o demasiado optimistas respecto a la verdadera situación interna. Colombia no debe olvidar que la situación de conflicto armado interno, el narcotráfico y sus respectivas consecuencias son problemáticas que el Estado, por sí solo, no está en condiciones de solventar.

Al margen de la anterior reflexión, es importante señalar que el nuevo estatus de Colombia le ha permitido pasar de una posición de receptor de ayuda a cooperante con la Unión Europea. Colombia se ha convertido en un atractivo para ir más allá de la ayuda a temas sociales y de desarrollo económico –que siguen siendo importantes– a cooperar en áreas como tecnología, ciencia, inversiones e industria, entre otros. Uno de los principales socios de Colombia para concretar acciones de cooperación mutua es España, el cual, reconociendo los cambios que ha tenido el país en materia de seguridad y estabilidad económica, ha mostrado un gran interés por cooperar en áreas de negocios e infraestructura, nuevas tecnologías y energía.

Los derechos humanos

Uno de los principios fundamentales de la Unión Europea son los derechos humanos. Estos han tenido un papel clave en la construcción del bloque europeo y tienen una posición preferente en las relaciones que establece con otros estados del mundo. Cada acción que dirige la Unión Europea al exterior, como el TLC y las preferencias arancelarias a partir del modelo SGP, están condicionados por el respeto hacia los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. La importancia que Colombia le otorgue a este tema juega un papel instrumental, pues darle mayor relevancia significa alinearse con los intereses de la Unión Europea e influenciar directamente en la consolidación final del TLC con el bloque europeo.

Con el presidente Santos, el discurso de Colombia en esta materia ha cambiado fundamentalmente: la defensa de los derechos humanos se consideró en un pilar de la política exterior colombiana y se ha establecido un diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional para garantizar la defensa de los defensores de este tipo de derechos en el país (Pastrana, 2011, p. 16). En términos concretos, aunque sea debatible, la estigmatización del gobierno nacional hacia los defensores de derechos humanos, líderes sindicales, partidos de oposición y periodistas ha disminuido y el

gobierno nacional habla de una política de "tolerancia cero" contra estas violaciones y de nuevos mecanismo para evaluar la situación de estos en el país. Parece que el gobierno nacional ha entendido finalmente que la Unión Europea privilegia el tema de los derechos humanos y que, haciendo énfasis en ellos, tendrá una puerta abierta en la Unión.

En esta vía, durante el último encuentro del Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea⁹, el gobierno nacional aprovechó el encuentro para mostrar los avances en reducción de asesinatos y desapariciones de sindicalistas y defensores de los derechos humanos que tanto preocupan al bloque europeo. Y se trató el tema de la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual fue adoptada de manera positivamente por la Unión Europea.

Aunque medidas como la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras representan un paso importante hacia el reconocimiento de las víctimas de la violencia y marcan un progreso respecto al gobierno antecesor, el panorama real de violaciones a los derechos humanos sigue siendo crítico y preocupante. Puede que exista una sensación de mejora y transformación en la percepción del interés de Colombia por este tema. No obstante, de acuerdo con reportes y declaraciones de ONG europeas e internacionales, las violaciones, desapariciones forzadas y asesinatos a sindicalistas, periodistas y defensores de los derechos humanos continúan, en cifras preocupantes.

Relaciones económicas y de inversión

En términos comerciales, Colombia tiene un bajo peso en la balanza comercial de la Unión Europea. Solo representa el 0,30% del comercio global de la Unión Europea con el mundo, mientras que, para Colombia, la Unión Europea es el segundo socio comercial. Asimismo, representa la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) en los últimos años. En 2011, las exportaciones de Colombia hacia la Unión Europea tuvieron un aumento del 78,2% con respecto al año anterior, siendo Alemania, Países Bajos, España y Reino Unido los principales destinos. Gracias a la evolución del valor exportado del petróleo y el carbón, las "exportaciones tradicionales"¹⁰ de Colombia tuvieron un considerable aumento en todo el mundo. Con la Unión Europea, fue del 94,7% con respecto a 2010. Así, los principales productos exportados a la Unión fueron carbón (49,2%), petróleo y derivados (20,2%), café (8,9%), banano (6,9%) y ferroníquel

⁹ El mecanismo de Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea, acordado en 2009, busca poner sobre la mesa los temas más relevantes y preocupaciones para la Unión en esta materia.

¹⁰ La denominación "exportaciones tradicionales" incluye: café, petróleo y derivados, carbón y ferroníquel.

(3,6%). En lo que va de este año, durante el mes de enero, la Unión Europea registró una participación del 15,9% del valor total exportado¹¹.

Al igual que los demás países de Latinoamérica, Colombia sigue exportando bienes con poco valor agregado. En este sentido, los mayores productos de exportación desde Colombia son el carbón/hullas, el banano y el café. Los Estados de la Unión Europea¹², por su parte, exportan una canasta más diversificada y poco concentrada en unos cuantos productos, con el predominio de bienes manufacturados o industriales. Los rubros más importantes dentro del total exportado en 2011 por la Unión Europea a Colombia se concentraron en maquinaria y equipo (51,3%), química básica (24,1%) y metalurgia (3,9%), principalmente. En total, la exportación de la Unión hacia el país tuvo un aumento del 31,2% respecto al año anterior, siendo Alemania, Francia y España los principales proveedores (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

La política comercial de la Unión Europea hacia Colombia hace parte de la agenda de cooperación al desarrollo y en materia de drogas. Así, con el fin de fomentar la buena gobernanza e impulsar la sustitución de cultivos a través de la concesión de un acceso preferencial al mercado europeo. Bajo esta idea, los estados de la Unión acordaron un régimen especial para los principales países productores mundiales de cocaína: Bolivia, Colombia y Perú. El sistema denominado SGP+, busca estimular el desarrollo sostenible y el buen gobierno, a partir del ofrecimiento de rebajas arancelarias a productos sensibles y no sensibles con algunas excepciones. A pesar de estas facilidades, Colombia no ha sido estratégica para impulsar un mayor aprovechamiento de estas en áreas como las frutales, los servicios de salud y culturales, el turismo y los biocombustibles (Herrera, 2011, p. 19)

En cuanto a la IED, hay que resaltar el aumento de flujos en la última década en Colombia. La crisis financiera mundial que conllevó a un aumento de los precios internacionales de las materias primas ha hecho muy atractivo al país para las inversiones directas. El presidente Santos, en el interés por continuar aumentando estos flujos, se refirió a lo ocurrido en Argentina con la expropiación de la compañía española Repsol-YPF, para mostrar un clima más favorable para los inversionistas europeos, señalando que “aquí hay unas reglas de juego estables. Aquí nosotros no expropiamos” (*El Comercio*, 19 de abril de 2012).

¹¹ Dentro del mes de enero merece la pena destacar acuerdo el aumento de las exportaciones de Colombia hacia España del 559,2%, siendo el segundo principal destino durante este mes, después de Estados Unidos (DANE, 2012).

¹² Datos de 2010 corroboran este hecho, donde los rubros más importantes dentro del total importado por Colombia de la Unión Europea se concentraron en maquinaria y aparatos mecánicos (logrando un total de €776,2 millones), productos farmacéuticos (por valor de € 558,4 millones) y máquinas y aparatos electrónicos (con una suma de € 344,3 millones), principalmente (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2011).

En los últimos años, Inglaterra y España han sido, junto con Canadá, las principales fuentes de inversión. Aún así, el flujo de la inversión extranjera se sigue concentrando en el sector petrolero, de minas y canteras (incluyendo el carbón). En el tercer semestre de 2011, de parte de la Unión Europea, los principales flujos de inversión provinieron de España (15,1%), Países Bajos (19,4%) e Inglaterra (6,9%).

El Tratado de Libre Comercio Colombia-Unión Europea

La búsqueda por la consolidación de TLC con diversas áreas del mundo para lograr la inserción internacional es una de las prioridades en política exterior que viene desde el gobierno de Uribe. Anteriormente, el ingreso al mercado estadounidense era la pauta que fijaba las relaciones comerciales de Colombia con el resto del mundo, razón por la cual el acuerdo comercial con la Unión Europea se mantenía en un segundo plano hasta que no estuviera definido el TLC con el mayor aliado de Colombia. Con la aprobación del TLC con Estados Unidos en mayo de 2012, el TLC con la Unión Europea pasa a ser la prioridad¹³.

Este acuerdo comercial inició bajo un esquema de negociación bloque a bloque, es decir, Unión Europea-Comunidad Andina (CAN), dentro del marco de un Acuerdo de Asociación¹⁴ (AA). Sin embargo, la consolidación de este se vio interrumpida por asimetrías en las percepciones políticas y económicas de los estados: mientras la agenda internacional de Colombia y Perú privilegiaba la apertura y la liberalización, la de Bolivia y Ecuador privilegiaba un modelo de desarrollo endógeno, opuesto al de apertura neoliberal. La falta de consenso llevó al quiebre de las negociaciones UE-CAN y estimuló la propuesta de la Unión Europea de llevar a cabo negociaciones de carácter bilateral con Perú y Colombia.

Para la Unión Europea, el acuerdo comercial con Colombia tiene muy bajo impacto en términos económicos. Sin embargo, dado su esfuerzo por establecerse como potencia civil estabilizadora, tiene un interés especial en lograr este acuerdo, puesto que se inscribe dentro de su estrategia de paz y desarrollo. Es así como el TLC que propone la Unión Europea presenta un marco más global que incluye el diálogo político y la cooperación. De ahí que, dentro de las normas generales y las áreas de cobertura, se incluya, además de las relacionadas a la liberalización de los mercados de bienes y servicios, leyes que buscan el mejoramiento de la gestión pública y privada en el comercio exterior, mecanismos para fortalecer y modernizar la gestión aduanera y medidas para mejorar las capacidades

¹³ Ya que la entrada en vigor del TLC con estados Unidos se dio en el gobierno de Santos, el hecho de que el TLC con la Unión Europea pasará a ser la prioridad no quiere decir que se impusiera como el único mercado al que Colombia busca ingresar. Actualmente, busca ingresar al mercado asiático y países como Israel, Turquía, entre otros.

¹⁴ Los Acuerdos de Asociación (AA), también llamados acuerdos de cuarta generación, poseen un carácter multidimensional, ya que buscan ir más allá de los simples tratados de libre comercio, incluyendo, además de esta esfera, la de cooperación y diálogo político.

de comercio exterior del país. Dentro del acuerdo, se prevén, además, compromisos en materia de principios democráticos, derechos ambientales y, por supuesto, los derechos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los Derechos Laborales Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Esto supone que todas las empresas deban acogerse a las medidas necesarias para hacer cumplir tales requerimientos (Herrera, 2011, p. 17).

La negociación del TLC de manera bilateral culminó en mayo de 2010. En marzo de 2011, logró ser rubricado y el 22 de septiembre de ese mismo año fue aprobado por el colegio de comisarios de la Comisión Europea. Por ahora, está pendiente la firma que debe autorizar el Consejo de la Unión Europea y para su adopción formal será necesario el visto bueno por el pleno del Parlamento Europeo, que espera realizarse hacia mediados de septiembre de este año. Asimismo, al ser declarado como un “acuerdo mixto” –lo que implica que no es solo un acuerdo comercial y tampoco será parte de la política comercial común de la Unión, para su aprobación final será necesaria la firma de todos los parlamentos nacionales que la componen.

Colombia reconoce y es consciente de que el principal obstáculo que aluden sectores de la sociedad y algunos europarlamentarios para la ratificación del acuerdo comercial es la situación de los derechos humanos. En este contexto, el presidente Santos ha intentado crear un nuevo discurso frente a este tema, más conciliador y abierto que el de su antecesor.

Para concretar estas orientaciones, el gobierno nacional ha buscado responder a los llamados de atención que actores no gubernamentales y representantes de la Unión Europea han venido realizando ante la continua violación de estos derechos. Así, por ejemplo, el vicepresidente Angelino Garzón aprovechó un encuentro en el seno del Parlamento Europeo en marzo de este año para presentar cuatro propuestas del gobierno colombiano para reforzar el compromiso en materia laboral y de derechos humanos. Estas recomendaciones son: i) mayor compromiso y mejores prácticas de empresas europeas que invierten en Colombia en temas de derechos humanos, responsabilidad social y protección al medio ambiente; ii) establecimiento de una veeduría con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para hacerle seguimiento a los acuerdos comerciales en lo referente a los derechos laborales; iii) acompañamiento de la Unión en el proceso de restitución de tierras y iv) seguimiento del Parlamento Europeo en materia de respeto de los derechos humanos (*El Mundo*, marzo de 2012).

Si bien la ratificación del TLC preocupa a sectores no gubernamentales y algunos europarlamentarios por el tema de los derechos humanos, el tratado parece ir por la vía de la aprobación: los 27 ministros de comercio de la Unión Europea ya han dado luz verde a la firma del acuerdo y, en el Parlamento Europeo, la votación parece favorable, por mayoría del Partido Popular Europeo.

No menos importante es el apoyo que ha recibido a nivel interno de sectores agrícolas como el cafetero, el bananero y el floricultor. Al respecto, la Asociación de Bananeros de Colombia (Augura) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria, a través de una carta escrita al vicepresidente colombiano, ratificaron el apoyo y la importancia que este tratado tiene para el sector productivo del país y para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de las regiones de Urabá y Magdalena (Embajada de Colombia en Bruselas, febrero de 2012).

La sociedad civil y su acción frente al Tratado de Libre Comercio

Para la Unión Europea, las organizaciones de la sociedad civil tienen un peso relevante en el proceso de hechura y puesta en marcha de las políticas europeas que, por años, el gobierno colombiano ha desconocido (Pastrana, 2011, p. 222). En contraste, dentro del país, la sociedad civil ha tenido un rol débil y disperso, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano y la misma Constitución Política reconoce la importancia de abrir el espacio de diálogo y análisis con este actor.

Dentro del andamiaje institucional de la Unión Europea, las organizaciones civiles interesadas en Colombia trabajan en conjunto, principalmente en la Comisión Europea el Parlamento europeos y con menos incidencia en el Consejo de la Unión. En cada una de estas instituciones, las ONG buscan mantener un diálogo para resituar el país en la agenda política y lograr una mayor y mejor cooperación (Bocchi, 2010, p. 416). Aún así, dentro de la Unión Europea el tema que estas organizaciones trabajan es de muy poco interés en la agenda, lo que influye en que estas se encuentren por fuera de los canales institucionalmente reconocidos de participación de la sociedad civil (Castro, 2008, p. 165).

Bajo esta lógica, redes de la sociedad civil como Grupo Sur, Oidhaco, ALOP y Cifca, entre otras, emiten constantemente recomendaciones al Parlamento Europeo sobre temas de derechos humanos, ayuda al desarrollo y medio ambiente. Con el lanzamiento de la nueva estrategia de cooperación para 2014, estas redes ven con preocupación la finalización bilateral de esta con Colombia, reconociendo que en toda América Latina se presentan aún índices muy altos en cuanto a pobreza y desigualdad. En un reciente comunicado, las redes señalan, "[...] la UE debería continuar su cooperación bilateral con Colombia, Ecuador y Perú [...]" (27 de junio de 2012).

Dentro del papel de fortalecer la democracia colombiana, la Unión Europea ha sido uno de los principales actores que ha presionado al gobierno nacional por abrir el diálogo y tener en cuenta las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la Comisión Europea se ha pronunciado en varias ocasiones para articular el papel de estas organizaciones en la búsqueda de una solución al conflicto armado, por ser uno de los sectores más afectados por sus denuncias ante los sectores armados y el Estado mismo.

Durante el periodo de Uribe, la relación con la sociedad civil estuvo caracterizada por las discrepancias y tensiones. Para este gobierno, las críticas y presiones que estas organizaciones ejercían eran inaceptables e inconcebibles. La divergencia en las lecturas sobre las causas del conflicto armado y la manera para abordarlo fueron un constante detonador de disputas. Las ONG y otras organizaciones civiles han priorizado el diálogo y la necesidad de hacer una lectura amplia a la salida del conflicto armado interno atacando las causas estructurales que lo alimentan, una posición totalmente contraria a la estrategia de combate directo impulsada por Uribe.

A diferencia de su antecesor, el presidente Santos busca crear un ambiente más armónico con las organizaciones de la sociedad civil, intentando dar atención a las peticiones que estas realizan y reiterando el compromiso del gobierno nacional en la defensa de los derechos humanos para todos, bajo el entendimiento que solo así logrará mayor ayuda alternativa y, por supuesto, la aprobación del TLC en el seno del Parlamento Europeo. Asimismo, el abrirle la puerta a las negociaciones bajo ciertas condiciones puede resultar un paso positivo hacia la consolidación de una mejor relación con la sociedad civil.

Alrededor del acuerdo comercial, varias ONG tanto colombianas como europeas, sindicatos y grupos ecologistas trabajan en conjunto para presionar por el voto negativo en el Parlamento Europeo. Esta institución, como escenario de debate cívico y político, ha permitido la exposición de los principales reclamos de estas organizaciones en torno a las razones por las cuales este acuerdo no debería aprobarse. En el Parlamento, algunos grupos, como Izquierda Unitaria o Los Verdes, han hecho eco de estas peticiones.

Dentro de algunos argumentos en contra, cabe la pena resaltar: las asimetrías abismales entre las condiciones de bienestar, calidad de vida y niveles de desarrollo entre las partes; la ausencia de mecanismos en el tratado para reducir las; los peligros de la liberalización de los servicios y el abandono de la perspectiva de integración regional al aceptar la negociación de un tratado bilateral con Colombia y Perú. Se denuncia que es un tratado que busca beneficiar solo a las organizaciones multinacionales, sacando provecho de los recursos naturales, hídricos, minerales y energéticos del país. Por último, se presentaron inquietudes por el desconocimiento de la Unión Europea de los estudios de impacto medioambiental y por la ausencia de participación de la sociedad civil en el proceso de formulación del tratado, ya que no se reconocieron las propuestas y recomendaciones de varias organizaciones.

En el tema de los derechos humanos, la Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia (Oidhaco) ha señalado que Colombia sigue siendo un país altamente peligroso para quienes trabajan por la defensa de los mismos, con un preocupante número de desapariciones forzadas. De acuerdo con el último informe mundial de Human Right Watch sobre prácticas de derechos humanos en el mundo (HRW, 2012), aunque el presidente Santos muestra una mayor preocupación frente al tema, se denuncian los

persistentes hechos de violencia contra sus defensores, líderes comunitarios y sindicalistas. Asimismo, se señala un incremento preocupante en el número de candidatos asesinados en manos de grupos armados al margen de la ley durante las últimas elecciones locales.

Un último punto a tener en cuenta es que las organizaciones de la sociedad civil no están en contra de los acuerdos comerciales en sí, lo que buscan es que estos sean justos y permitan el verdadero desarrollo humano sostenible, la superación de la pobreza y la profundización de los derechos humanos (Bocchi, 2010, p. 418). En este sentido, al existir una discrepancia entre el discurso del presidente Santos y la realidad, la aprobación de dicho tratado sería, para estas organizaciones, un acto irresponsable de la Unión Europea, puesto que envía una señal de recompensa a un gobierno que no ha cumplido sus deberes en materia de derechos humanos.

El contexto regional: Comunidad Andina-Unión Europea

En el nivel macro de la relación Colombia-Unión Europea, los lazos han logrado mantenerse medianamente activos, pese a los actuales desafíos internos que enfrentan tanto la CAN como la Unión por salvar su propio modelo de integración. Esto ha sido posible gracias al compromiso constante de la Unión Europea por apoyar los procesos de integración subregional en Latinoamérica. Proyectos como el reciente "Apoyo a la cohesión económica y social en la CAN"¹⁵ permiten el encuentro constante de representantes de ambos bloques para reforzar y acompañar los diferentes procesos de la integración andina.

Gracias a los avances que ha alcanzado la CAN, como la búsqueda por el establecimiento de una zona de libre comercio y el nuevo andamiaje institucional surgido del Protocolo de Trujillo (1996), la Unión Europea ha venido creando un conjunto de instrumentos de actuación¹⁶, los cuales han sido determinantes para la profundización de los lazos políticos, económicos, culturales y sociales entre las partes. En 2003, la Unión Europea decidió llevar a cabo un AA con el grupo andino, el cual, como se mencionó

¹⁵ La Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (Eaces) surge en el marco del Proyecto de Cooperación CAN-Unión Europea de Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la CAN dentro de la estrategia de cooperación regional 2007-2013, la cual tiene como objetivo principal mejorar la capacidad para formular y aplicar políticas regionales en materia de cohesión social y económica y de desarrollo territorial. Este proyecto busca respaldar el proyecto de integración fronteriza, a partir de su propia experiencia.

¹⁶ Algunos medios de actuación en el marco de esta relación son: el diálogo político, los Acuerdos Marco de Cooperación de Tercera Generación (1992), el acceso preferencial (SPG Andino) y el diálogo especializado en materia de drogas. Este último es un elemento que ha sido muy importante para Colombia e innovador, ya que la Unión Europea es el único grupo de integración en el mundo que ha establecido un diálogo institucionalizado sobre drogas ilegales. Las preferencias comerciales han sido especiales para fortalecer la labor de los países andinos en su lucha contra las drogas.

anteriormente, incluía un acuerdo de libre comercio. Las primeras rondas de negociación de este pilar, servirían para poner sobre la mesa los intereses y expectativas de cada región, así como la muestra de las asimetrías en las percepciones políticas y económicas. El grupo estuvo dividido entre Bolivia y Ecuador, los cuales, además de solicitar un trato diferencial, mostraban reparos en el manejo de la propiedad intelectual, servicios, inversión y compras públicas. Por su lado, Colombia y Perú, cuyas agendas exteriores se concentraban hacia la apertura, se mostraron más flexibles en las demandas de la liberalización por buscar la firma rápida del TLC.

Este escenario, marcado por los constantes aplazamientos a las rondas de negociaciones, las contradictorias y diversas posiciones de los países andinos y la renuencia de Bolivia y Ecuador a firmar un tratado “poco social” llevaron al agotamiento de la negociación bloque-bloque y la decisión en 2008 de la Comisaría Europea de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, de llevar a cabo negociaciones de carácter bilateral con Perú y Colombia. Como resultado, la Comisión Europea empezó a adelantar un nuevo enfoque en América Latina en el que reconoce la diversidad de posiciones y da más vía al bilateralismo.

El cambio de estrategia de la Unión Europea no significa el rompimiento del AA, ya que Bolivia y Ecuador podrán ser parte del acuerdo comercial aún cuando Colombia y Perú ya estén en una fase más adelantada del proceso. No obstante, la decisión de la Unión de adelantar negociaciones con solo dos Estados ha generado una serie de críticas por parte de actores de la sociedad civil, los cuales consideran que el rompimiento de negociación bloque-bloque es un factor que puede llegar a alterar y perjudicar el proceso de integración de los Estados andinos. La posición de la Unión Europea resulta contradictoria frente a la primera decisión de no entrar en negociaciones hasta que la CAN demostrara avances concretos para la realización del mercado único (Vieira, 2008, p. 5).

El rompimiento de la relación bloque-bloque y los pocos avances alcanzados por reforzar el diálogo birregional pueden ser entendidos bajo una serie de tropiezos que ha tenido la Unión Europea con toda la región latinoamericana, al buscar actuar mediante una estrategia desgastada que no corresponde a la realidad actual latinoamericana. Como lo señala Celestino del Arenal (2009), se hace cada día más notable que la estrategia de la Unión Europea hacia la región “ha dejado de tener sentido y, consecuentemente no sirve para relanzar las relaciones birregionales [...] el problema es que ni los países latinoamericanos tienen ideas claras y compartidas sobre los presupuestos que deben inspirar sus relaciones con Europa, ni la UE tiene definida una nueva estrategia [...]” (p. 17).

El escenario de este nivel de relación podría cambiar, teniendo en cuenta la nueva estrategia de política exterior colombiana de volver a la región sudamericana y el papel proactivo que ha tenido el país en el marco de los espacios multilaterales

subregionales como la CAN¹⁷. El presidente Santos, reconociendo los buenos aires económicos de Colombia y el protagonismo que ha venido adquiriendo en la escena mundial, parece asumir un papel de liderazgo dentro de la CAN, lo cual podría jugar a favor para dinamizar la relación CAN-UE. No obstante, este escenario no se definirá hasta el desenlace de la crisis del viejo continente.

Conclusiones

De conformidad con lo expuesto, se considera que la actual política exterior de Colombia con la Unión Europea, liderada por el presidente Santos, hace parte de un amplio proceso donde, consciente de las limitaciones que la han caracterizado durante años, se busca darle un giro a partir de una idea renovada del Estado y la percepción de un gobierno que cree en que Colombia puede jugar un papel más proactivo dentro del sistema internacional.

Aunque es muy pronto para determinar si la relación Colombia-Unión Europea actualmente se encuentra en un proceso de profundización, existen ciertos hechos que pueden dar una señal de este escenario a futuro.

Santos reconoce que adherirse a todas las políticas estadounidenses no es conveniente para Colombia. En este sentido, se ha abierto al mundo y aún más a la región latinoamericana. Con la Unión Europea ha buscado dinamizar las relaciones a través de una agenda más amplia, que reconoce los temas en boga de la agenda global. En esta dirección, no se habla de buscar apoyo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, sino en la creación de proyectos conjuntos en temas de energía, ciencia y tecnología, entre otros.

Al incluir nuevos asuntos en la agenda exterior, se puede señalar que la política exterior puede estar pasando por un proceso desecuritización¹⁸. El ex presidente Uribe logró securitizar la agenda exterior del país al ligar un número de asuntos cruciales al tema de la seguridad nacional, poniendo en el centro de sus relaciones internacionales temas como las drogas (definido fundamentalmente como un asunto de seguridad) y lucha interna contra el terrorismo. De esta manera, en nombre de la seguridad nacional, se desdibujaron los objetivos que debe cumplir la política exterior de un Estado. El presidente Santos, por su parte, busca construir una nueva idea de país donde las relaciones

¹⁷ El pasado mes de julio, el presidente Santos hizo un llamado a darle un "revolcón" a la CAN, a través de un proceso de reingeniería de su sistema institucional y la reformulación de los fines del grupo andino.

¹⁸ La desecuritización debe entenderse bajo la dicotomía securitización/desecuritización. La securitización se refiere a un proceso de construcción de una nueva realidad donde el concepto de seguridad se amplía y hace referencia a múltiples aspectos para preservar a un individuo, sociedad o Estado. De acuerdo con Ole Waever y Barry Buzan (Escuela de Copenhague), la securitización debe ser entendida como un discurso en la práctica donde las élites consideran un asunto determinado como una amenaza, los cuales vulneran la supervivencia de los actores implicados y llevan a tratarlo con medidas de emergencias y acciones excepcionales.

internacionales no se agotan en el tema de seguridad; todo lo contrario, incluyen una diversidad de temas, como el comercio, el medio ambiente y los derechos humanos, que son importantes en sí mismos y no solo en función del logro de la seguridad nacional.

La concretización del acuerdo comercial es el principal objetivo de Colombia en materia de inserción internacional y es una estrategia que permitirá reforzar las relaciones Colombia-Unión Europea. Al estar la decisión final en manos del Parlamento Europeo, el presidente Santos ha buscado un cambio de mayor compromiso en la defensa de los derechos humanos y un diálogo más cordial con las organizaciones de la sociedad civil que el gobierno anterior nunca planteó.

En ese cambio de identidad y búsqueda por cambiar la percepción del país, el presidente Santos está siendo efectivo en moverse hacia una concepción de seguridad entendida como ausencia de violencia física a una más amplia y acorde con la redefinición del concepto que adoptó la Unión Europea de “seguridad humana”. Medidas que está llevando a cabo para reparar a las víctimas del conflicto armado –la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras–, enfatizar en el fortalecimiento de las instituciones civiles y los servicios básicos, así como el despliegue de programas económicos y sociales dirigidos a combatir la pobreza y la desigualdad corresponden a un nuevo enfoque de seguridad que va más allá del reducido ámbito militar.

No obstante, aunque existen nuevos intereses y un deseo por lograr una política multilateral y plural en consonancia con la política exterior europea, existen presiones sistémicas tanto al interior como al exterior que influyen directamente y pueden llegar a limitar los planes de política exterior del país. Estas presiones se refieren, fundamentalmente, a la situación interna de conflicto armado y el problema de las drogas. Por tanto, la política exterior deberá tener en cuenta estos elementos que pueden mantener la imagen de Colombia como país desestabilizador, lo que le impediría llevar a cabo un papel de líder.

Recomendaciones

Sin ánimo de hacer una lista pretenciosa, a continuación, se presentan algunas recomendaciones para la consolidación de una buena política exterior orientada a la Unión Europea.

1. La construcción de una renovada identidad compartida del país debe corresponder con la realidad. Si bien el país se percibe como el nuevo motor impulsador del desarrollo económico en la región, Colombia presenta una distribución del ingreso altamente inequitativa, una población que sigue sufriendo de desplazamiento forzado, altas cifras de desempleo y dificultades para que la gran mayoría de la población tenga acceso a los servicios básicos, a los activos de producción, a la justicia, etcétera. Asimismo, como hechos recientes lo han demostrado, el Estado no cuenta con los recursos ni la infraestructura necesaria para solventar consecuencias graves de fenómenos naturales. Dado lo anterior, y aunque se desconoce aún como

procederá la nueva cooperación y los montos de esta reducción, el gobierno deberá prestarle especial atención a lo que significará la nueva estrategia de cooperación a partir del 2014 para Colombia.

2. En esta misma vía, Colombia deberá tener en cuenta que el tema de los derechos humanos y las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil requiere, además de un importante cambio en el discurso y actitudes, reformas institucionales, estrategias concretas a mediano y largo plazo para mejorar su desempeño en la reducción de las violaciones de estos derechos. Para evitar desencuentros con la sociedad civil, a futuro, se debe llegar a un consenso acerca de las posibles soluciones del conflicto y las maneras de tratarlo. Aunque el diálogo tripartito que se está desarrollando entre la sociedad civil, el gobierno y la comunidad internacional en el tema de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario es un paso positivo, aún se requiere de un mayor involucramiento de la sociedad civil y la academia en la formulación de la política exterior. Un verdadero giro requiere apartarse de la idea de que la política exterior le corresponde solo a los agentes políticos y que no es un tema de interés público.
3. A pesar que ni la Unión Europea ni los estados miembros priorizan las relaciones con Colombia, el país puede aprovechar los lazos que ha venido construyendo con algunos Estados como Gran Bretaña, Alemania y Francia, para así incrementar la interlocución hacia nuevos temas como educación, medio ambiente y transferencia de tecnologías, entre otros. El nexa con España también es importante para reforzar las relaciones, teniendo en cuenta que es el Estado que mayor influye para que la Unión Europea preste su atención hacia Colombia.
4. El Estado debe evaluar los efectos que podrá traer TLC con la Unión Europea en áreas sensibles, así como tener en cuenta que, para aprovechar los beneficios de este instrumento, a Colombia le hace falta mayor preparación en términos de infraestructura, logística, coordinación entre regiones y adaptación de los productos de acuerdo a las exigencias del mercado europeo.
5. La consecución del AA con todo el bloque andino es lo que más le interesa a la Unión Europea, puesto que marca un papel diferenciador con los acuerdos comerciales que promueven Estados Unidos. Es un instrumento que permitirá dinamizar la cooperación y el diálogo político en temas como los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, ya que Colombia habla de su deseo de convertirse en un líder dentro del Sistema Interamericano y la Unión Europea es el principal actor comprometido con el fortalecimiento de la integración regional, el país puede enfocarse en liderar un proceso de refuerzo dentro de la CAN e impulsar la consecución del AA CAN-UE. En esta línea, los encuentros en el marco de las cumbres UE-AL-Caribe aparecen como un espacio oportuno que debe aprovecharse para ejercer un papel más activo no solo porque pone a la región nuevamente dentro del

radar europeo, sino porque le permite a Colombia proyectarse como líder dentro del proceso de reforzar la integración andina.

6. Por último, si se tiene en cuenta la premisa de que la política exterior de un país tiene que ver con las percepciones de los *policy makers*, que son quienes tienen la última palabra en la orientación internacional del Estado, se espera que este posible giro no sea algo coyuntural producto nada más de una nueva visión del presidente Santos. En este sentido, se esperará una estrategia a mediano-largo plazo que permita consistencia en el proceso de redefinición de acciones, prioridades y objetivos y que soporte y prolongue en el tiempo el cambio perceptual adelantado hasta el momento por el presidente Santos.

Referencias bibliográficas

- Alemany, C. (2007). “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”. En C. Freres y otros (ed.). *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Documentos de trabajo 15. Madrid: Fundación Carolina, 43-63.
- Álvarez, J. (2005). “El Nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea”. *Boletín económico de ICE* 2852.
- Arenal C. y J. A. Sanahuja (2010). *La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Bocchi, D. (2010). “Colombia y los actores no estatales en el escenario internacional”. En *Más allá de la seguridad democrática*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 411-421.
- Camargo, S. (2000). “Orden mundial, multilateralismo, regionalismo, perspectivas clásicas y perspectivas críticas”. En F. Rojas Aravena (ed.). *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Cardona, D. (marzo-abril de 2004). “Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina. Tareas inmediatas”. *Nueva Sociedad* 190: 117-124.
- Castro, L. (2008). *Acuerdos de Asociación ¿un nuevo capítulo en las relaciones América Latina- Unión Europea?* Bogotá: PIDHDD.
- Carrascosa, A. (abril-junio de 2010)., “Unión Europea y América Latina y el Caribe, socios globales”. *Revista Miradas al Exterior* 14: 6-14.
- Centro de Investigación para la Paz (cip-fuhem) (febrero de 2006). “La Unión Europea y Colombia en la encrucijada”. En *Documento estratégico*. En línea: http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/documento_estrategico_2_UColombia.pdf. Recuperado: 13 de junio de 2012.

- Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2010). "ABC del acuerdo comercial con la Unión Europea". En línea: <http://www.mincomercio.gov.co>. Recuperado: marzo de 2012.
- Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012). Dirección de relaciones comerciales. Unión Europea.
- Colombia. Presidencia República (junio de 2012). "Colombia firmó Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea".
- Colombia Reports (6 de abril de 2011). "Santos chairs UN meeting, requests more help for Haiti". En línea: <http://colombiareports.com/colombia-news/news/15423-santos-chairs-un-meeting-requests-more-help-for-haiti.html>. Recuperado: Mayo de 2012.
- Comisión Europea (2012). *Anual report 2012 on the European's Union development and external assistance policies and their implementation in 2011*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2010). *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2007). "América Latina. Documento de Preparación Regional". En línea: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf. Recuperado: 12 de abril de 2012.
- Comisión Europea (2007). "Colombia. Documento de estrategia país, 2007- 2013". En línea: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf. Recuperado: agosto de 2010.
- Comisión Europea. (2003). Acuerdo diálogo político y cooperación UE-CAN.
- Delegación de la Unión Europea en Colombia (2011). *Evolución de las relaciones comerciales y de inversión Colombia-Unión Europea 2010-2011*. Bogotá: Delegación de la Unión Europea en Colombia.
- Del Arenal, J. C. (2009)- "Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?". En Real Instituto Elcano. En línea: <http://www.elcano.com>. Recuperado: mayo de 2012.
- El Comercio* (19 de abril de 2012). "Colombia y España reforzarán cooperación empresarial aseguran Santos y Rajoy".
- ENS* (marzo de 2011). "Organizaciones sociales y sindicales presentan manifiesto contra TLC con UE". En línea: <http://www.colectivodeabogados.org/Organizaciones-sociales-y>. Recuperado: 30 de marzo de 2011.

- Fazio, H. (1998). *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Iepri.
- Flemes, D. (2012). “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico”. *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?*. Bogotá: KAS, 19-38.
- Grabendorff, W. (noviembre-diciembre de 2006), “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina ¿Una asociación estratégica?”. *Nueva Sociedad* 164: 34-44.
- Gratius, S. (2011). “Missing Latin America’s Rise”. En *Challenges for European Foreign Policy in 2012*. España: Fride, 83-93.
- Gómez, J. D. (s.f.). “La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado”. Fundación Universitaria Católica del Norte.
- Herrera, B. (2011). “Tratado de Libre Comercio Colombia-Unión Europea: retos y desafíos”. *Fescol*. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/o8860.pdf>. Recuperado: 6 de marzo de 2012.
- Herrera, B. (2009). “La ausencia de una política en las relaciones exteriores del Estado Colombiano. *Revista Javeriana* 573 (145): 14-19.
- Herrero, S. y L. Rouquayrol (2007). “Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina”. En línea: ec.europa.eu/europeaid/where/.../guidecooperation_eu_la_es.pdf. Recuperado: junio de 2012.
- Human Right Watch (2012). “Informe mundial 2012”. En línea: <http://www.hrw.org>. Recuperado: abril de 2012.
- Kaldor, M.; M. Martin y M. Selchow (2008). “Human Security: a European Strategic Narrative”. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/o5172.pdf>. Recuperado: 12 de marzo de 2012.
- Oviedo, S. y M. Reina (2011). “Colombia y el TLC con la Unión Europea”. *Fescol Policy Paper* 4.
- Martín y Pérez de Nanclares, M. (s.f.). Estudio Preliminar. Real Instituto Elcano. En línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007>. Recuperado: febrero de 2011.
- Martín, C. (2002). “Las relaciones América Latina-nión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político”. *Revista de Ciencia Política . XXIII*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Academia Nacional de estudios políticos y estratégicos..
- Malamud, C. (2010). “La Cumbre Alcúe de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina”. Real Instituto Elcano. En línea: <http://129.35.96.152/>

wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari98-2010. Recuperado: marzo de 2012.

Pastrana, E. (2011). "El futuro de las relaciones entre Colombia y la UE: ¿profundización o estancamiento?". En *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol, 201- 235.

Pastrana, E. (2010). "La política exterior colombiana en materia de integración". *Centro Andino de Estudios Internacionales* 9. Quito.

Pastrana, E. (2009). "Las relaciones Colombia-Unión Europea: estancamiento o profundización". *Revista Javeriana* 753: 28-35.

Pastrana, E. (2008). "El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas". *Policy Paper* 37. Bogotá: Fescol.

Pastrana, E. (diciembre de 2005). "Relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras". *Policy Paper* 15. Bogotá: Fescol.

Proexport Colombia. (2012). "Análisis de exportaciones colombianas. Enero- noviembre de 2011". En línea: disponible en la base de datos de Proexport Colombia. Recuperado: abril de 2012.

Proexport Colombia. (2011). "Estadísticas de las exportaciones colombianas acumulado enero-diciembre de 2011". En línea: disponible en la base de datos de Proexport Colombia. Recuperado: abril de 2012.

Ramírez, S. (enero-febrero de 2011). "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva Sociedad* 231: 79-95.

Rose, G. (octubre de 1998). "Neoclassical realism and theories of foreign policy". *World Politics* 51: 144-172. En línea: disponible en la base de datos Jstor. Recuperado: mayo de 2012.

Rojas, D. (mayo-agosto de 2006). "Balance de la política internacional del gobierno de Uribe". *Revista Análisis Político*: 85-106.

Semana (16 de marzo de 2011). "Colombia, con grado de inversión".

Stritzel, H. (2007). "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond". En *European Journal of International Relations*. En línea: disponible en la base de datos de SAGE. Recuperado: 3 de marzo de 2012.

Taliaferro, J. (2007). "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extrative State". *Security Studies* 15 (3): 464-495.

- Taliaferro, J. W.; S. E. Lobell y N. M. Ripsman (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- TIME* (12 de abril de 2012). "The Colombian Comeback".
- Tokatlián, J. G. (2011). "La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático". En Borda y otros. *Misión de política exterior 2009-2010*. Bogotá: Uniandes, 373-400.
- Torres, A. (2011). "La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales". En Real Instituto Elcano. Madrid.
- Viera, E. (2008). *Hacia un acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*. KAS papers.
- Villarino, C. (2009). *Un mundo en cambio. Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea*. Barcelona: Icaria.
- Velosa, E. (2012). "Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo". En *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* Bogotá: KAS, 39-55.
- Wendt, A. (2008). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". *International Organization* 46 (2). 391-425. En línea: disponible en la base de datos de Jstor. Recuperado: 3 de marzo de 2012.
- Zakaria, F. (2000). *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona: Gedisa.