

La Unión Europea y Colombia en la encrucijada

Centro de Investigación para la Paz
(CIP-FUHEM)

La Unión Europea y Colombia en la encrucijada

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Coordinación: Mabel González Bustelo y Antonio Sanz Trillo

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Teléfono: 91 576 32 99

Fax: 91 577 47 26

cip@fuhem.es www.cip.fuhem.es

Madrid, 2006

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (CIP-FUHEM)

Creado en 1984 por FUHEM como una institución privada, independiente y no gubernamental, el Centro de Investigación para la Paz es un instituto de análisis sobre cuestiones internacionales que aborda, desde una perspectiva multidisciplinar, los conflictos armados, sus causas y actores, la prevención y los procesos de reconstrucción y resolución de conflictos.

© FUHEM, Fundación Hogar del Empleado

Derechos de reproducción prohibidos. Para solicitar autorización de reproducción, deben dirigirse a la entidad que edita este documento, indicado en esta misma página.

Las opiniones del presente documento no reflejan necesariamente las de FUHEM, y son responsabilidad de sus autores.

ÍNDICE

1. EL CONTEXTO DE COLOMBIA	1
Ley de Justicia y Paz	2
Derechos humanos	3
Las relaciones con los países vecinos	4
El papel de Estados Unidos	5
2. LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA	7
El contexto regional: la comunidad andina	7
Las relaciones con Colombia: dificultades y desafíos	8
Unas relaciones políticas complejas	9
Relaciones comerciales y cooperación	13
3. RECOMENDACIONES	15
A la Unión Europea	15
A la sociedad civil	16

DOCUMENTO ESTRATÉGICO Nº 2
LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA EN LA ENCRUCIJADA

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Madrid, Febrero de 2006

La Unión Europea ha desarrollado a lo largo de los últimos años diferentes estrategias hacia el conflicto colombiano que han oscilado entre la promoción de una salida negociada al conflicto y el apoyo al Gobierno de Álvaro Uribe y a su política de Seguridad Democrática. En el momento actual, la Unión Europea se enfrenta a varios dilemas que emanan del proceso de desmovilización y de reinserción del paramilitarismo. No apoyarlo supondría rechazar el argumento oficial del Gobierno de que éste es el primer paso de un proceso de paz más amplio, que también incluirá en algún momento a las organizaciones insurgentes. Ello colocaría a la UE en una posición difícil desde el punto de vista político, al negarse a aceptar que, en efecto, algo ha cambiado en el escenario colombiano, y que hay una oportunidad para la paz que debe ser aprovechada.

Sin embargo, al apoyar la desmovilización en las condiciones en las que se ha planteado, existe el riesgo que la UE se vea envuelta en un proceso que: legitime y perpetúe la impunidad; consolide y legalice la apropiación ilícita de tierras y otros activos por parte de los paramilitares; permita el “reciclaje” de criminales en el seno del aparato de seguridad del Estado; favorezca la reconversión de narcotraficantes en actores políticos y económicos legítimos o, por último, que se convierta en un proceso fallido, en el que no se produzca una verdadera desmovilización y continúen los crímenes y otras violaciones de los derechos humanos.

A corto plazo, la única salida a este dilema es vincular el apoyo de la UE al estricto cumplimiento de condiciones exigentes con relación a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas, garantizando el estricto apego a la ley y la mayor transparencia posible para evitar esos riesgos. Ello supone establecer mecanismos de verificación eficaces y confiables, con la participación de actores internacionales relevantes, y mecanismos de consulta con la sociedad civil.

A largo plazo, para enfrentar este dilema es necesario que la política de la UE no se limite a este ciclo de negociación, desmovilización y reinserción de grupos armados. De esa forma se asegurará que la UE siga contando con una estrategia de paz hacia Colombia si el actual proceso fracasa, evitando una situación de desconcierto y crisis como la que se produjo tras el fracaso de las conversaciones de paz durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Para ello, como ha señalado el Consejo de la UE en repetidas ocasiones, es necesario contar con una “estrategia global de paz” que reconozca las causas profundas del conflicto colombiano, y la necesidad de reformas estructurales para asegurar una paz duradera. Por esta razón, el apoyo de la UE y su condicionalidad deben orientarse también a políticas de largo plazo para la reforma del Estado, reducir las desigualdades socioeconómicas, mejorar el acceso a la tierra y a otros activos productivos, y a crear condiciones para el desarrollo económico, apoyando la integración regional y un mejor acceso al capital y a los mercados externos. Finalmente debe valorarse, en particular, qué aspectos del actual proceso de desmovilización estarían en contradicción con esa estrategia global de paz de largo plazo a la hora de establecer el apoyo y la condicionalidad de la UE.

1. EL CONTEXTO DE COLOMBIA

La desmovilización de los grupos paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ha continuado durante el año 2005 y está previsto que concluya a finales de este año, a pesar de las denuncias y dudas expresadas por distintas organizaciones colombianas e internacionales. La desmovilización de las AUC es parte integral de la política de seguridad democrática del presidente Uribe, que se basa en el uso de la fuerza contra los grupos que se niegan a dejar las armas y la apertura de canales de comunicación con todos aquellos que acepten declarar un cese de hostilidades, como paso previo al abandono de la violencia. En el caso de las AUC está previsto desmovilizar entre 15.000 y 20.000 combatientes para reintegrarlos a la vida civil.¹ Hasta el momento, se han desmovilizado unos 13.300 (entre desmovilizados individuales y colectivos).

La desconfianza que han mostrado diversas organizaciones de la sociedad civil hacia este proceso deriva de la falta de transparencia sobre las condiciones de la negociación, así como la ausencia de espacios para la participación de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas. Además, hay dudas sobre la voluntad real de negociación de las Autodefensas. Amnistía Internacional ha denunciado que, desde que anunciaron su voluntad de dejar las armas, las AUC han sido responsables de más de 2.200 homicidios y desapariciones.² Desde numerosos sectores se afirma que, más que una desmovilización, el proceso es en realidad la transformación del paramilitarismo en un proyecto político, con el objetivo de impulsar la contrarreforma agraria y política. Un informe elaborado por la Fundación Seguridad y Democracia señala que no hay datos ni metodología fiable para averiguar el total de combatientes irregulares; no se producen desmovilizaciones generalizadas; se cuestiona el impacto del proceso en la seguridad de las regiones, etc.³ El mayor temor es que este proceso consagre la impunidad para grupos y personas que son responsables de graves violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).⁴ Además los vínculos de estas organizaciones con el narcotráfico son notorios.

Uno de los aspectos que todavía no están asegurados es la financiación necesaria. El Gobierno colombiano ha utilizado una estrategia en la que primero ha puesto en marcha el proceso y luego trata de recaudar apoyos internacionales y fondos para financiarlo. Logró en la reunión celebrada en Cartagena de Indias, en febrero del 2005 sobre Cooperación Internacional hacia Colombia, que el término "conflicto" fuera sustituido por "lucha contra el terrorismo y drogas ilícitas", mientras que "crisis humanitaria" simplemente desapareciera de la declaración final. Los compromisos que había adquirido anteriormente, relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones de Naciones Unidas, se diluyeron en la retórica antiterrorista.

Además el presidente Uribe ha realizado una campaña diplomática entre julio y agosto en España, Reino Unido, Bruselas y Estados Unidos. En este sentido, pidió a la comunidad internacional 5.700 dólares en asistencia para cada combatiente que abandone las armas, lo que significaría más de cien millones de dólares. La respuesta poco entusiasta recibida hasta ahora se debe a las dudas sobre si sumarse a un proceso que genera desconfianza, con la esperanza de poder influir en él, o quedar al margen de una cuestión de gran trascendencia.

La UE ha expresado su rechazo a la impunidad, pero ha abierto la vía a dar su apoyo político y financiero si se cumplen condiciones como un marco legal amplio, un cese de hostilidades real y una estrategia clara para el desarme, desmovilización y reinserción de los ex combatientes. Algunos gobiernos europeos (Suecia, Holanda, Alemania e Italia) han respaldado el proceso, en una nueva muestra de la dificultad que supone para la UE articular una política exterior común. EE UU ha mostrado cautela por la relación de las AUC con el narcotráfico y porque varios jefes paramilitares están reclamados en extradición por esta

¹ Para un análisis detallado del proceso ver Nuria del Viso, "Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada", *Documento de trabajo N° 2*, CIP-FUHEM, enero de 2005.

² Amnistía Internacional, *Preocupaciones de Amnistía Internacional ante la visita de Uribe a España*, 8 de julio de 2005, en www.es.amnesty.org

³ *Desmovilizaciones individuales: las incertidumbres de la guerra y las limitaciones de la paz*, Informe especial.

⁴ Resulta ilustrativo de las deficiencias del proceso el informe de Human Rights Watch, *Las apariencias engañan. La desmovilización de grupos paramilitares en Colombia*, Vol. 17, N° 3, agosto de 2005. En este informe, Human Rights Watch documenta las prácticas del gobierno en la desmovilización.

cuestión. Además ha afirmado que no respalda la impunidad. Apoyar la desmovilización pondría a prueba la coherencia de sus políticas antidrogas. Sin embargo, en 2004 apoyó el proceso con dos millones de dólares y también aprobó una partida de 3,25 millones para la paz en Colombia, que podrían usarse para ese fin.⁵ En noviembre de 2005, el Congreso de EE UU destinó 20 millones de dólares en 2006 al proceso de negociación con los paramilitares.⁶ Desde la sociedad civil colombiana se reclama un proceso más transparente, el cese efectivo de las hostilidades y, sobre todo, que se respeten los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, es decir, que no se consagre la impunidad.

Por otro lado, el gobierno ha dado algunos pasos para avanzar en la desmovilización de los otros dos grandes grupos armados: el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El caso del ELN está más avanzado, y ha contado con la mediación de México. A principios de septiembre el gobierno colombiano ordenó la puesta en libertad condicionada de Francisco Galán, líder del ELN. Una vez fuera de prisión, durante un plazo de tres meses dispone de estatuto de negociador y puede mantener reuniones que permitan avanzar hacia un futuro acuerdo de paz.⁷ Uribe también ha afirmado que estaría dispuesto incluso a aceptar que en Colombia existe un conflicto armado interno y no un problema de terrorismo, como siempre había mantenido, lo que es una de las condiciones de la guerrilla para iniciar un pre diálogo.⁸

Con respecto a las FARC, por el momento rechazan la oferta de pre diálogo realizada por la Iglesia católica y también la oferta de mediación de ésta. El 3 de septiembre el gobierno ofreció a este grupo una reunión para avanzar en las negociaciones para el intercambio de secuestrados por presos. Durante el periodo de diez días que se considera, no habría acciones policiales ni militares en el lugar del encuentro. A esto se suma que el gobierno ha permitido a 38 integrantes de las FARC acogerse a la ley de Justicia y Paz, en un intento de demostrar que no se trata sólo de una amnistía para los paramilitares sino de una ley integral para la desmovilización de todos los grupos armados.⁹

Todas estas iniciativas gubernamentales han generado sorpresa, y persiste la duda sobre si se trata de pasos decididos para avanzar hacia la paz o más bien de una estrategia propagandística para favorecer la reelección del presidente Uribe.¹⁰ Sin embargo, en todo caso significan un cambio en el clima político al que habrá que dar respuesta, tanto desde la comunidad internacional como desde la propia sociedad civil colombiana.

Ley de Justicia y Paz

Tras debatir numerosos proyectos, finalmente el Congreso colombiano aprobó el 22 de junio la ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005) "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consolidación de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".¹¹ La ley fue sancionada por el Ejecutivo el 25 de julio.

Esta ley ha recibido numerosas críticas de sectores que consideran que no hace justicia a las víctimas del conflicto armado ni es un instrumento en la búsqueda de la paz. Así lo han sostenido la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina en

⁵ Nuria del Viso, *Op. Cit.*

⁶ "EE UU aprobó USD 726,8 millones para Plan Colombia en 2006", *El Heraldo*, 3 de noviembre de 2005.

⁷ "Bogotá deja salir de prisión al líder del ELN para impulsar la paz", *El País*, 8 de septiembre de 2005.

⁸ "Presidente Álvaro Uribe acepta que hay conflicto si el ELN se acoge a un cese de hostilidades", *El Tiempo*, 6 de septiembre de 2005.

⁹ Estas personas cumplirían penas de entre 40 y 60 años de prisión. Al acogerse a la ley de Justicia y Paz, verían reducidas sus condenas de 5 a 8 años. Ver "Paras' acogen a grupo de las FARC", *El Universal.com*.

¹⁰ La Corte Constitucional decidió declarar ajustado a la Constitución el acto legislativo 02 de 2004, que permite la reelección del presidente de la República. Ver "Aprobada la reelección presidencial, pero queda aún pendiente la Ley de garantías electorales", *El Tiempo*, 20 de octubre de 2005. Sobre los términos del debate ver también International Crisis Group, *Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz*, Informe sobre América Latina, N° 14, 16 de junio de 2005.

¹¹ *Gaceta del Congreso*, No. 390, Bogotá, 21 de junio de 2005; y *Diario Oficial*, No. 45.980, Bogotá, 25 de julio de 2005.

Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las principales organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y muchos ciudadanos de Colombia y de otros países. A juicio de estos organismos, la ley se apropia del discurso de los derechos de las víctimas para vaciarlo de contenido y establece algo muy similar a una amnistía general encubierta.

De acuerdo a este marco jurídico, los “desmovilizables” no están obligados a confesar sus delitos, a pedir perdón a sus víctimas, ni a devolver los bienes adquiridos mediante sus crímenes. La pena máxima que deben cumplir serán ocho años de cárcel, de los que pueden descontarse hasta 18 meses por el tiempo que deban permanecer a la espera de juicio. Esto se considera contrario al marco que establece la Constitución colombiana y numerosos instrumentos del Derecho Internacional ratificados por el Estado de Colombia. También se ha denunciado que las víctimas fueron ignoradas durante el trámite parlamentario de la ley y no van a recibir una reparación integral por los daños sufridos. En general, se ha criticado que el texto no garantiza la verdad, la justicia ni la reparación, por lo que no será un avance hacia la construcción de la paz.

La ley ha sido recurrida ante la Corte Constitucional, que debería pronunciarse antes del final del año 2005. Algunos autores, como el jurista Hernando Valencia Villa, han sugerido que, si los autores de delitos violentos no son obligados a ajustar cuentas con la justicia colombiana, éste podría ser un caso para la Corte Penal Internacional, que podría intervenir en la cuestión.¹²

Derechos humanos

“La situación de los derechos humanos siguió siendo crítica”. Con esta frase, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louis Arbour, resumía la situación en Colombia. En su informe anual la Alta Comisionada reconocía que han disminuido algunos indicadores de violencia, como los homicidios, las masacres y los secuestros, a pesar de lo cual se mantienen en índices elevados. Por el contrario, han aumentado las detenciones arbitrarias y las torturas. La Alta Comisionada afirmó:

Hubo un aumento de denuncias de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la fuerza pública y a otros servidores públicos. Continuaron siendo altos los de torturas y desapariciones forzadas. Fueron notables las denuncias de detenciones y allanamientos sin los fundamentos jurídicos adecuados, por parte de miembros del Ejército y de la Fiscalía. También hubo casos de manipulación de pruebas y de testigos. La continuidad de los nexos entre servidores públicos y grupos armados ilegales, en particular paramilitares, se puso de manifiesto en varias denuncias en las que se atribuyó responsabilidad estatal por acción directa u omisión. Persistió la precariedad de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para los grupos y regiones más vulnerables del país, y en particular en cuanto al acceso, la disponibilidad, la permanencia y el goce de los derechos al trabajo, a la educación, a la salud, y a la vivienda.

Los grupos paramilitares no respetaron el cese de hostilidades. Los grupos armados al margen de la ley, particularmente las FARC-EP y los paramilitares, siguieron cometiendo graves y numerosas infracciones como ataques a la población civil, ataques indiscriminados, homicidios, masacres, toma de rehenes, actos de terrorismo, desplazamientos forzados, utilización de minas antipersonal, reclutamiento de menores, y esclavitud y atentados contra la dignidad personal de las mujeres y niñas, como los actos de violencia sexual. Hubo denuncias de infracciones que se atribuyeron a miembros de la fuerza pública, en particular a miembros del Ejército, por homicidios, ataques indiscriminados, desplazamientos forzados, y ataques a la integridad y dignidad personales de las mujeres.¹³

¹² Hernando Valencia Villa, *La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, Madrid, CIP-FUHEM, 2005.

¹³ *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (28 de febrero de 2005), Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 61º periodo de sesiones, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005. En esta línea se puede consultar también CCJ, *Colombia: En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario (Agosto de 2002 a agosto de 2004)*.

Es una descripción desalentadora que cuestiona la fiabilidad de las cifras oficiales,¹⁴ según las cuales se han reducido todos los índices importantes de violencia en Colombia: “Se observó que hace falta un sistema estadístico oficial que recoja adecuadamente las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, apuntaba Arbour.¹⁵ Un informe reciente de la Fundación Seguridad y Democracia demuestra con datos que, en efecto, ciertos indicadores señalan una tendencia positiva, pero que otros, como los combates entre la Fuerza Pública y los grupos irregulares, se han incrementando sustancialmente.¹⁶

El desencuentro sobre la situación de los derechos humanos es de tal magnitud en algunos aspectos que los datos que ofrecen unos y otros conducen a conclusiones muy dispares. Por ejemplo, mientras que para el gobierno los desplazados forzosos disminuyeron un 37% en 2004, para la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) se produjo un aumento del 38,5%.¹⁷

Las relaciones con los países vecinos

El gobierno colombiano sigue manteniendo relaciones difíciles con sus países vecinos, especialmente Venezuela y Ecuador, los que más sufren los efectos de este conflicto en sus fronteras. Algunos de estos problemas son el uso de su territorio como retaguardia por miembros de los grupos armados colombianos; la llegada de refugiados; la militarización de las fronteras para contener la expansión de la violencia; tráfico de armas, drogas y precursores químicos; las fumigaciones aéreas, que afectan a otros países como Ecuador, etc. Además de todo ello, los problemas fronterizos han contribuido a una carrera armamentística regional que alimenta la inestabilidad política, al tiempo que obstaculiza la integración económica.

Las relaciones con Venezuela, siempre complejas, han empeorado con el enfrentamiento entre los gobiernos de Uribe y Hugo Chávez. El primero es el principal aliado de la administración de George W. Bush en el hemisferio y ha apoyado casi todas sus políticas (incluida la invasión de Irak), a la vez que recibe su apoyo y negocia un Tratado de Libre Comercio. El segundo, por el contrario, se encuentra entre sus principales detractores y lidera la oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida desde Washington, y a los Tratados de Libre Comercio (TLC), y fomenta un modelo alternativo de integración regional fundamentado en la capacidad energética de Venezuela y en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA),¹⁸ como puso de manifiesto en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005.

En este contexto, parece que el apoyo incondicional de la Administración Bush a Uribe es utilizado también como una vía para presionar a Chávez. El último episodio de esta tensión fue la captura, a finales del año 2004, del miembro de las FARC Rodrigo Granda en territorio venezolano, sin comunicarlo a las autoridades de este país. El embajador estadounidense en Bogotá expresó su apoyo a esta violación de soberanía mientras que el de Caracas no hizo declaraciones, en una nueva muestra del doble rasero de Washington. Otra fuente de tensión fue la suspensión de la venta de material militar del gobierno español a Colombia, mientras se firmaba un contrato millonario con el gobierno venezolano. La situación volvió a la normalidad tras la cumbre celebrada en Ciudad Guayana, entre los presidentes de Brasil (Luis Inácio Lula da Silva), España (José Luis Rodríguez Zapatero), Colombia y Venezuela, y con la visita oficial de Zapatero a Colombia a finales de marzo.

Con respecto a Ecuador, el gobierno de Alfredo Palacio, que sustituyó a Lucio Gutiérrez al frente del Ejecutivo, tiene como principales problemas su provisionalidad y la posibilidad de que surjan de nuevo protestas populares, y se ha comprometido a respetar cuatro ejes fundamentales en su quehacer político: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a la fumiga-

¹⁴ Los datos presentados por el gobierno de Colombia se pueden consultar en Vicepresidencia de la República, *Informe anual de derechos humanos 2005*.

¹⁵ *Informe de la Alta Comisionada, Op. Cit.*

¹⁶ Fundación Seguridad y Democracia, “Uribe, tres años después”, *Informe Especial*, Bogotá, agosto de 2005.

¹⁷ CODHES, “Desplazados en el limbo”, *Boletín informativo*, N° 56, Bogotá, 1 de febrero de 2005.

¹⁸ El ALBA tiene entre sus principales objetivos la lucha contra la pobreza y la exclusión social mediante las alianzas estratégicas entre países latinoamericanos. Su enfoque se basa en la integración latinoamericana y en la negociación en bloques subregionales. Ver información y documentos al respecto en www.alternativabolivariana.org

ción de cultivos ilícitos en áreas fronterizas y participación de la población en las decisiones relativas a los acuerdos de libre comercio.

Aunque Lucio Gutiérrez se mostró muy crítico con el Plan Colombia antes de llegar al poder, una vez en él no cuestionó de forma real las fumigaciones en la frontera e incluso apoyó la política de “seguridad democrática” de Uribe y el acercamiento a Washington. Su colaboración permitió la captura del comandante de las FARC Simón Trinidad en territorio ecuatoriano, en enero de 2003.¹⁹ Sin embargo, el clima político ha cambiado notablemente en los últimos meses. En la relación con Colombia, el nuevo ejecutivo ecuatoriano ha realizado declaraciones muy críticas que no tienen precedentes en las relaciones recientes entre ambos países. Por ejemplo, denuncia que ha tenido que descuidar la frontera con Perú para situar a 12.000 soldados en bases fronterizas con Colombia, mientras este país no hace lo propio. Desde Bogotá se alega que tiene brigadas móviles a lo largo de sus 640 kilómetros de frontera, pero Ecuador pide una presencia militar mayor y además fija. Por otro lado, fuentes gubernamentales de Quito estiman en 600.000 los colombianos que están en el país de forma irregular, lo que está siendo utilizado desde ciertos sectores políticos para alentar la xenofobia. El gobierno ecuatoriano denuncia la falta de colaboración de Bogotá para apoyar a estas personas y ha anunciado que incluso podría comenzar a exigir visados a los ciudadanos colombianos.

El principal punto de discordia entre ambos países son las fumigaciones de cultivos ilícitos. Ecuador denuncia que las fumigaciones en zonas fronterizas han afectado a sus campesinos y reclama una franja de protección de diez kilómetros, algo que se rechaza desde Bogotá. El caso se ha presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). También se han anunciado iniciativas ante la Organización Mundial de la Salud (OMS) o incluso ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Además el ministro de Defensa, general Oswaldo Jarrín, ha afirmado que Ecuador no considera terroristas a las FARC.²⁰ Algunos sectores han visto en esta cuestión la influencia de Chávez en Ecuador y la posibilidad de que ambos países firmen acuerdos en materia de cooperación petrolera. El 1 de septiembre de 2005, la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de Ecuador y Colombia se saldó sin resultados concretos por sus discrepancias.

Por todo ello, parece difícil que se pueda lograr una mayor participación de los países vecinos en cualquier intento de resolución del conflicto colombiano y otras cuestiones compartidas de seguridad, dado que para ello sería necesario partir de una definición conjunta de lo que se consideran amenazas, antes de plantear cómo darles respuesta. En el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se han dado pasos, como considerar la paz y la seguridad objetivos específicos de la organización, la creación de una Zona Andina de Paz y la aprobación de directrices para una política exterior común (en julio de 2004), pero todo ello ha avanzado poco más allá de declaraciones sin mayor impacto.²¹ La inestabilidad política en todos los países del área, junto con el conflicto armado en Colombia, han generado una situación en que se mezclan la inseguridad, la pobreza, la crisis de funcionamiento y de legitimidad del Estado y la incertidumbre económica.

El papel de Estados Unidos

En el segundo mandato de George W. Bush, EE UU sigue definiendo su política exterior centrada en la “guerra global contra el terrorismo”, cuyos principales enemigos son los grupos terroristas y la proliferación de armas de destrucción masiva.²² América Latina y el Caribe han sido relegadas a un segundo plano en la agenda de prioridades, excepto algunos casos concretos, pero el enfoque basado en la seguridad ha predominado en las relaciones con esta región. Algunos autores afirman, incluso, que el Comando Sur y el Pentágono son los protagonistas a la hora de definir esas relaciones, hasta el punto de que el

¹⁹ Transnational Institute, *Las fumigaciones no respetan fronteras. Informe sobre políticas de drogas*, septiembre de 2005, disponible en www.tni.org

²⁰ Daniel Coronell, “Bomba de tiempo”, *Semana*, N° 1.218, 2 de septiembre de 2005, en www.semana.terra.com.co

²¹ International Crisis Group, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, Informe sobre América Latina, N° 9, 23 de septiembre de 2004, en www.crisisweb.org

²² El presidente Bush anunció la idea de la “guerra preventiva” en un discurso realizado en octubre de 2002. Ver *Declaraciones del Presidente sobre Irak*, The White House, 7 de octubre de 2002.

primero se ha convertido en el “procónsul” del proyecto imperial estadounidense.²³ Entre 2002 y 2003, el número de militares latinoamericanos (especialmente colombianos) entrenados por EE UU aumentó un 50%, y se está impulsando su participación en áreas como la prevención de delitos de seguridad pública y su autonomía frente al poder civil, algo preocupante en esta área. Actualmente todos los países latinoamericanos reciben algún tipo de ayuda militar, incluso aquellos que no reciben ayuda social y económica (como Argentina o Uruguay), y el primer tipo se ha equiparado ya al volumen del segundo.²⁴

En Colombia, la estrategia antiterrorista confluye con la “guerra contra las drogas” que había sido, tradicionalmente, su principal vía de implicación en el conflicto. Uribe ha utilizado hábilmente el discurso antiterrorista para ubicarse en este marco y obtener apoyo de Washington. Así se explican sus argumentos de que en Colombia no hay conflicto armado, sino un gobierno que lucha contra grupos narcoterroristas.

Este país se ha convertido para EE UU en el principal referente de inseguridad en el hemisferio, dado que hay grupos armados al margen de la ley, grandes cultivos de coca y amapola y un Estado que no controla todo su territorio. Esto ha significado el envío de grandes cantidades de ayuda, especialmente militar, que además puede utilizarse indistintamente en la lucha antidroga y antiterrorista (lo que se traduce, en la práctica, en el paso del Plan Colombia al Plan Patriota). También se debe a que Uribe es percibido como un líder fuerte que ofrece soluciones, a su elevado respaldo entre la opinión pública y a la disminución de las cifras de algunos indicadores como los homicidios, los secuestros y las masacres.

En Washington hay diferencias y algunos sectores del Congreso han expresado su preocupación por el escaso impacto y resultados de las fumigaciones, cuestionando la eficacia de la estrategia seguida en los últimos años. También se ha mostrado preocupación por el envío de ayuda a un país donde hay serios problemas de derechos humanos. Esto se agravó con el proceso de desmovilización de los paramilitares, en el que se puede estar concediendo impunidad a conocidos narcotraficantes reclamados en extradición por Washington (lo que cuestiona la coherencia de su política antidrogas). Sin embargo, por el momento, el enfoque de seguridad el que se ha impuesto.

En febrero de 2005, un grupo de seis senadores estadounidenses de ambos partidos envió una carta al presidente Uribe en la que fijaban unas condiciones bastante exigentes para que EE UU contribuyera a financiar el proceso de desmovilización. Incluían entre ellas un marco jurídico efectivo, el desmantelamiento de la estructura de soporte, fuentes ilícitas de financiación y el poder económico de las AUC, y que aquellos que hayan cometido atrocidades tendrán que responder por sus crímenes.²⁵ La administración Bush se había comprometido a realizar consultas con el Congreso antes de decidir esa financiación. Sin embargo, el 2 de noviembre de 2005 el Congreso aprobó 726,8 millones de dólares para el Plan Colombia en 2006, de los que 20 irán destinados a las negociaciones con los paramilitares.²⁶ Además, a principios de agosto el gobierno estadounidense concedió al ejército de Colombia la llamada “certificación” en derechos humanos, que supone a corto plazo el envío de 62 millones de dólares para la lucha contra el “narcoterrorismo”, a los que podrían seguir otras donaciones.²⁷

La continuidad de la política estadounidense hacia América Latina y especialmente Colombia, centrada en un concepto de seguridad militar, podría verse limitada en el futuro por algunas cuestiones, entre ellas la

²³ Juan Tokatlian, “Las relaciones EE UU-América Latina: la sombra del proconsulado”, en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coord.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005.

²⁴ David Álvarez Veloso y Michelle Isenhouer, “Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto”, *Observatorio N° 2*, FLACSO-Chile, mayo de 2005.

²⁵ Carta de Patrick Leahy, Joseph S. Biden, Christopher Dodd, Richard G. Lugar, Henry J. Hyde y Toni Lantos al presidente Álvaro Uribe, 2 de febrero de 2005, citada en Cynthia J. Arnson, “La política de EE UU hacia Colombia: ¿para dónde vamos?”, en *Hechos del Callejón*, N° 3, año 1, 3 de mayo de 2005.

²⁶ “EE UU aprobó USD 726,8 millones para Plan Colombia en 2006”, *El Heraldo*, 3 de noviembre de 2005.

²⁷ El texto de la declaración de Tom Casey, portavoz en funciones de la Casa Blanca, en el que anunciaba la certificación, comenzaba así: “El 1 de agosto de 2005 la secretaria de estado Condoleezza Rice determinó que hay progreso suficiente para certificar ante el Congreso de Estados Unidos que el gobierno y las fuerzas armadas de Colombia están cumpliendo los criterios legales relativos a los derechos humanos y rompiendo sus lazos con grupos paramilitares”. En “EE UU certifica cooperación de Colombia en derechos humanos”, en <http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Aug/04-379724.html>

dificultad de mantener el actual nivel de gasto con el coste que están suponiendo las operaciones en Afganistán y especialmente Irak, y los problemas fiscales que están generando. Esto ahora puede verse agravado por los costes de la reconstrucción de la costa sur del país tras el paso del huracán Katrina. Además, Oriente Medio centra la atención de Washington mientras América Latina cae en su lista de prioridades. Además, su agenda de seguridad hacia el continente se basa en el terrorismo, el narcotráfico y el libre comercio (mientras que la UE tiene una agenda política, de cooperación y de integración regional, que le puede ayudar a ocupar los espacios que deja libres EE UU).

2. LA UNIÓN EUROPEA Y COLOMBIA

El contexto regional: la comunidad andina

La UE es el único actor externo comprometido con el fortalecimiento de la integración andina y, por su propia experiencia integracionista, puede realizar un aporte único en esta tarea. Los cinco países miembros de la CAN,²⁸ están afectados por una crisis de gobernabilidad que pone en peligro la estabilidad política y condiciona el proceso de desarrollo económico y social (lo que, en Colombia, se ve agravado por el conflicto armado). Pese a los incumplimientos de compromisos y calendarios de la integración andina, la UE debe seguir buscando vías para fomentarla, pues constituye un elemento esencial de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que contribuya a mejorar la situación socioeconómica y la estabilidad de toda la región.

Un incentivo importante para promover la integración andina es el compromiso europeo de avanzar hacia un "Acuerdo de Asociación" UE-CAN. El acuerdo firmado en diciembre de 2003 entre la UE y la CAN, sin embargo, es muy limitado, al no incluir compromisos para el establecimiento de un área de libre comercio. Este acuerdo fue objeto de duras críticas por parte del Parlamento Europeo, en la medida que expresaba las limitaciones de la política de la UE hacia la región.²⁹ En la práctica, es similar al acuerdo de "tercera generación" al que sustituye y queda lejos de las aspiraciones de la CAN de un "verdadero" acuerdo de asociación. En la Cumbre de Guadalajara UE-América Latina y Caribe de mayo de 2004, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales quedó supeditada al cierre de las negociaciones de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a una evaluación conjunta de los avances de la integración andina.

El 1 de julio de 2005 entró en vigor de forma provisional el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SPG Plus), que amplía a 7.200 la lista de productos que pueden exportarse hacia Europa sin aranceles aunque sigue siendo un instrumento parcial y concesional. Los países de la CAN siguen representando un porcentaje muy bajo del comercio total de la UE. Las dificultades para el comercio interno continúan siendo un gran obstáculo para la integración y para lanzar las negociaciones para un acuerdo de asociación que incluya una zona de libre comercio entre las dos regiones, aunque desde algunos sectores se afirma que éstas podrían iniciarse en la próxima Cumbre UE-América Latina, que tendrá lugar en Viena en mayo de 2006.

La UE es el primer inversor en esta región (representa más de una cuarta parte del total de inversión extranjera directa) y es el principal donante de ayuda al desarrollo. La cooperación programable para el periodo 2002-2006 otorgada por la Comisión Europea asciende a 475 millones de euros. La ayuda no reembolsable de la UE (Comisión más estados miembros) supera los 1.000 millones de euros para la CAN y 422 millones para Colombia. Las prioridades son el apoyo al proceso andino de integración y a la construcción de la Zona Andina de Paz.

Sin embargo, persisten las dificultades para avanzar en la integración de la CAN. Una de ellas son las negociaciones que EE UU desarrolla bilateralmente para firmar tratados de libre comercio con Ecuador, Colombia y Perú (excluyendo a Venezuela y Bolivia). Esto causa frustración en la UE aunque, por su par-

²⁸ Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador.

²⁹ Parlamento Europeo, *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero de 2004 (A5-0119/2004).

te, ésta peca en ocasiones de poca coherencia y sus estados miembros defienden más sus intereses comerciales particulares que los de la UE como conjunto. A la vez, también demuestra la falta de compromiso de los propios miembros de la CAN con el proceso de integración.³⁰

Las relaciones con Colombia: dificultades y desafíos

La Unión Europea no ha logrado articular una política coherente hacia Colombia. Su discurso sigue centrado en lograr una paz duradera y en el fin del conflicto armado, pero en parte también se ha visto arrastrada por el discurso de “lucha antiterrorista” que se maneja desde Washington, lo que se reflejó en la inclusión de los grupos armados colombianos en la lista comunitaria de organizaciones terroristas.³¹ En la actualidad, sigue oscilando entre declaraciones que piden el respeto a los derechos humanos y el DIH y el apoyo a los esfuerzos del gobierno de Uribe por lograr una mayor presencia del estado y de las instituciones en todo el territorio nacional.

La política de la UE es ambigua y refleja un consenso de mínimos. Por un lado recibe la presión del gobierno de Uribe, que desarrolla una política de hechos consumados y luego pide ayuda, pero no acepta críticas en materia de derechos humanos o de déficit democrático. Por otro, no hay una alternativa clara ni un discurso único o coherente entre los sectores que reclaman una salida negociada del conflicto armado. Sin embargo, la posibilidad de que Uribe resulte reelegido le exige definir una estrategia política hacia la situación de Colombia.

A la hora de evaluar las políticas europeas es fundamental tener en cuenta la complejidad institucional de la UE, donde se combinan distintos órganos comunitarios con mayor o menor grado de “europeísmo”. El Consejo, clave para determinar la política exterior, es también un foro en que los estados siguen defendiendo sus intereses y visiones particulares, lo que dificulta los acuerdos en esta materia. Las divergencias de opinión, que ya se vieron en relación con la guerra de Irak, existen también con relación a Colombia y muchas otras cuestiones. Por otra parte, es fundamental tener en cuenta la correlación de fuerzas en distintas instituciones (en este momento, en el Parlamento Europeo son mayoría los partidos conservadores, más proclives a políticas de fuerza y menos a las cuestiones de derechos humanos).

Un elemento adicional es la ampliación de la UE a 25 miembros que tuvo lugar en mayo de 2004, y las que están previstas para los próximos años. Se trata de un gran desafío institucional y político que centrará la atención de la UE, ya que será necesario destinar buena parte del presupuesto comunitario a financiar su equiparación socioeconómica y productiva con la de la Unión (un aspecto clave en la construcción comunitaria). Esto es especialmente complejo en un momento en que se plantean cambios en el presupuesto comunitario que podrían significar menores aportaciones de los países más grandes y por tanto un menor volumen total, también en cooperación internacional. Además, significa que las fronteras europeas se aproximan a los países del este de Europa. La nueva política de vecindad, que también habrá que financiar, abarca a los nuevos países vecinos y a los del Mediterráneo, que centran la atención comunitaria en detrimento de América Latina. Por otro lado, en términos geográficos el “patio trasero” de Europa son dos regiones con alto grado de inestabilidad y conflicto, como Oriente Medio y los Balcanes, prioritarias para la política europea. La seguridad y la lucha contra el terrorismo han empezado a atraer también la atención y los fondos de los 25.

Otra dificultad será llegar a acuerdos en materia de política exterior, por consenso, entre 25 países miembros. Los nuevos socios se han mostrado, por razones históricas, proclives a una alianza con Washington, lo que podría dificultar los esfuerzos para promover una política diferente hacia Colombia. Sin embargo, el proceso de construcción comunitaria demuestra que los nuevos miembros tienden a “europeizarse” en el proceso de integración, a medida que avanza su convergencia económica y política con Europa.

Por último, un nuevo desafío lo constituyen los problemas surgidos en torno a la ratificación del Tratado constitucional. El proceso ha puesto de manifiesto las dificultades para avanzar en una Europa integrada

³⁰ José Antonio Sanahuja, “América Latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales”, en VV AA, *III Cumbre ALC – UE: México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara*, CELARE, Santiago, 2005.

³¹ Las AUC fueron incluidas en la lista de organizaciones terroristas de la UE en mayo de 2002, las FARC un mes después, y el ELN en abril de 2004.

más allá de lo económico. Los resultados negativos en algunos países, principalmente en dos de los fundadores de la Comunidad Europea (Francia y Holanda) han abierto un periodo de reflexión e incertidumbre que obliga a posponer *sine die* la entrada en vigor de la Constitución y, en consecuencia, de los capítulos referidos a la acción exterior de la Unión. Estos capítulos representaban un avance en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común (PESC).³²

En primer lugar, establecía con claridad los principios y los objetivos. Entre los primeros, y a diferencia del Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht), señalaba que la UE “propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas” (Artículo III-292). En un contexto internacional en el que existe un debate entre unilateralismo y multilateralismo y en el que se intenta desprestigiar la labor de la ONU, la Unión ha optado por la vía multilateral, priorizando a este organismo como foro de discusión y de toma de decisiones para los problemas comunes. En segundo lugar, los objetivos han permanecido prácticamente inalterables salvo la inclusión de referencias al medio ambiente y el desarrollo sostenible, que no aparecían en el texto de 1992. Entre los objetivos, destacan el respaldo a la democracia y los derechos humanos, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.³³

Unas relaciones políticas complejas

El conflicto colombiano, sin embargo, es importante para la UE y tiene potenciales efectos negativos, ya que la violencia y la inestabilidad afectan a toda el área andina y dificulta aún más su integración, da lugar a un gran número de refugiados y migrantes económicos que puede aumentar (y en este caso, muchos de ellos llegarán a la UE) y tiene conexión con el crimen transnacional a través del narcotráfico y otros delitos conexos. Pero también puede tener efectos positivos: la puesta en marcha de mecanismos de paz contribuiría a consolidar el papel internacional de la UE en la resolución pacífica de conflictos. Su credibilidad como actor global con una política propia también está en juego. Es importante que la UE proyecte hacia Colombia su carácter de actor global y su dimensión de “potencia civil”. La Unión Europea dispone de mecanismos que, si se utilizan adecuadamente, pueden apoyar un proceso de cambios internos en Colombia con el fin de llegar a una paz sostenible. Sus principales instrumentos para una estrategia de paz y desarrollo son el diálogo político, la ayuda económica y las ventajosas comerciales.

La posición de la UE sobre el conflicto armado en Colombia ha consistido en apoyar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración de Londres (julio de 2003), en la que se apoyan las negociaciones del gobierno para un proceso de paz con los grupos armados ilegales. También apremia al ejecutivo de Uribe a cumplir las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la necesidad de que todo el territorio nacional quede bajo el control del Estado, sobre la base del respeto a los derechos humanos, el bienestar y seguridad de los ciudadanos, las reformas económicas y sociales y un desarrollo económico sostenible; y el apoyo y reconocimiento del papel de la sociedad civil y de sus organizaciones en la aplicación de lo anterior, así como la protección de los líderes de esa sociedad civil. La UE participó en la reunión de Londres como miembro del G-24 (o Grupo de Londres) junto a los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Japón, México, Noruega, Suiza y Estados Unidos, así como la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Las recomendaciones de Naciones Unidas a las que hace referencia la Declaración de Londres son 27, entre las que destaca la petición al gobierno de Colombia, a los grupos armados ilegales y a la sociedad civil para que no escatimen esfuerzos dirigidos a restablecer el diálogo y la negociación, para la superación del conflicto armado y el logro de una paz duradera. El diálogo y negociación deberían tener en cuenta los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario e incorporar en la agenda los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Por último, se reclama al gobierno que cesen los vínculos entre funcionarios de la administración pública y los grupos paramilitares.

³² La PESC fue reconocida formalmente en el Tratado de Maastricht (1992).

³³ Unión Europea, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Parte III, Título IV, Capítulo I, Artículo III-292.

Ya en ocasiones anteriores la UE expresó su opinión sobre este conflicto. Por ejemplo, con motivo del inicio de conversaciones entre el presidente Andrés Pastrana y las FARC en enero de 1999, la Presidencia manifestó su total apoyo a esas conversaciones con la esperanza que dieran “un impulso decisivo hacia la realización de una paz sostenible en Colombia”.³⁴ También, en diciembre de 2001, manifestaba que “no existe ninguna alternativa adecuada a una solución negociada del conflicto interno”. Y parecía ir más allá, hacia la comprensión de que una verdadera estrategia de paz debiera abordar las causas profundas del conflicto. Así, afirmaba que “para mitigar las desigualdades socioeconómicas de Colombia, la UE considera indispensable que se elabore un programa de reformas socioeconómicas decisivas y se ponga en práctica de modo urgente y con independencia de los acontecimientos del proceso de paz”.³⁵

Junto con la Declaración de Londres, el documento que mejor expresa el consenso de mínimos sobre Colombia en la UE son las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, del 26 de enero de 2004.³⁶ En ellas se expresa, además del deseo de una plena aplicación de la Declaración de Londres, el “pleno apoyo al gobierno colombiano en su actual esfuerzo por reformar las instituciones colombianas y desarrollar un estado democrático plenamente efectivo en todo el territorio de Colombia”.

El Consejo manifestaba también su respaldo al gobierno en su lucha contra el terrorismo, la producción y el tráfico de sustancias ilegales, desde el respeto al estado de derecho, el Derecho Internacional Humanitario y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia. Asimismo su apoyo al compromiso de Uribe de buscar una salida negociada al conflicto con los grupos armados ilegales dispuestos a hacerlo. Algo a destacar es que el Consejo no hablaba de grupos terroristas sino de grupos armados ilegales, aunque en enero de 2004 ya estaban incluidos como tales las FARC y AUC (y el ELN lo estaría a partir de abril).

El Consejo, finalmente, reiteraba la disposición a colaborar en una solución pacífica “dentro del marco de una estrategia global de paz”.³⁷ Con esta posición, la UE condicionaba su apoyo a la apertura de negociaciones con los grupos armados al margen de la ley en un contexto de respeto a los derechos, el Derecho Internacional Humanitario y la legalidad internacional.

La Declaración de la Presidencia de junio de 2004 resulta significativa a este respecto, ya que se produjo con ocasión de la apertura formal del diálogo con las AUC e insistía en que el diálogo se desarrollase dentro de un marco apropiado. El texto contiene tres elementos fundamentales para la posición de la UE:

- Para la UE, en Colombia no es posible una solución puramente militar al conflicto, ya que responde a causas socioeconómicas de larga duración que precisan soluciones más complejas que las estrictamente militares. El gobierno de Uribe, por el contrario, decidió apostar por la derrota militar de la guerrilla, objetivo final del Plan Patriota.
- La UE confirmaba su disposición a contribuir al logro de una solución pacífica y negociada al conflicto en “el marco de una estrategia de paz global y digna de crédito”.³⁸ Es decir, una estrategia que se ocupe también de los problemas sociales, económicos, medioambientales, estructurales, etc., que sufre el país.

³⁴ Consejo de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea y de los estados asociados en relación con el comienzo de las conversaciones de paz en Colombia*, el 7 de enero de 1999.

³⁵ *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea respecto del proceso de paz en Colombia*, 14639/01, Bruselas, 7 de diciembre de 2001.

³⁶ José Antonio Sanahuja, “Importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE de los 25 y América Latina y el Caribe”, ponencia en el Seminario-taller *Balances y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia*, Lérída, 14-16 de julio de 2004. En las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2002 la Unión expresó una posición más general, sin mencionar compromisos por parte de los estados miembros.

³⁷ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, *Colombia-Conclusiones del Consejo*, Sesión nº 2559, 26 de enero de 2004.

³⁸ *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea con ocasión del comienzo formal de diálogo entre el gobierno de Colombia y los grupos paramilitares AUC*, Bruselas, 30 de junio de 2004.

- Por último, expresaba su preocupación a propósito de las negociaciones con los paramilitares, en el sentido de que no habían cumplido la condición de un cese el fuego previo.³⁹

A partir de las elecciones europeas en junio del 2004, la política de la UE hacia Colombia está guiada por las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 13 de diciembre de 2004. El Consejo reiteraba el llamamiento a los grupos armados ilegales para que cesen las hostilidades y se comprometan con un proceso de paz negociado y que actúen en consecuencia, así como a la aplicación inmediata de las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas. Y hacía una invitación al gobierno de Colombia para que adopte un marco jurídico global para el proceso de desarme y negociación, que tenga en cuenta los compromisos internacionales y el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

No sólo expresa su disposición a contribuir a una solución pacífica y duradera del conflicto, sino que anuncia una posible mayor implicación a condición de que el gobierno establezca un marco jurídico global: “El Consejo, siguiendo un planteamiento gradual vinculado a los progresos sobre el terreno, también ha expresado su disposición a proporcionar ayuda financiera concreta y adecuada para que dichas negociaciones arrojen un resultado, una vez que se hayan determinado una estrategia global relativa a la concentración, el desarme, la desmovilización y la reinserción de los miembros de los grupos armados ilegales en la sociedad”. Una segunda condición estaba relacionada con el cese del fuego: “El Consejo ha subrayado que la Unión Europea tendría grandes dificultades para aprobar las negociaciones de paz mientras los grupos armados ilegales no hayan cesado las hostilidades”.⁴⁰

Este doble condicionamiento se fundamenta en una estrategia de “planteamiento (o compromiso) gradual”, que se desarrollaría en varias fases:

- La primera es de apoyo de principio al proceso mediante cooperación y recomendaciones al gobierno sobre derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH).
- La segunda fase consiste en la incorporación formal de la UE al proceso de paz mediante una participación política visible, a través de la “troika” o de los jefes de las misiones diplomáticas en Bogotá. Esta fase se iniciaría cuando el gobierno de Colombia apruebe un marco legal válido para las negociaciones con todos los grupos armados, que reconozca el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y cuando los grupos armados ilegales declaren un alto el fuego efectivo.
- La tercera se traduce en el compromiso de la Unión de apoyar financieramente un proceso de desarme, desmovilización y reinserción. Este compromiso se pondría en marcha cuando se acuerde una hoja de ruta del proceso.
- La cuarta y última fase consistiría en la retirada de un grupo ilegal determinado de la lista de organizaciones terroristas de la UE, una vez que aquel haya cesado efectivamente las hostilidades y se haya incorporado al proceso de paz irreversiblemente.⁴¹

La UE se encuentra actualmente en la primera fase de esta estrategia. Sin embargo, de acuerdo a lo que afirma el gobierno colombiano se podría iniciar la segunda. Pero no se ha producido todavía un cese del fuego y los paramilitares continúan con su actividad armada.⁴²

³⁹ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, *Colombia-Conclusiones del Consejo*, Sesión n° 2559, 26 de enero de 2004.

⁴⁰ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, *Colombia-Conclusiones del Consejo*, Sesión n° 2630, 13 de diciembre de 2004.

⁴¹ Consultar la intervención de Dusan Chrenek, Policy Unit, Consejo de la Unión Europea, “Política de la Unión Europea respecto a Colombia”, en las III Jornadas Abiertas *La Cooperación Internacional con Colombia: ¿Paz y Derechos Humanos?*, organizadas por la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colombia, Barcelona, 14-16 de abril de 2005

http://www.taulacolombia.org/publicacions/3es_jornades/MESAIV.pdf

⁴² Entre ellas la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ): *Colombia; en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario (agosto de 2002-agosto de 2004)*, p. 67. Y más recientemente Naciones Unidas, en el *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos*

En octubre de 2005,⁴³ la UE reafirmó que la aplicación de la ley de forma efectiva y transparente podría constituir una aportación positiva a la búsqueda de la paz en Colombia a pesar de sus deficiencias, entre las que menciona: no tomar en consideración los principios de verdad, justicia y reparación y no permitir el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, y la insuficiencia de las sentencias para castigar los delitos.⁴⁴ Como en ocasiones anteriores, la UE se mueve en una ambigüedad “calculada”: por un lado, no censura una ley que ha sido aprobada por un parlamento democrático, y por otro, señala las carencias de la misma remitiéndose y compartiendo las críticas expresadas, entre otros, por la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil colombiana e internacional han mostrado su inquietud por la puesta en marcha de la ley.⁴⁵ Además, el texto aún debe superar el trámite de la Corte Constitucional. Si la norma entrara finalmente en vigor, se ha denunciado que “agudizará la grave crisis humanitaria nacional, caracterizada por los extremos de barbarie y ferocidad que continúan afectando a la población civil no combatiente, y por la incapacidad estructural del sistema de justicia para establecer la verdad y recuperar la memoria, castigar a los perpetradores de todos los bandos, incluido el estado, y reparar de manera integral a las víctimas”.⁴⁶

Las organizaciones críticas con la ley “exigen” a la UE y sus estados miembros que no apoyen ni política ni económicamente el proceso de desmovilización porque el marco legal aprobado no cumple con los estándares internacionales requeridos. Respecto de la comisión de verificación —requisito de la propia Unión para iniciar la segunda fase, y que Uribe solicitó a la UE durante su visita oficial a España en julio de 2004— se pide “no apoyar el actual proceso de desmovilización a través del monitoreo del mismo o de proyectos de cooperación, para no aplazar la búsqueda de la verdad de los graves hechos ocurridos en Colombia, durante las últimas décadas, ni legitimar la impunidad”.⁴⁷

A pesar de la retirada del enviado especial para Asuntos de Paz del Secretario General de Naciones Unidas, la UE ha seguido apoyando la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que ha jugado un papel muy importante en mostrar que el grado de cumplimiento de las recomendaciones por parte del gobierno colombiano es todavía muy insuficiente, a pesar de las declaraciones y retóricas. Y ha sido un instrumento muy importante para los grupos de derechos humanos, que han utilizado la legitimidad de una organización de Naciones Unidas para mostrar el gran problema de derechos humanos que padece el país.

Por último, el gobierno español puede y debe impulsar una aproximación europea a la cuestión colombiana que se centre en la búsqueda de una paz duradera, sostenible y de largo plazo, basada en la solución de las causas profundas del conflicto. Por su importancia en la toma de decisiones europeas sobre América Latina (que ya se demostró con el cambio de posición hacia Cuba) ésta no es sólo una posibilidad sino una responsabilidad. Colombia es una prueba de su voluntad de impulsar una política exterior basada en el multilateralismo, el diálogo y la solución negociada y no violenta de las diferencias. En este contexto, debe hacer comprender la importancia de la situación colombiana en las instituciones comunitarias, así

en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos, 61º periodo de sesiones, EC/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, p. 2.

⁴³ En la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrado en Luxemburgo el 3 de octubre.

⁴⁴ Ver el texto de la declaración en http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin_267.htm

⁴⁵ Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la Ley de `Justicia y Paz´*, Naciones Unidas, Bogotá, 27 de junio de 2005; Washington Office on Latin America (WOLA): *Colombia´s new `Peace and Justice´ law augurs little peace and even less justice. Congress should not bankroll impunity for mass murderers and drug traffickers*, Memorandum, 15 de junio de 2005 (http://www.wola.org/Colombia/paramilitary_memo_final_%207.15.05.pdf); la CCJ, que en junio de 2005 publicó una serie de textos relativos a la ley; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en <http://www.euro-colombia.org/descargas/boletin10/cidhjusticiaypaz.pdf>; y Human Right Watch, *Colombia: bill leaves paramilitary structures intact*, Washington, 15 de junio de 2005 (http://www.hrw.org/spanish/press/2005/colombia_paras_ley.html).

⁴⁶ Hernando Valencia Villa, *La ley de Justicia y Paz, Op. Cit.*

⁴⁷ “La Unión Europea no debe apoyar un proceso de desmovilización en Colombia que no contribuye ni a la paz ni a la justicia”, *Carta abierta a los miembros de la UE para la reunión de COLAT del 6 de septiembre de 2005*. En <http://www.euro-colombia.org/descargas/boletin11/cartaue.pdf>

como favorecer un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos, la vigencia y fortalecimiento del estado de derecho y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Relaciones comerciales y cooperación

La UE fue durante 2003 el tercer socio comercial de Colombia y realizó importaciones por valor superior a 1.800 millones de dólares, un 14,4% más que el año anterior. Colombia exportó a la UE principalmente carbón, ferro níquel, café y banano (es decir, fundamentalmente productos tradicionales, aunque trata de diversificar sus exportaciones hacia los textiles, manufacturas de cuero, confecciones, calzado y editoriales). Los principales países exportadores hacia Colombia fueron Alemania, Francia, Italia y España.

La UE también aportó el 36,7% de la inversión extranjera directa que recibió el país ese año, lo que la convierte en el principal inversor en el país por delante de EE UU. Por país de origen España ocupa el segundo lugar en importancia después de EE UU.⁴⁸ Sin embargo, la escasa importancia económica de Colombia para la UE se ve reflejada por las cifras: es el séptimo proveedor a la UE dentro de América Latina y el Caribe, y la región en conjunto aporta sólo el 5,2% de las importaciones de la UE.⁴⁹ En este sentido, el comentario del Embajador Jefe de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador Adrianus Koetsenruijter es revelador:

Que los intercambios comerciales de la UE con Vietnam sean mayores que con Venezuela; los realizados con Kazajstán mayores que con Colombia, con Bangladesh que con Perú, con Mauricio que con Ecuador, o con Araba que con Bolivia, son constataciones que nos invitan a desarrollar mejores estrategias de comercio entre la UE y la CAN.⁵⁰

Un producto tradicional de Colombia e importante para su comercio, como es el banano, se encuentra fuera del SPG y, a pesar de la decisión de la Comisión de eliminar las cuotas de importación y reducir el arancel único de 230 euros por tonelada a 187 euros al banano procedente de América Latina (que cubre el 70% del mercado comunitario), aún sigue siendo elevado para los países productores, entre ellos Colombia.⁵¹

Los estados miembros de la UE también son importantes donantes de cooperación al desarrollo. La relación de la UE con Colombia ha sido especialmente estrecha desde los años noventa, cuando se comenzó a apoyar al país, sobre todo, en materia de lucha contra las drogas. Los fondos han sido tradicionalmente menores que hacia otros países latinoamericanos como Perú o Bolivia, debido al grado de desarrollo del país (que puede considerarse como de renta media). Sin embargo, en los últimos años la aportación europea ha ido en el aumento por el apoyo a la búsqueda de la paz, la atención a las víctimas del conflicto y la lucha contra las drogas ilícitas. La política europea se basa en las premisas de apoyar una paz duradera, mediante un desarrollo sostenible y que contribuya a desactivar las causas del conflicto, el respeto de los derechos humanos y el la atención humanitaria a las víctimas del conflicto.⁵² Otro de los objetivos de la cooperación europea consiste en apoyar el fortalecimiento del estado. Según la Comisión, en Colombia no se ha podido completar con éxito la construcción de un estado moderno.⁵³

Respecto al narcotráfico, la lucha contra las drogas ocupa un lugar principal en las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina, y por supuesto, entre Colombia y la UE, como reflejan los acuerdos celebrados sobre este asunto. De hecho, el país andino es el mayor productor mundial de cocaína (80%). Las políticas aplicadas hasta ahora por parte del gobierno colombiano –con el apoyo determinante de Estados Unidos– no han tenido en cuenta las condiciones del campo y de la agricultura en Colombia (y los países

⁴⁸ La inversión directa española en Colombia en 2003 representó el 13% del total, y el 35,4% del total aportado por la UE.

⁴⁹ *La Unión Europea y Colombia*, Delegación de la UE en Colombia, en www.delcol.cec.eu.int

⁵⁰ “Intervención de Koetsenruijter” en el seminario *El Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea: herramienta para mejorar el acceso de los productos colombianos al mercado comunitario*, Bogotá, 2 de agosto de 2005.

⁵¹ Esta información se puede consultar en “Bruselas reduce un 20% el arancel del plátano latinoamericano”, *El País*, 13 de septiembre de 2005.

⁵² Comisión Europea, *Country Strategy Paper: Colombia 2001-2006*, p. 21.

⁵³ *Ibidem*.

andinos en general), donde la falta de alternativas y mercados para los productos legales o el hundimiento de sus precios deja a los campesinos sin otra alternativa.

El enfoque de la UE, a pesar de compartir el prohibicionismo en cuestión de drogas, ha sido distinto al de EE UU. Se distanció del Plan Colombia por su fuerte carga militarista y optó por dar preferencia a la financiación de proyectos de desarrollo alternativo que permitieran a los productores sustituir el cultivo. El desacuerdo se extiende a las estrategias de erradicación de esos cultivos. Las instituciones europeas -el Parlamento Europeo en distintas ocasiones, el Consejo y la Comisión- han mostrado su rechazo a las fumigaciones aéreas por dos razones: provoca el desplazamiento forzoso de familias y comunidades enteras, y porque afecta gravemente a la biodiversidad colombiana.

En el año 2004, los proyectos en ejecución ascendían a 422 millones de euros, con la Comisión como principal contribuyente (165,5 millones), seguida de Alemania (78,7), Suecia (61,7), España (49,9) y los Países Bajos (39,4). Destacan las altas aportaciones dedicadas a las áreas de desarrollo, paz y conflicto (100,4 millones de euros); derechos humanos, democracia y estado de derecho (67,5 millones), medio ambiente (63,7) y área social (55,9), mientras es mucho menor el apoyo en productividad y competitividad (5,2 millones), fortalecimiento de la sociedad civil (12,9) o desarrollo rural y agrícola (13,2).

La UE está elaborando una nueva estrategia para Colombia para el periodo 2007-2013. En el borrador del texto,⁵⁴ se afirma que pretende centrar su cooperación en tres bloques temáticos: apoyo a iniciativas de paz y al desarrollo económico y social; justicia y derechos humanos, y productividad, competitividad y comercio.

Dentro del objetivo de apoyar la paz y el desarrollo económico y social, los Laboratorios de Paz han sido el principal instrumento de la cooperación técnica y financiera de la UE en Colombia. Su fin último refleja uno de los principios de la posición de los 25 respecto del conflicto armado: la necesidad de atacar las causas socioeconómicas del mismo. Hasta el momento funcionan dos laboratorios, uno en el Magdalena Medio y otro en la región del Macizo Colombiano-Alto Patía (Nariño y Cauca). El esquema en el que se basan es que UE realiza la aportación económica y el gobierno se encarga de administrarla. Desde algunos sectores se han criticado estas iniciativas por no ser programas independientes, diseñados y ejecutados por la sociedad civil, sino que "hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo 'Hacia un estado comunitario' y de la política de seguridad democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe".⁵⁵

En materia de cooperación la UE afronta otro reto importante, como consecuencia de los criterios establecidos por el ejecutivo colombiano para los proyectos de cooperación internacional. Entre otras exigencias, la Presidencia ha establecido que en los proyectos no se incluyan "actividades denominadas humanitarias". Tampoco debe mencionarse en ellos la existencia de un conflicto armado, porque esto significaría negar los canales existentes en Colombia "para dirimir las diferencias". También se subraya que los proyectos deben hacer énfasis "en los deberes que los ciudadanos tienen para con su comunidad".⁵⁶

Estas exigencias chocan frontalmente con la filosofía que anima la cooperación europea en Colombia y deberían recibir respuesta. En primer lugar, habría que recordar que uno de los fines de esa cooperación es proporcionar ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto.⁵⁷ Negar la existencia de éste sería asumir la tesis de las administraciones colombiana y estadounidense, en el sentido de que la situación de Colombia se debe al narcoterrorismo. Esto, a su vez, dejaría sin sentido el objetivo primordial de los "laboratorios de paz": superar las causas socioeconómicas que están detrás del conflicto. Finalmente, aceptar poner el énfasis en los deberes de los ciudadanos podría conducir a la UE a legitimar implícitamente la existencia de los soldados campesinos y las redes de informantes y confidentes.

⁵⁴ Disponible en

<http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/FINAL%20FINAL%20CONCEPT%20NOTE.doc>

⁵⁵ Ésta y otras críticas se pueden consultar en Bettina Reis, "¿Laboratorios de paz: cooperación para la paz?", *Boletín de Coyuntura*, Nº 8, noviembre-diciembre de 2004, pp. 5-6. De esta misma autora, y para una información más amplia sobre los laboratorios, recomendamos la consulta de "La estrategia de cooperación de la UE en Colombia con énfasis en los laboratorios de Paz: objetivos, resultados, viabilidad y perspectivas", Seminario-Taller *Balance y Perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la Unión Europea y Colombia*, Lleida, julio 2004, pp. 32-46.

⁵⁶ Presidencia de la República, *Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional*.

⁵⁷ Comisión Europea, *Country Strategy Paper: Colombia 2001-2006*, Op. Cit., p. 21.

Sin embargo, los proyectos de desarrollo alternativo han tenido impacto limitado como consecuencia de la escasez de fondos, de políticas contradictorias que apoyan esos cultivos pero luego limitan o dificultan su entrada en Europa —en este punto es necesario referirse a las limitaciones del “SPG-drogas” y a su incierto futuro como instrumento de acceso preferencial al mercado de la UE, tras haber sido objeto de una demanda ante la OMC—, y por la estrategia de gran escala que lleva a cabo EE UU.

La ayuda europea a Colombia debe orientarse al fortalecimiento de la democracia, la protección de los derechos humanos y reducción de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, así como el apoyo a la gobernabilidad y el cumplimiento de la ley, conforme a los términos de la Declaración de Londres.⁵⁸ La UE y sus estados miembros son el principal donante de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo hacia esta región, por lo que, en aras de una acción eficaz, han de mejorar la coordinación y la coherencia de sus respectivas políticas de ayuda a Colombia. La UE y sus estados miembros son también los únicos actores que mantienen con Colombia y otros países andinos un diálogo especializado sobre drogas. Esto los sitúa en una posición ventajosa para realizar avances políticos. Junto al diálogo político y la condicionalidad, la ayuda debe seguir orientándose a la inversión social y la asistencia técnica, y reforzar las acciones de reforma y fortalecimiento del estado democrático.

3. RECOMENDACIONES

El desarrollo de una estrategia coherente e integral de la UE hacia Colombia tiene dificultades derivadas del contexto internacional, de la propia configuración de la UE como actor político internacional y de la coyuntura política colombiana, en la que el actual gobierno privilegia una relación estratégica bilateral con Washington en lugar de diversificar sus alianzas y apoyos. La estrategia política y de cooperación de la UE hacia Colombia debería tener un enfoque más integral y no seguir dependiendo de las coyunturas políticas locales ni de la existencia, o no, de negociaciones con uno o varios de los actores armados. Sólo una política de largo plazo, basada en un análisis de las causas profundas del conflicto y la inestabilidad, podría tener un impacto positivo a la hora de desactivar esas raíces de la violencia.

A la Unión Europea:

- Las instituciones comunitarias, y especialmente el Parlamento Europeo, deberían reconocer de forma clara la naturaleza social y estructural del conflicto colombiano y su importancia y potencial impacto para la UE, como paso previo para definir una estrategia de cooperación económica y política dirigida a lograr una paz duradera.
- La UE debe seguir apostando por el multilateralismo como forma de gestión de los asuntos internacionales y no dejarse llevar por la retórica “antiterrorista” que hoy predomina en este ámbito. Esto es claramente aplicable al caso de Colombia.
- La evaluación de la cooperación realizada hasta la fecha y de su impacto, especialmente los Laboratorios de Paz, debe ser un punto de partida para definir la estrategia de los próximos años.
- La estrategia debe enmarcarse en el contexto regional y en el avance de la integración andina y de la cooperación entre la UE y la CAN, que debería culminar en un acuerdo de libre comercio que tenga en cuenta las necesidades de los pequeños productores (que saldrían perjudicados con un acuerdo de libre comercio firmado en los términos habituales).
- La UE debe apoyar el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho para mejorar el funcionamiento institucional y democrático (por ejemplo, la Corte Constitucional, el sistema judicial, la Defensoría del Pueblo, etc.).

⁵⁸ International Crisis Group, “Increasing Europe’s Stake in the Andes”, *Latin America Briefing*, Quito-Bruselas, 15 de junio de 2004.

- La UE no puede respaldar la impunidad y debe continuar exigiendo el respeto de la ley y el estado de derecho. En este sentido, cualquier apoyo a procesos de desmovilización y reinserción debe estar condicionado a que los responsables de violaciones de los derechos humanos y el DIH se sometan a una ley que verdaderamente garantice la Verdad, la Justicia y la Reparación de las víctimas. Si se apoya comisión de verificación para la desmovilización de las AUC, debe garantizarse que éste tenga el mandato adecuado y los medios para llevar a cabo su labor y cuente con la participación de la sociedad civil.
- Son necesarios procesos de consulta con la sociedad civil a la hora de elaborar las políticas hacia Colombia, en este marco el fortalecimiento de la sociedad civil sería un paso indispensable para que este actor pueda hacer oír su voz. Un ejemplo podría ser el apoyo a las comunidades de paz, que crean propuestas de convivencia en medio del conflicto, construyen ejercicios democráticos en el ámbito local y crean espacios de protección humanitaria.
- Las consideraciones de la sociedad civil también deberían ser tenidas en cuenta en el nuevo Documento Estratégico 2007-2013. En esta línea, son importantes los resultados de los talleres realizados.
- Ampliar las relaciones comerciales en formas que no resulten perjudiciales para los pequeños y medianos productores, diversificar las líneas de cooperación y llevar a cabo una evaluación independiente y transparente de lo realizado hasta la fecha en esta materia. El nuevo SPG Plus, por su parte, podría ser un primer paso para lograr un acuerdo de asociación, pero esto depende sobre todo de la voluntad de integración de los países andinos, que en estos momentos se visualiza como algo muy complejo.
- La UE también puede apoyar la lucha contra la corrupción y la mejora económica mediante asistencia técnica en materia de inversión, desarrollo, competitividad, etc.
- En materia de narcotráfico, la UE debe insistir en las reformas estructurales y los cultivos alternativos como estrategia, rechazando la erradicación por sus nefastos efectos sobre la población y el medio ambiente. Como no es un problema sólo que concierne al productor, serían también necesarias medidas encaminadas a reducir el peso de Europa como mercado consumidor.
- También es importante apoyar la mejora del control judicial de los aspectos económicos.
- En cuestiones de migración y asilo, es necesario garantizar el acceso a los estándares de protección internacional, y facilitar los trámites para aquellas personas que huyen de la exclusión y la violencia.

A la sociedad civil:

- Existe una profunda necesidad de coordinar el trabajo de presión política de las organizaciones de la sociedad civil europea para evitar la multiplicidad de voces y discursos que es un factor muy negativo a la hora de promover una visión alternativa sobre Colombia.
- Es urgente comprender las coyunturas y correlaciones de fuerzas en los gobiernos e instituciones europeas. Actualmente la coyuntura es desfavorable para las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad. Es necesario pensar a largo plazo, para ir más allá de dar respuesta o hacer reclamaciones en relación con coyunturas y situaciones concretas.
- Elaboración de un plan de paz único y coordinado entre los distintos sectores y fuerzas que trabajan por la paz, aunque se trate de un acuerdo de mínimos, o presentar proyectos alternativos a los del gobierno (por ejemplo, en materia de justicia y paz).
- De cara la UE es necesario huir de las simplificaciones y entender la naturaleza y complejidad del proceso de construcción comunitaria. No es suficiente con denunciar que en Colombia se violan los derechos humanos sino que es preciso explicar por qué esto es importante para la UE, en relación con sus valores pero también con sus intereses. Es necesario analizar con claridad cómo se puede plantear la importancia de Colombia en términos de los intereses de la UE en la región andina (económicos, geoestratégicos, de seguridad), para aumentar la capacidad de incidencia.