

La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP plus

Rocío Pachón Pinzón

**La gestión y la negociación de Colombia ante
la UE frente a un caso de estudio como es el
Sistema Generalizado de Preferencias / SGP
Régimen droga y SGP plus**

Documento de investigación N° 15

Rocío Pachón Pinzón

PACHÓN PINZÓN, Rocío

La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP plus / Rocío Pachón Pinzón. -- Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

54 p.: cuadros, tablas.- (Ciencia Política. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 15)

ISSN: 1692-8113

Colombia - Política exterior / Colombia - Relaciones internacionales - Unión Europea / Ciencia política - Toma de decisiones / I. Título / II. Serie.

**La gestión y la negociación de Colombia ante
la UE frente a un caso de estudio como es el
Sistema Generalizado de Preferencias / SGP
Régimen droga y SGP plus**

Rocío Pachón Pinzón*
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA
PROYECTO SOBRE GRANDES TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR
COLOMBIANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

Bogotá, D.C. 2006

© Rocío Pachón Pinzón

© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: marzo de 2006

Impresión:

Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción	9
La naturaleza comercial y política del SGP: Algunas tendencias generales y rupturas sorpresivas	11
Sobre la naturaleza del concepto SGP-drogas: más allá de un simple instrumento económico y comercial	12
La gestión colombiana frente al SGP-drogas: tendencias y rupturas	16
En el escenario del juego: Los intereses organizacionales y la política exterior colombiana en materia de SGP-droga	25
Descubriendo el tablero del juego	27
Analizando las fichas europeas	29
La Comisión europea: enclave estratégico y llave de acceso en la UE al tema del SGP	29
El poder de los gremios europeos: los intereses de la <i>Unión Fleurs</i>	36
Analizando las fichas colombianas	38
El Ministerio de Relaciones Exteriores y el SGP	38
La Misión de Colombia ante la Unión Europea: ¿Un espacio de compromiso político?	39
El Ministerio de Comercio Exterior y su Oficina Comercial en Bruselas: dos actores claves en la gestión técnica del SGP	40
En representación de los Gremios: los intereses de Asocolflores	42
El SGP plus y la gestión concertada de los actores colombianos	44
Conclusiones y recomendaciones	49
Anexos	53

LA GESTIÓN Y LA NEGOCIACIÓN DE COLOMBIA ANTE LA UE FRENTE A UN CASO DE ESTUDIO COMO ES EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS / SGP RÉGIMEN DROGA Y SGP PLUS

Introducción

Analizar la gestión que diferentes actores gubernamentales y otros agentes particulares han adelantado en materia de política exterior y relaciones con el mundo, resulta ser un ejercicio de gran importancia en la medida en que aporta a la evaluación de la política exterior del país.

Muchos análisis se han enfocado en estudiar las relaciones políticas y económicas que tiene Colombia con Estados Unidos. Otros han tendido a estudiar la relación del país con la Unión Europea (UE) desde el punto de vista económico, comercial y en menor medida político. Pero definitivamente, muy pocos se han centrado en analizar la gestión que adelantan los actores gubernamentales y otros agentes involucrados que manejan la política exterior de Colombia frente a la Unión Europea (UE). Por esta razón, el propósito de este trabajo es realizar una aproximación al estudio de dicha gestión en materia de negociación frente a la Unión Europea. El análisis se basa en un caso particular como es el proceso de seguimiento y gestión que adelantan los diferentes actores que se beneficiaron, se afectaron y por tanto, intervinieron frente al *Sistema Generalizado de Preferencias* (SGP-régimen droga y SGP plus), el primero que otorgó la UE a los países que hacen parte de la Comunidad Andina (CAN) de 1991 a 2005 y el segundo, vigente por un periodo de diez años desde julio de 2005.

Más que estudiar dichas gestiones a través de teorías y enfoques postmodernos, lo que se busca es centrar la información y analizarla

* Internacionalista y Especialista en Estudios Europeos de la Universidad del Rosario. Joven Investigadora de COLCIENCIAS, Profesora y Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC), Universidad del Rosario. Bogotá. Correo electrónico: rpachon@urosario.edu.co. Este documento hace parte de la línea de investigación: Política Exterior Colombiana, en el proyecto sobre “Grandes tendencias de la política exterior colombiana hacia la Unión Europea: desafíos y oportunidades en el siglo XXI” prenotado a COLCIENCIAS.

desde teorías y enfoques tradicionales que puedan dar cuenta de un estudio muy poco valorado hasta el momento. Por esa razón los enfoques teóricos que respaldan el estudio propuesto son: el Neorrealismo, el Neoliberalismo Institucional y los Modelos de toma de decisiones de Graham Allison.

Desde una perspectiva neorrealista² que estudia la posición y los intereses de los Estados como unidades de análisis, es posible comprender que aunque la posición y capacidad de gestión que tiene Colombia frente a los Estados que integran la UE es reducida producto de las débiles condiciones de poder material con las que cuenta, las posiciones que tienen los Estados que integran dicho bloque comunitario pueden estudiarse con objeto de entender sí sus intereses y orientaciones particulares se encuentran a favor o no de Colombia.

Desde un ángulo neoinstitucionalista³ que analiza a las instituciones internacionales, se comprende que éstas modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses y se encuentra que la cooperación es posible⁴, el análisis de la estructura organizacional de la UE y la motivación cooperante de sus instituciones se convierte en un factor esencial. Desde ese enfoque, el estudio de las relaciones entre la UE, la Comunidad Andina y Colombia se amplía a la comprensión de estos elementos y se considera que la cooperación entre actores se da a pesar de los intereses conflictivos.

La aplicación de los Modelos de Allison⁵ orienta el estudio del proceso de toma de decisiones, es decir la posición de los actores colombianos y de la UE, así como la comprensión del escenario en el que se dan las interacciones entre dichos agentes. Desde este enfoque el estudio tiene en cuenta principalmente el Modelo Organizacional que atiende el análisis de los intereses y las motivaciones organizacionales e institucionales.

Con los elementos que se derivan de los enfoques Neorrealista, Neoliberalista Institucional y de los Modelos de Allison, el estudio propuesto pretende dar cuenta que si bien la gestión colombiana para conseguir y conservar las preferencias del SGP-droga fue preparada, varias

² El principal exponente de esta teoría es Kenneth Waltz en *Theory of International Politics*, 1979.

³ Keohane es el responsable (como editor y como autor) de las dos obras más significativas de la corriente transnacionalista: *Transnational Relations and World Politics* (1971, 1972) y *Power and Interdependence* (1977).

⁴ Salomón Mónica, "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 56, dic.2001/enero 2002, pp. 7-52.

⁵ Allison, Graham, *Essence of decision, explaining the Cuba Missile Crisis*, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, 1971.

condiciones que caracterizan la política exterior colombiana hacia la UE la afectaron. En este orden, se busca comprobar que el carácter no prioritario de nuestra política exterior hacia la Unión Europea, así como su condición coyuntural y reactiva y la falta de profesionalismo en el servicio exterior colombiano, fueron consideraciones que en buena medida, explicaron los obstáculos que en materia de gestión del SGP-droga encontró el país.

Para comprender la afirmación planteada el trabajo se compone de cuatro secciones. Así el estudio inicia analizando la relación conceptual que existe entre el sistema de preferencias arancelarias -tema comercial- y la problemática drogas -tema político-, así como el estado actual de dichas preferencias, sus antecedentes y la identificación de la matriz de *procedimiento* que tiene la Unión Europea para aprobar dichos acuerdos y sus respectivas renovaciones. Posteriormente, se estudia la gestión política adelantada por los actores europeos y colombianos involucrados en el proceso de seguimiento del SGP-droga, particularmente desde 1998, para lo cual se analiza el contexto, la posición y el juego de los actores mencionados. La tercera sección estudia de manera detallada la gestión que los diferentes actores colombianos adelantaron frente a la propuesta de la UE de renovar el sistema de preferencias arancelarias que reemplazó el SGP-drogas por uno denominado SGP plus. Al final el trabajo concluye con la enunciación de algunas recomendaciones que buscan incentivar el interés de los actores colombianos a fin de corregir y mejorar las relaciones que se tienen con la Unión Europea.

La naturaleza comercial y política del SGP: Algunas tendencias generales y rupturas sorpresivas

La naturaleza política y comercial que tuvo el sistema de preferencias arancelarias -régimen droga, concedido por la Unión Europea a los Estados integrantes de la Comunidad Andina hasta julio de 2005, dio lugar a que en Colombia la gestión de ese tema tuviera cierta importancia. Ello en gran parte, como resultado que Colombia durante el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)⁶ fue el gestor de este régimen especial y des-

⁶ Durante el Gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990), la política exterior se orientó de acuerdo al principio de *Respice Similia* que implica diversificar las relaciones y no concentrarlas exclusivamente en Estados Unidos.

de luego, del sentido político que lo caracteriza, lo cual llevo a que diversos actores, entre ellos la UE, aceptaran parte de la responsabilidad que implica el problema de las drogas y aceptaran el SGP-droga como un instrumento para apoyar dicha lucha y para impulsar el desarrollo económico del país.

Dado que la naturaleza de este tipo de régimen especializado comprende dos dimensiones: una política-estratégica y otra comercial, resulta importante estudiar dichos trasfondos así como los antecedentes que dieron lugar al SGP-droga, las diferencias que existían entre este esquema, el régimen general y los otros regímenes especializados y el sistema de toma de decisiones que tuvo la UE para abordar las evaluaciones y las renovaciones periódicas que hizo al SGP-régimen droga.

Sobre la naturaleza del concepto SGP-drogas: más allá de un simple instrumento económico y comercial

El comercio ha sido interpretado tradicionalmente como una de las herramientas más efectivas para estimular el desarrollo⁷. Esta ha sido la lógica aplicada por la UE en el ejercicio de sus relaciones con terceros Estados⁸, por lo que además del intercambio comercial, la Unión también ha implementado desde 1971 el instrumento de concesión de preferencias arancelarias con el fin de apoyar la estabilización, acelerar el crecimiento y promover la diversificación y competitividad económica de países en desarrollo.

Sin embargo, mas allá de esa concepción exclusivamente económica, la UE también amplió su marco de interpretación y adoptó, a partir de los años noventa y hasta el 2005, nuevas iniciativas de apoyo político y estratégico que relacionó con las medidas de ayuda comercial ya concedidas. Una de esas inventivas fue el *régimen especial de preferencias SGP-droga* que concedió a los países andinos y posteriormente a Centroamérica, Venezuela, Panamá y Pakistán y con el cual al superar al SGP régimen general, buscó apoyar la lucha contra la producción y el tráfico de droga en

⁷ El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea SPG, Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Febrero de 2004.

⁸ En efecto, la acción exterior de la UE se compone de cuatro instrumentos adicionales a las Relaciones Económicas y comerciales en las que se encuentran los Sistemas de Preferencias Arancelarias SGP: Política de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Política Exterior Común, Política de Seguridad y Defensa Común y Acción medioambiental.

todos los niveles. A partir de ese enfoque, el trasfondo político que tuvo el régimen droga de la UE se tradujo en el entendimiento, que hicieron del principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida frente al problema de las drogas con el cual, más que una simple cláusula de apoyo comercial y competitividad agrícola e industrial, se evidencia una estrategia política con la que los europeos apoyaron la lucha contra este flagelo.

Adicionalmente, dicha concesión preferencial también tuvo un trasfondo estratégico que se relacionó con las intenciones que tuvieron los países miembros y las instituciones de la UE para avalarlo. En efecto, mientras una lectura desde el punto de vista económico señalaría que el SGP fue un “sistema generalizado de preferencias no recíproco y no discriminatorio en favor de los países en desarrollo”⁹, desde un punto de vista estratégico hubiese sido posible señalar que “este no (fue) en sentido estricto un sistema, pues se instrumentó a través de esquemas aprobados por los países que otorgaron las preferencias y que dispusieron de una amplia discrecionalidad en su definición”.¹⁰ Tampoco fue general sino más bien selectivo dado que en lugar de tender a aplicarse como un esquema común a todos los países en desarrollo y a todas las preferencias, buscó por lo menos de manera prioritaria y en el marco de diferentes rangos, beneficiar a aquellos países que le inspiraron un interés específico. Tampoco puede decirse que no fue recíproco, dado que los países beneficiarios estuvieron condicionados a cumplir ciertos requisitos.¹¹ Y finalmente, tampoco fue no discriminatorio, pues más que extender el instrumento a todos los países en desarrollo sobre la base de criterios objetivos, este fue concedido a aquellos países o regiones que representaban alguna motivación especial a los intereses europeos.

No obstante lo anterior, el SGP régimen droga no fue el único esquema que los europeos concedieron teniendo en cuenta interpretaciones políticas y estratégicas. Aun cuando los otros sistemas especializados no beneficiaron a los andinos y a Colombia, cabe decir que todos ellos se caracterizaron por tener una naturaleza dual. En efecto, a partir de 1991 los países Andinos, entre ellos Colombia, gozaron de dos sistemas de preferencias simultáneos concedidos por los europeos. El uno fue el SGP general que benefició a todos los países de menor desarrollo y el otro fue

⁹ Texto de la Resolución 21(II) aprobado en la UNCTAD II de Nueva Delhi en 1968.

¹⁰ Martín, Iván, “Sistema generalizado de preferencias: las razones de una frustración”, en Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2605, 1 de febrero 1999, pp. 27-36. Reproducido en SECOMEX, Semanario de Comercio Exterior N° 498 22 marzo 1999.

¹¹ Cumplimiento de las cláusulas democrática, medioambiental y de respeto de los Derechos Humanos.

el SGP-régimen droga que solo fue concedido a los andinos y cubrió además de las ventajas de reducción tarifaria, también un mayor número de bienes privilegiados.

Como se aprecia en el *Cuadro No. 1*, aun cuando existieron claras diferencias entre cada uno de los esquemas señalados, es decir el régimen general y los cuatro esquemas especializados de lucha contra las drogas, de estímulo a la protección de los derechos laborales, a la protección del medio ambiente y a favor de los países menos desarrollados, la mayoría de ellos compartió una naturaleza dual de motivaciones que fue posible evaluar teniendo en cuenta las condiciones tácitas de reciprocidad que involucraron.

Cuadro No 1. Regímenes de preferencias arancelarias concedidos por la UE

Tipo de Régimen	Condición tacita de reciprocidad	Países o regiones
Régimen general	No presenta condición de reciprocidad directa o quizás es la más amplia. Este tipo de SGP prevé la suspensión o reducción de aranceles para un grupo de productos de todos los países en desarrollo en función de sus sensibilidades. Es un mecanismo de carácter unilateral, no recíproco, ni discriminatorio que permite a los productos manufacturados y agrícolas ingresar en el mercado comunitario con una exoneración total o parcial de los derechos de aduana.	Todos los países y regiones con los que la UE concede preferencias arancelarias. Asia África Medio Oriente Centroamérica Latinoamérica
Régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga	Exige el diseño de programas de lucha contra la producción y tráfico de drogas. Con ello pretende brindar oportunidades de exportación que favorezcan los cultivos de sustitución de las producciones de coca. Los beneficios son la rebaja del 100% del gravamen aduanero para casi 90% de las exportaciones provenientes de los países beneficiarios. Excluye en particular el banano, los cítricos, la leche y la carne bovina además de los artículos con arancel cero.	Comunidad Andina, Centroamérica y Pakistán. Este último desde 2001. Los países son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú, y Venezuela.

La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP plus

Tipo de Régimen	Condición tacita de reciprocidad	Países o regiones
Régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales	Respetar las evaluaciones, los comentarios, las decisiones, las recomendaciones y las conclusiones disponibles de los distintos órganos de control de la OIT, especialmente a la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales y principios de los trabajadores.	Países que cumplen las llamadas normas laborales básicas establecidas en las ocho convenciones de la OIT relativas a las cuatro áreas sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo: la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y la abolición del trabajo infantil. ¹²
Régimen especial de estímulo a la protección del medio ambiente	Tener en cuenta los nuevos avances respecto a las normas y los sistemas de certificación medioambiental acordados internacionalmente.	Países que soliciten su inclusión en dicho régimen -no pueden solicitar las empresas individuales-, siempre que cumplan las normas internacionales referentes a la gestión sostenible de los bosques tropicales. ¹³
Régimen especial en favor de los países menos desarrollados	Es el único que no exige condicionalidad. Los beneficiarios son los países denominados por las Naciones Unidas como países menos avanzados (PMA), dentro de los cuales se encuentra Haití como único país de América Latina y el Caribe. Los productos originarios de estos países entran a la Unión Europea sin aranceles y sin restricciones cuantitativas.	Afganistán, Angola, Bangladesh, Burkina, Burundi, Benin, Bután, Congo, República Centroafricana, Cabo Verde, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Haití, Camboya, Kiribati, Islas Comoras, Laos, Liberia, Lesoto, Madagascar, Myanmar, Mongolia, Mauritania, Maldivas, Malawi, Mozambique, Níger, Nepal, Rwanda, Islas Salomón, Sudán, Sierra Leona, Senegal, Somalia, Santo Tomé y Príncipe, Chad, Togo, Tuvalu, Tanzania, Uganda, Vanuatu, Samoa, Yemen, Zambia.

Mientras el SGP general surgió en 1971 y hasta los años noventa existió exclusivamente como un régimen que favoreció a los países menos desarrollados, los sistemas especializados surgieron solo a partir de la década de los años noventa. Todos con excepción del régimen especial a favor de los países menos desarrollados, exigieron un tipo de condicionalidad expresa que indicó, que aunque las preferencias concedidas fueron de tipo comercial, también obedecieron a un cálculo costo - beneficio a favor de los intereses de la UE.

¹² El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea SPG, Comisión Europea, Dirección General de Comercio.

¹³ El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea SPG, Comisión Europea, Dirección General de Comercio.

Aunque Colombia como miembro del Grupo Andino siempre se benefició del SGP general, la importancia que le concedió a ese tipo de esquemas vino a tener mayor impacto una vez logró que los europeos crearan uno particular donde manifestaban su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas. En ese sentido, las concesiones europeas que surgieron con el objeto de promover el aumento de las exportaciones de países menos desarrollados como Colombia, escasamente estimularon el aumento del comercio entre este país y el bloque europeo. Los países andinos y Colombia fueron en términos comerciales y de intercambio, Estados expectantes de dichas preferencias, aún cuando en términos políticos con el surgimiento del SGP-droga estuviesen un poco más interesados.

La gestión colombiana frente al SGP-drogas: tendencias y rupturas

La iniciativa colombiana de proponer a la Unión Europea la creación de un sistema de preferencias especial a favor de la lucha contra el problema mundial de las drogas generó un cambio significativo en la política exterior colombiana hacia la UE. La gestión liderada por el gobierno del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) llevó a que frente al problema de producción y tráfico de drogas, la UE ampliará su visión y entendiera que éste era un problema mundial y por tanto, requería de la responsabilidad de todos, tanto agentes productores como consumidores. El resultado fue que la Unión Europea aceptó y aplicó desde el 1 de enero de 1990 un régimen especial de lucha contra la droga que unido al general y prorrogado hasta 1999, amplió el margen de concesiones arancelarias otorgadas a los miembros del Grupo Andino tanto en la cuantía de productos como en los porcentajes de preferencias.¹⁴

Tres subperiodos pueden identificarse a lo largo de la década pasada en los que la gestión colombiana respecto a este asunto tuvo momentos de elevada actividad. El primero de ellos entre 1991 y 1994 dado que fue durante este tiempo en que se abrió el espacio de las preferencias a los productos agrícolas. El segundo, entre 1995 y 1998, dado que durante esos años se amplió la cuantía del universo arancelario a bienes manufacturados e industriales y se incluyeron nuevos beneficiarios. Y finalmente el tercero, entre 1999 y 2001, porque se logró mantener los privilegios ya concedidos.

¹⁴ Siguiendo lo establecido por los países industrializados en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1968 en Nueva Delhi, este régimen otorga una reducción de los aranceles aduaneros de aproximadamente 90% de las importaciones originarias agrícolas de los países Andinos.

La gestión realizada durante el primer subperiodo fue constante y creativa. Los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior colombianos junto con actores del sector privado desarrollaron la iniciativa de proponer y obtener de los europeos un sistema de preferencias especializado en materia de lucha contra las drogas. A través del convencimiento de la responsabilidad que ellos tenían en el tratamiento de éste como un problema mundial, se logró que los europeos aceptaran su corresponsabilidad en la lucha contra éste flagelo y que crearan un sistema especial denominado régimen droga. Para esto, la labor de gestión política por parte de Colombia fue en primera instancia con los demás países andinos. Con ellos preparó una solicitud a los europeos que pedía ventajas arancelarias de similares características a las que ya concedía a los países ACP –África, Caribe y Pacífico-. De esta manera, gestionó y promovió en el ámbito internacional¹⁵ el principio de corresponsabilidad para tratar el problema de las drogas y creó la motivación en los europeos para que vieran en el sistema de preferencias un instrumento para responder, de manera coresponsable, en la lucha contra este problema. Así Colombia y los demás países andinos se beneficiaron desde inicios de la década de los noventa y hasta 1994, de las preferencias que para los productos agrícolas concedió la UE bajo el criterio de responsabilidad compartida frente al problema de las drogas.

Ante el vencimiento del SPG-drogas original el gobierno colombiano, apoyado por el Grupo Andino, desarrolló una serie de acciones tendientes a obtener su prórroga por diez años más y a efectos de su utilización, subdividirlas en fases de cuatro y tres años (de 1995 a 1998, 1999 a 2001 y 2002 a 2004). Fue así como, se inició un segundo subperiodo donde los andinos, liderados nuevamente por Colombia, consiguieron que el Consejo de Ministros de la UE aprobara un nuevo esquema, que además de incluir productos agrícolas y pesqueros (Reglamento UE, N° 3282/94), también abarcó productos industriales, (Reglamento UE, N° 3281/94) y amplió esas mismas concesiones a Venezuela¹⁶ y a Centroamérica, países que no habían sido incluidos. Con este nuevo sistema la Unión Europea otorgó arancel cero para un gran número de productos agrícolas e industriales con algunas excepciones como el camarón, que se gravó con un arancel

¹⁵ El principio de corresponsabilidad en materia de lucha contra las drogas también se gestionó frente a otros actores como Estados Unidos. Con éste también se logró que el criterio fundamental del sistema de preferencias que concedía a Colombia fuera el de lucha contra la producción y tráfico de drogas.

¹⁶ En principio Venezuela fue excluido del Régimen de Preferencias Especiales otorgadas a los demás países andinos dadas sus características como país de mayor de desarrollo relativo de la región.

del 3.6% y también amplió el número de miembros beneficiarios incluyendo a Venezuela y a los países centroamericanos.

Previo conocimiento de que las preferencias concedidas eran temporales y por tanto, se revisarían en 1998, se inició una nueva etapa de gestión política y técnica para conseguir que dichas preferencias se prorrogaran por cuatro años más. En efecto, el gobierno colombiano con el apoyo de otros actores nacionales y por su puesto, de los demás socios andinos y centroamericanos decidieron preparar e implementar una estrategia de gestión que al igual que las anteriores también siguió los mecanismos decisionales propios de la UE, es decir, el proceso de iniciativa que se da en la Comisión y el de toma de decisiones que se da en el Consejo. Nuevamente y por un periodo de cuatro años más, el país junto con los socios andinos logran la prórroga de dichas preferencias aun cuando no se pidió y por tanto, no se obtuvo la ampliación del universo de productos con preferencias arancelarias.¹⁷ De esa manera, el tercer subperiodo surgió con un nuevo reglamento que se aprobó en 1999 y se revisó en el 2001 el cual mantuvo las preferencias ya otorgadas por la UE.¹⁸

De acuerdo con la dinámica de privilegios y estatutos especiales de la UE, las preferencias arancelarias que concedieron a la CAN se basaron, hasta 2001, en el argumento que las condiciones de acceso otorgadas a la mayoría de los productos andinos tenían como propósito apoyar la lucha contra el problema de la producción y tráfico de droga, y contribuir a la estabilidad económica de esos países mediante el impulso de nuevas, más variadas y competitivas exportaciones. En este sentido, hasta el 2001, la lógica que orientó las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina en esta materia fue la de corresponsabilidad frente al problema de las drogas (*Ver anexo 1 y 2*).

¹⁷ El abanico de productos ofrecidos por Colombia a la Unión Europea, especialmente aquellos pertenecientes al sector industrial, está cubierto en su gran mayoría por el Sistema de Preferencias Generalizadas ya sea por el régimen general o por el régimen de lucha contra la producción y la comercialización de droga. El potencial de beneficio del Sistema de Preferencias Arancelarias para las exportaciones colombianas es entonces muy grande. Ver, González Giraldo, Juana, Colombia dentro del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea, Andi, Bogotá, 25 de agosto de 2003, en página web de <http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/SGPandi.doc>

¹⁸ “Sólo unos pocos sectores de la industria colombiana han sabido o podido aprovechar el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea. El impacto que este sistema ha tenido sobre la oferta colombiana es más importante si se mide en términos de posibilidades de exportación (aumento de partidas arancelarias dentro del total exportado) que si se tiene en cuenta el valor de las exportaciones. Esto último muestra que pese a que el potencial de aprovechamiento existe, los sectores presentan dificultades de comercialización de sus productos”. Prueba de esto es que “el peso del sector industrial cae 6 puntos entre 1994-1997, para luego recuperarse levemente a partir de ese año”, Ver, González Giraldo, Juana, Colombia dentro del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea, Andi, Bogotá, 25 de agosto de 2003, en página web de <http://semana.terra.com.co/imagesSemana/documentos/SGPandi.doc>

A partir de ese año el compromiso de corresponsabilidad que había asumido la UE empieza a flexibilizarse. La inclusión de una cláusula de graduación¹⁹ por concepto de competitividad, así como de nuevas exigencias relacionadas con ciertas normas que protege la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de nuevos requisitos que defienden diversas agencias de la ONU en materia de protección al medio ambiente²⁰ variaron la interpretación política que la UE daba al SGP-droga. En efecto, a partir de entonces dejó de hablarse de un régimen exclusivamente político y comercial, dado que pasaron a valorarse criterios económicos, de competitividad, laborales y ambientales.

Esa nueva realidad afectó la tendencia positiva que había tenido la gestión política y técnica que adelantaban los actores colombianos para influir estratégicamente durante los periodos de evaluación y renovación del SGP-drogas. La prórroga concedida a este sistema de preferencias a partir del 1 de enero de 1999 y hasta diciembre de 2002 y, especialmente, los cambios que introdujo el reglamento del Consejo en 2001, posteriormente aplicado a partir de 2002 y hasta 2004, para aplicar una cláusula de graduación con la cual se podía generar la supresión de las preferencias arancelarias pertenecientes a un sector que durante tres años consecutivos hubiese alcanzado ciertos niveles de competitividad²¹, cambio el panorama de las relaciones entre las dos partes. En efecto, de acuerdo con el mencionado criterio de graduación y su evaluación de competitividad realizada por la Comisión²², el Consejo Europeo, órgano

¹⁹ La Graduación -Art 12 del Reglamento (CE) 2501/2001- se aplica a un sector o un país que se beneficia del SPG cuando su nivel de desarrollo relativo (con respecto al de la Unión Europea) alcanza unas dimensiones predeterminadas por la Unión. En efecto, se consideran variables como la renta por habitante, el producto interno bruto per cápita, y el nivel de exportaciones de productos manufacturados, tanto del país beneficiario como de la Unión Europea. Esto con el ánimo de identificar los países que tienen alta competitividad en sectores determinados.

²⁰ Ver Reglamento (CE) No 2501/2001.

²¹ Si las exportaciones de un país dado en un sector determinado superan cierto porcentaje (entre el 15 % y el 25 %) del total de las exportaciones de los países comunitarios en el mismo sector durante un año de referencia, acaparando así la mayor parte de los beneficios del sistema de preferencias generalizadas, las exportaciones de ese país en el sector dejarán de beneficiarse del sistema sea cual sea el nivel de desarrollo del país en cuestión. Esta medida se utiliza para ponderar un índice de especialización basado en la relación entre la cuota del país beneficiario en el total de las importaciones comunitarias y su parte en el total de las importaciones comunitarias de un sector determinado. Ver, Papel del sistema de preferencias generalizadas (SPG) durante el decenio 1995-2004, Comercio Exterior, Políticas Sectoriales de Desarrollo, en página web de la UE <http://www.europa.eu.int>

²² Cada año la Comisión determina de acuerdo con los Estados miembros de la Unión; los sectores que exceden los criterios establecidos por competitividad y prepara un informe que pasa al Consejo de Ministros; para ser graduado un sector debe haber excedido los límites establecidos en uno de los dos criterios establecidos -índice de desarrollo país o índice de desarrollo del sector específico país- durante el periodo de los últimos tres años consecutivos. Si bien se concede el régimen aplicable a las drogas *sin condiciones*, la Comisión tiene que supervisar sus

de decisión, optó por aumentar a partir de septiembre de 2003 los aranceles vigentes para las importaciones procedentes de Colombia y Costa Rica de flores, frutas y hortalizas, productos que integraban el sector cinco amparado por el Sistema Generalizado de Preferencias Andino y Centroamericano.²³

No obstante, pese a esos procedimientos de la UE, las debilidades propias de una gestión que no atiende con suficiente importancia los vínculos con Europa se hicieron por fin evidentes. La escasa prioridad que el país concede a las relaciones con la UE condujo a que se ignorara la preparación del informe que en su momento tuvo que hacer la Comisión para retirar las preferencias concedidas a algunos productos exportados desde Colombia y por consiguiente, a que éste fuese remitido al Consejo para que lo aprobara. En efecto, dado que el cálculo que los funcionarios de la oficina comercial de Colombia en Bruselas hicieron para determinar si la propuesta europea de incorporar la cláusula de competitividad afectaba o no algún sector de exportación colombiano fue errado²⁴, y las revisiones que con posterioridad hicieron las demás instancias técnicas y políticas colombianas tampoco lograron identificar el error, los actores nacionales no vieron la necesidad de preparar e implementar una estrategia de gestión que eliminara o limitara la iniciativa que adelantaba la Comisión para aplicar la mencionada cláusula. Por ello, sólo cuando la Comisión ya había evaluado los sectores de exportación colombiana y había pasado su informe al Consejo en el que enunciaba la penalidad para el sector cinco de Colombia, fue cuando los agentes técnicos y políticos nacionales se vieron en la tarea de reaccionar para poner en marcha una estrategia de gestión reactiva, limitada y al más alto nivel. Reactiva, porque no contó con la suficiente preparación y respondió a la coyuntura del momento. Limitada, dado que el proceso de decisión de la UE ya estaba muy adelantado y sólo fue posible intervenir frente a los estados

resultados. Ello no solamente se refiere a los esfuerzos de cada país beneficiario en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, sino que también incluye su desarrollo social, sobre todo *el respeto y fomento de normas laborales básicas* así como su política medioambiental, especialmente la *gestión sostenible de los bosques tropicales*. Esta evaluación tendrá en cuenta las conclusiones a las que lleguen las organizaciones y los organismos internacionales pertinentes. Ver. “El sistema generalizado de preferencias (SPG) de la Unión Europea Resumen”, en página web de <http://www.conindustria.org/psgresumen.htm>

²³ Tres meses después de la fecha establecida en un principio, y de manera escalonada, es decir, 50% desgravado en septiembre y el otro 50% en enero del siguiente año. Esto ha hecho que los productos colombianos exportados al mercado europeo -sector cinco- ingresen en condiciones menos favorables frente a la producción local y los competidores directos de otros andinos y centroamericanos, quitando sin duda participación en ese mercado.

²⁴ Entrevista realizada al señor Nicolás Echevarría, Jefe de Misión de Colombia ante la Unión Europea, y Embajador ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, Bruselas, Junio 29 de 2004.

miembros y no frente a las instancias de la Comisión. Y al más alto nivel porque requirió de acciones políticas a través de canales bilaterales y multilaterales que implicaron directamente viajes de la Canciller a Europa y citas entre el Presidente de República de Colombia y los Presidentes de los Estados miembros de la UE en escenarios multilaterales como el de las Naciones Unidas.²⁵ De todo ello se logró que la sanción al sector cinco de la oferta exportable colombiana hacia Europa se aplazara por ocho meses siendo aplicada en un 50% desde octubre de 2003 y de manera integral a partir del siguiente año.

Este hecho sin duda marcó un quiebre en la tendencia que hasta el momento había tenido la gestión de la política exterior colombiana hacia la UE en el tema del SGP-droga. No obstante, dada la importancia que representaba para un producto como las flores la recuperación de las preferencias europeas, la gestión que el país adelantó, llevó a que este sector recuperara su trato preferencial a partir de enero de 2005 y hasta diciembre del mismo año.²⁶ En efecto, el país consiguió que no se le aplicara el régimen de sanción de tres años, sino que tan solo trascurrieran unos meses para tener de vuelta las preferencias. De esa manera, si bien la gestión colombiana para tratar el tema del SGP-droga estuvo al tanto de los períodos de evaluaciones y renovaciones y frente a los que actuó mediante una estrategia previamente preparada, el escaso interés que despierta para el país las relaciones con la UE, condujo a que durante uno de esos tantos periodos de distanciamiento, el país dejara pasar la sanción que en su contra proponía la Comisión.

Para comprender el impacto que tuvo este descuido, así como la complejidad que tuvo intervenir frente al Consejo Europeo, conviene aclarar el procedimiento de decisión que tiene la UE y así entender los momentos en los que los actores colombianos pueden influir en las decisiones de la UE.

La toma de decisión en la UE en los casos de renovar y evaluar el SPG-droga

Todas las decisiones que toma la UE pasan por dos procesos, uno que es el de iniciativa y el otro que es el de aprobación. El primero de ellos corresponde de manera casi exclusiva en materia legislativa a la Comisión, órgano comunitario que tiene la facultad plena de iniciar cualquier procedimiento de toma de decisiones de la Unión.²⁷ El segundo, para

²⁵ Entrevista realizada a la señora Sofía Salgado, Directora de la Coordinación Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, marzo de 2004.

²⁶ Una aproximación a las respuestas a este interrogante se buscaran en el siguiente capítulo.

²⁷ Entrevista realizada a la Señora Clara Gaviria, Directora de la Oficina Comercial en Bruselas, Bruselas 29 de junio de 2004.

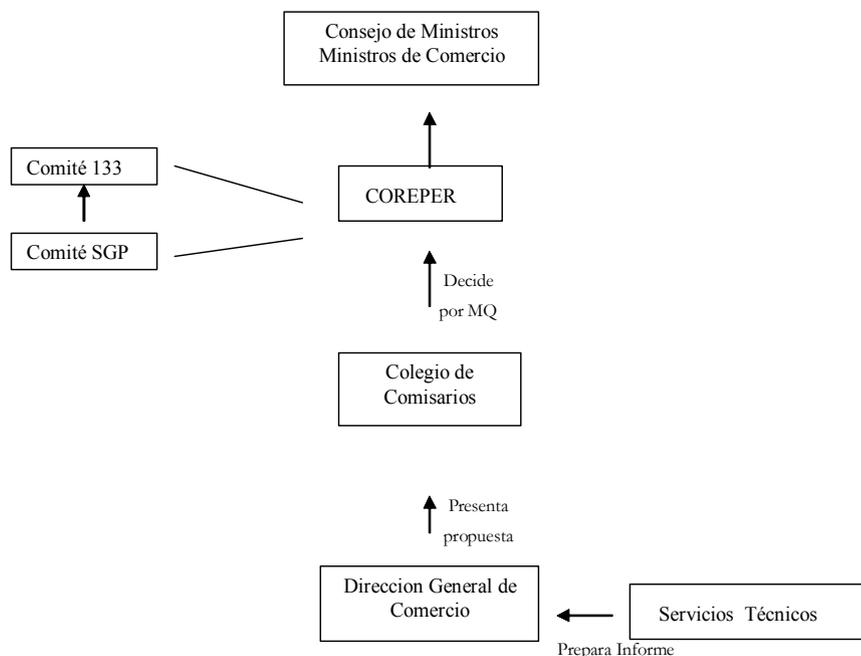
muchos el más complejo e importante, es la responsabilidad del Consejo de Ministros que representa los intereses particulares de los Estados miembros siendo la institución encargada de aprobar o no las propuestas de la Comisión.

Dado que el SGP es un tema comercial, la Dirección General de Comercio (DG) que hace parte de la Comisión es la encargada de estudiar, evaluar y si es el caso, proponer al Comisario de Comercio algunas consideraciones sobre el tema. Si éste considera que los hallazgos de la DG son oportunos, entonces procede a llevar el tema a la sesión de Colegio de Comisarios, es decir, a la reunión semanal que reúne a todos los Comisarios que representan las diferentes carteras. Allí el Comisario de Comercio expone la propuesta y posteriormente la somete a votación por parte de los integrantes del Colegio. De ser aprobado el informe, este se convierte en una *Recomendación de la Comisión* que pasa al Consejo de Ministros donde sigue su curso para ser aprobada.

Una vez en el Consejo, la recomendación inicia la segunda parte del proceso camino a convertirse en decisión de la UE. Para el tema que nos ocupa, la primera instancia que valora la recomendación de la Comisión es el *Comité SGP*. Si éste decide aprobarla, el documento pasa al *Comité 133* encargado de decidir si la propuesta debe o no ser discutida por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) compuesto por los representantes de los Estados miembros ante la UE, también llamado Embajadores. La valoración que hace el COREPER puede tener dos clasificaciones que se definen por el tipo de lista en la que se incluya. Si la recomendación es incluida en la lista, quiere decir que no es de alta sensibilidad y por tanto solo requiere del visto bueno del COREPER. No obstante, si el tema es incluido en la lista B, significa que el asunto tiene un grado de sensibilidad elevado y por tanto, debe ser debatido por el COREPER quien puede modificar o aprobar la recomendación antes de emitirla al Consejo de Ministros. Para el caso, este órgano es integrado por los Ministros de Comercio Exterior quienes tienen la capacidad de votar y por tanto, decidir en proporción al número de escaños atribuidos en función de la población de cada uno de los Estados.²³ (*Ver Gráfica No. 1*).

²³ Al respecto vale decir que de aprobarse la Constitución Europea el sistema de ponderación de votos en el Consejo cambiaría profundamente respecto al propuesto por el Tratado de Niza. En efecto, además de que habría 10 nuevos votos, la ponderación se basaría en un criterio de doble mayoría -55% de estados y 65% de población-.

Gráfica No. 1. Proceso de toma de decisiones en la Unión Europea frente al tema del SGP-droga.



Como se aprecia la discusión del SGP corresponde exclusivamente a la UE. No obstante, los actores andinos pueden tratar de influenciar el resultado final mediante gestiones informales pero necesarias que dependen del conocimiento que los agentes gubernamentales tienen del proceso de toma de decisiones de la UE, de la capacidad de gestión y habilidad que dispongan y de la importancia que las Cancillerías y los Ministerios de Comercio Exterior concedan al tema. Si bien, existe la posibilidad no recomendable, de actuar de manera unitaria como países independientes, la opción reconocida por los europeos es intervenir como bloque andino. Empero, dado que la aplicabilidad del principio de graduación fue por país y al interior de estos por sectores productivos, la opción que tuvo el gobierno colombiano como único actor afectado, para liderar una estrategia frente a los europeos que a su vez fuese respaldada por sus socios andinos resultó ser muy compleja. En consecuencia, frente al reducido tiempo que tuvo Colombia para actuar y afectar la aplicabilidad de la cláusula de graduación por parte de la UE, éste gobierno optó por actuar solo centrando sus esfuerzos en la negociación con los

europeos sin tomar el tiempo que hubiese requerido articular una posición con los andinos.

Por tratarse de una negociación técnica con trasfondo político, las instituciones que coordinaron el tema del SGP-droga frente a la aplicación del principio de graduación a Colombia en el 2003 fueron el Ministerio de Comercio Exterior que trabajó con la Oficina Comercial en Bruselas, y la Cancillería que coordinó su acción a través de la Misión de Colombia ante la Unión Europea. Como se aprecia en el *Cuadro No. 2*, las acciones que habrían podido implementar los actores gubernamentales colombianos y finalmente, las que realizaron de manera reactiva dan cuenta de los vacíos que hubo en dicho proceso de gestión.²⁹

Cuadro No. 2. Acciones implementadas por Colombia en sus gestiones ante la UE antes del 2001 y frente a la cláusula de graduación del 2003.

Acciones que pueden ser implementadas	Acciones implementadas ante las evaluaciones y revisiones por la UE antes de 2001.	Acciones implementadas ante la aplicación de la cláusula de graduación en el 2003.
1. El Ministerio de Comercio Exterior prepara una comunicación que envía a la Comisión Europea –Delegación Comercio y Delegación de Relaciones Exteriores-. La primera por ser la que prepara la propuesta inicial y la segunda, porque trata de un tema que se inscribe en el marco de las relaciones externas de la UE con un tercer Estado y además, porque representa un voto que cuenta si la propuesta llega a decidirse en el Colegio de Comisarios.	Acción adelantada	Acción no adelantada
2. El Jefe de la Misión de Colombia en Bruselas produce una nota verbal – Carta Diplomática- que dirige a la Comisión y a la que anexa un documento previamente preparado por el Ministerio de Comercio Exterior. En ambos se explica de manera política y técnica los argumentos que sustentan la posición de Colombia y lo que el país quiere.	Acción adelantada	Acción no adelantada

²⁹ Entrevista realizada a la señora Clara Gaviria, Directora de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas, Bruselas 29 de junio de 2004.

La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP plus

Acciones que pueden ser implementadas	Acciones implementadas ante las evaluaciones y revisiones por la UE antes de 2001.	Acciones implementadas ante la aplicación de la cláusula de graduación en el 2003.
3. La Comisión -DG comercio- sin compromiso se limita a escuchar y atender la posición de Colombia. Luego de analizarla y junto a los argumentos que también prepara sus instituciones técnicas decide o no presentar el informe ante el Consejo.	Acción adelantada	Acción no adelantada
Una vez en el Consejo y después de que el informe ya haya pasado por el Comité SGP y se encuentre en Comité 133, donde se decide si la propuesta debe o no ser discutida en el COREPER, los actores del Ministerio de Comercio Exterior y de Cancillería buscan presionar directamente frente a sus contrapartes, los actores técnicos de los Ministerios de Comercio Exterior de los Estados miembros y las instancias políticas de estos.	Acción adelantada	Acción adelantada al más alto nivel.

Como se aprecia en el cuadro señalado, la ausencia en el seguimiento que Colombia realizó respecto de los procesos que adelantaba la UE para evaluar los asuntos del SGP llevó a que durante el proceso en el que la Comisión preparó la sanción de graduación a Colombia, ningunas de las instancias nacionales se manifestara. Así, no se adelantó la acción de lobby que el país habría podido realizar en esa etapa para influir la decisión de los Comisarios de Comercio y de Relaciones Exteriores y por tanto, a través de un procedimiento reactivo y poco usual, tuvo que implementar una estrategia al más alto nivel con el fin de afectar ya no uno ni dos Comisarios, sino los intereses de quince Estados miembros que para la época interactuaban en el Consejo.

Para comprender con mayor profundidad la gestión que en materia de política exterior el país adelantó para manejar el tema del SGP-régimen droga, conviene estudiar el escenario del juego así como sus actores.

En el escenario del juego: los intereses organizacionales y la política exterior colombiana en materia de SGP-droga

Una negociación es el resultado de la interacción de intereses organizacionales y particulares de las partes involucradas que quieren

acercar posturas y están dispuestas a conceder algo y ganar a cambio. Aun cuando el caso de la gestión del SGP no implica una negociación entre partes dado que se trata de un sistema de preferencias unilaterales concedidas por la UE a Estados y regiones con escaso desarrollo, los países y actores beneficiarios pueden, si así lo quieren y estratégicamente lo prevén, influir en el proceso de toma de decisiones que siguen las instituciones para definir, renovar o cambiar el marco de dichas preferencias.

Ese escenario de acción se asemeja a un juego y efectivamente lo es. Hay interacción entre las diferentes partes dado que todas buscan ganar. En términos racionales podría decirse que mientras la UE no da nada sin recibir beneficios y por lo tanto, a través del SGP busca poder, prestigio y legitimar su rol como actor mundial cívico y cooperante en la escena internacional; las regiones y los países de escaso desarrollo como la Comunidad Andina y al interior de esta Colombia, buscan ganar competitividad, tener mayor acceso al mercado europeo y mantener los regímenes especiales de preferencias.

En el juego de intereses que nos ocupa participan la UE, la CAN y Colombia, así como los diversos Estados que hacen parte de cada grupo de integración subregional y algunos actores privados. Desde un enfoque teórico, dicho juego podría entenderse de acuerdo con la lógica que señalan los Modelos de Allison, especialmente el enfoque Organizacional y el Burocrático. Estos enfoques comprenden la existencia de múltiples intereses, institucionales y políticos y por tanto, entienden que el Gobierno no es un actor unitario sino el conjunto de un amplio sistema de organizaciones y actores independientes que tienen intereses y percepciones particulares, manejan una idea del tiempo limitada, consideran que la información es parcializada y toman las decisiones siguiendo un procedimiento estandarizado o una lógica informal que depende de la posición, las capacidades, las condiciones y los intereses de quienes concentran el poder.³⁰

Así a partir del análisis del *Modelo Organizacional* resulta posible entender que las acciones y decisiones que toma el Gobierno son el resultado de Outputs organizacionales, es decir, del trabajo que producen las múltiples organizaciones que lo integran, las cuales hacen una lectura a la luz de sus propios intereses institucionales y manejan los problemas de forma parcializada dado que disponen de poderes limitados, información reducida y siempre siguen procesos operativos estandarizados.³¹ Desde el

³⁰ Allison, Graham, *Essence of decisión, explaining the Cuba Missile Crisis*, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, 1971.

³¹ Allison, Graham, *Essence of decisión, explaining the Cuba Missile Crisis*, Harper Collins Publishers, Estados Unidos, 1971.

análisis del *Modelo Burocrático* es posible analizar el comportamiento de los actores individuales, los intereses políticos que representan y el juego de alianzas y compromisos que desarrollan con el fin de satisfacer sus propias expectativas.

Sobre la base de dichos marcos resulta importante identificar las condiciones del escenario del juego y analizar los intereses de las Instituciones colombianas y europeas y de algunos actores individuales y privados que influyeron en el proceso de gestión que los agentes colombianos adelantaron frente al tema del SGP-drogas.

Descubriendo el tablero del juego

En la dinámica de evaluación y renovación del SGP-droga, Colombia mediante el respaldo de los andinos, buscó *influir* para afectar las decisiones que tomaron las instituciones de la UE. Se trató de un juego donde el *desencuentro* de las relaciones fue constante dado que los intereses de la UE y Colombia fueron diferentes. Mientras para la UE la motivación de establecer un régimen especial en materia de lucha contra las drogas se relacionó con su compromiso de corresponsabilidad y con su visión de potencia civil; para un país como Colombia, este sistema de preferencias resultó relevante para fortalecer su política de lucha contra las drogas y para ser competitivo en el mercado europeo. De igual manera, ese fue un juego *Unilateral y no permanente*, el primero porque la UE era el único agente con capacidad de decisión para determinar a quienes, de qué forma, bajo qué criterios y durante cuánto tiempo concedía dichas preferencias. Y el segundo porque las preferencias fueron concedidas por tiempo limitado y estuvieron sujetas al cumplimiento de ciertos criterios políticos en un inicio y posteriormente, comerciales y de competitividad.

A partir de dichas condiciones resulta posible advertir que las reglas que determinaron la gestión colombiana en materia de SGP- droga estuvieron determinadas como se señala en el *Cuadro N. 3*, por consideraciones temporales, multinivel y estratégicas.

Cuadro No. 3: Reglas de gestión colombiana frente a la UE en el tema SGP-droga.

1. Actuar a tiempo: Esto implica entender y seguir la estructura que ha definido la Unión para tomar las decisiones correspondientes respecto al tema del SGP-droga. Lo que requiere:
 1. Afectar el proceso de iniciativa que adelanta la Comisión.
 2. Afectar la posición de los Estados, pues en el Consejo de Ministros son estos quienes toman la decisión.
 3. Afectar la posición del Parlamento quien es consultado por el Consejo.
2. Actuar en todos los niveles: En el ámbito supranacional -Instituciones Europeas- y Nacional -Estados Miembros e Infranacional -frente a Asociaciones, Grupos de presión, Partidos Políticos y ONG's, entre otros-.
3. Desplegar estrategias de gestión tanto en el ámbito político como técnico.: Por tratarse de un tema comercial y al mismo tiempo político al ser otorgado por el criterio de corresponsabilidad en la lucha contra las drogas, ambos tiempos de gestión deben ir de la mano.
4. Estar atento a la posición de otros actores: Por tratarse de un sistema de preferencias siempre van a haber enemigos que quieran afectarlas. Este fue el caso de la India y su demanda ante la OMC.
5. Desarrollar una estrategia de acción coordinada entre las Instituciones y los actores que en Colombia se ocupan del tema: Esto es entre las Instituciones políticas -Cancillería, Misión Diplomática en Bruselas, otras Embajadas en Europa-, técnicas -Ministerio de Comercio Exterior, Oficina Comercial en Bruselas- y privadas -Asociaciones y Gremios interesados-.
6. Nunca descuidar por muy técnico que parezca el juego de la contraparte: Estar atentos a los pasos que dan las Instituciones y los actores que en la UE se ocupan de manera directa o indirecta del tema.

Ese escenario de condiciones generales y de reglas particulares representa la base del intercambio de acciones y reacciones que adelantan los actores que participan. De manera general se refieren a las Instituciones colombianas y europeas que intervienen en el proceso de negociación e influencia. Aun cuando en cada una de ellas participan múltiples actores individuales, las acciones particulares de aquellos más influyentes han sido tenidas en cuenta en el estudio presentado.

Encuentro o desencuentro de intereses entre las Instituciones europeas y las colombianas frente al tema del SGP-droga

Los actores de una negociación representan las fichas del juego. Como ocurre en uno de ellos, el movimiento de alguna de ellas, en este caso de las Instituciones mencionadas, repercute en la posición de las otras. Por ello, el análisis propuesto aborda los cambios de intereses que tuvieron estas instituciones³² para así comprender la gestión que en materia de política exterior adelantaron los actores colombianos respecto al tema del SGP-drogas.

Analizando las fichas europeas

La Comisión europea: enclave estratégico y llave de acceso en la UE al tema del SGP

Como órgano propositivo y con poder de iniciativa, la Comisión era la instancia encargada de estudiar y evaluar el cumplimiento de los criterios propios del SGP-régimen droga y por tanto, la única institución con capacidad de iniciar cualquier proceso de evaluación o renovación.³³ Si bien esta institución está constituida por varias organizaciones siendo las más representativas las Direcciones Generales y el Colegio de Comisarios, las renovaciones que cada cinco años tuvo esta última repercutió indiscutiblemente en la orientación que la Comisión asumió como representante de los intereses generales de la Unión. Por ello, los cambios que esta institución tuvo a lo largo de la década de los noventa con una Comisión pro latinoamericana entre 1995 hasta 1999³⁴, dirigida por el holandés Jacques Santer³⁵ como Presidente y el español Ma-

³² Cuando se trata de una negociación multilateral o de un aspecto sujeto a renovaciones periódicas, el tiempo por su puesto constituye una variable de gran importancia. Se habla entonces, de negociaciones prolongadas en las que además de existir diferentes intereses institucionales y particulares, estos últimos pueden cambiar significativamente al haber rotación de directores, jefes, gerentes o personal diverso que además afecte la posición general de la Institución.

³³ Una vez que una propuesta de la Comisión ha sido presentada al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo, las tres instituciones trabajan conjuntamente para llegar a un resultado satisfactorio. Con el acuerdo de la Comisión, el Consejo puede modificar la propuesta por mayoría cualificada (si no cuenta con el acuerdo de la Comisión, la modificación requiere unanimidad). Ver. La Comisión Europea, en página web de http://europa.eu.int/comm/role_es.htm

³⁴ La orientación pro latinoamericanista de la Comisión incluso inicia desde principios de la década de los noventa. Esto fue lo que en gran parte permitió estrechar los lazos entre América latina y la UE y en el caso de los andinos y de Colombia, negociar para que la UE aceptara crear un SGP especializado en materia de lucha contra las drogas.

³⁵ Jacques Santer, primer ministro de Luxemburgo desde 1984, dimitió de su cargo el 25 de enero de 1995 para acceder a la presidencia de la Comisión Europea, tras haber sido elegido por los jefes de Estado de la Unión Europea en julio del año anterior. Político de larga trayectoria en su país, el ejercicio de su nueva función suponía un auténtico reto, en tanto que, bajo su gestión, la Unión Europea debería cumplir los plazos determinados por el Tratado de Maastricht para la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria. Ver, Enciclopedia Multimedia Encarta, en página web de http://es.encarta.msn.com/media_121621511_761579567_-1_1/Jacques_Santer.html

nuel Marín³⁶ como Vicepresidente y responsable de la Política de Cooperación para el Desarrollo, de las Relaciones Económicas Exteriores con el Mediterráneo, América Latina, Asia y los países ACP y de la Ayuda Humanitaria; y de una Comisión que entre 1999 y 2004 privilegió otras prioridades³⁷ al ser liderada por el trío³⁸ de Romano Prodi como Presidente, Pascal Lamy como Comisario de Relaciones Comerciales y de manera menos influyente, Chris Patten como Comisario de Relaciones Exteriores, marco las tendencias que tuvo la UE y Colombia en el tema del SGP-droga.

Así, mientras la pareja Santer-Marín benefició la relación con la región latinoamericana y por tanto, las negociaciones que durante esa etapa se dieron en torno al SGP-andino, la pareja integrada por Romano Prodi y Pascal Lamy lideró procesos que afectaron este sistema de preferencias. Prueba de ellos fue la inclusión en el 2001 de la cláusula de competitividad al régimen droga, la aplicación de la misma para el caso de Colombia en el 2003 y la creación de un nuevo esquema de preferencias denominado SGP plus que reemplazó los sistemas especiales anteriores y relegó el tema de lucha contra las drogas.³⁹ Tal como se enuncia en el *Cuadro No. 4*, hasta 1999 fue posible hablar de una “época de oro en la relación entre la Comisión Europea y

³⁶ Manuel Marín ocupó durante más de una década cargos de especial relevancia en el seno de la Comisión Europea. Fue Vicepresidente de la Comisión y Responsable de Asuntos Sociales, Educación y empleo (entre 1986 y 1988), de Política de Cooperación al Desarrollo y de la Política Pesquera Común (1989 a 1992) y de la Política de Cooperación al Desarrollo, de las Relaciones Económicas Exteriores con el Mediterráneo, América latina, Asia y los países ACP y de la Ayuda Humanitaria entre los años de 1993 y 1999. Entre el 20 de Julio y septiembre de 1999, Manuel Marín asumió la presidencia en función de la comisión Europea, tras la dimisión de Jacques Santer. En Octubre del mismo año regresó a España con la intención de alejarse de la política y dedicarse a la docencia. Ver, candidato del PSOE a la Presidencia del Congreso, “Manuel Marín, experto en Política Exterior y Comisario por más de una década”, Diario el Mundo, en página web <http://www.ElMundo.es/elmundo/2004/03/17/espana/1079527450.htm> y página oficial de la Unión Europea, archivos, en página web de <http://www.europa.eu.int/comm/archives/1995-99/commissioners/es/marin.htm>

³⁷ Actualmente, la Comisión ha señalado por ejemplo, que para el período 2007-2013 habrá otros aspectos en los que también deberá enfocar su atención, como la seguridad y el comercio. Como lo ha dicho el Presidente Prodi “el principal interés de la UE en el próximo período será responder a las amenazas fundamentales como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales e internos”. Ver, Bianchi Stefania, “Cooperación-UE: Hay otras prioridades”, Inter Press service news agency, Bruselas 18 de febrero de 2004, en página web de <http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=26669>

³⁸ En realidad se puede hablar más de una pareja compuesta por Prodi y Lamy pues, aunque Pascal es el Comisario de Relaciones Exteriores juega a un bajo perfil y tiene poca influencia frente al poder que ejerce dicha pareja. Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

³⁹ Entrevista Realizada al señor Duvan Ocampo, Consejo de la Dirección de Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá agosto de 2004. Sobre este tema del SGP + se profundizará más adelante y en el capítulo siguiente.

Colombia dado que en adelante el país perdió a esta Institución como un aliado confiable”.⁴⁰

Cuadro No. 4: La Comisión frente al SGP-droga

Intereses de la Comisión en prorrogar y renovar el SGP-drogas	Posición que ha tenido frente al SGP-drogas	Repercusiones en la negociación
<p>Económico: El SGP se entiende como un instrumento que proporciona crecimiento económico en los países andinos. También estimula la integración andina en el mercado internacional.</p> <p>Político y de cooperación: El SGP se percibe como un instrumento de cooperación que contribuye a la estabilidad política y democrática de los países andinos.</p> <p>Frente al problema drogas: El SGP-régimen drogas constituye un elemento que apoya la lucha contra la producción y el tráfico de drogas que tienen los países andinos.</p> <p>Privados: En la Comisión también existen intereses privados que se expresan en el lobby que hacen algunas empresas estatales afectadas por el ingreso competitivo de productos andinos en el mercado europeo.</p>	<p>Posición 1: Comisión Santer y Vicepresidencia Marín, luego Comisión Marín (1995-1999). El rol que jugó la pareja de Jacques Santer en la Presidencia de la Comisión y Manuel Marín en la Vicepresidencia y responsable de la política de cooperación para el desarrollo, de las relaciones económicas exteriores con el Mediterráneo, América Latina, Asia y los países ACP y de la ayuda humanitaria fue decisiva. Mientras el primero de nacionalidad luxemburguesa manejaba una política abierta hacia el exterior, el segundo de nacionalidad española favoreció las relaciones con América Latina. Esta política permanece hasta 1999, luego de que Manuel Marín haya ocupado la presidencia de la Comisión por tres meses de julio a octubre de ese año.</p> <p>Posición 2: Comisión Romano Prodi, Comisario encargado de Comercio Pascal Lamy y Comisario encargado de Relaciones Exteriores Chris Patten.</p> <p>El rol que ha jugado esta Comisión respecto a las renovaciones del SGP no ha sido del todo confiable.</p>	<p>Favorables para los Andinos. Nuevo SGP en 1995 que incluyó productos industriales además de los agrícolas y renovación en 1998.</p> <p>Restrictiva: Inclusión en el 2001 de la cláusula de competitividad. 2002 periodo de evaluación de resultados y 2003 propuesta de la Comisión al Consejo para excluir por criterios de competitividad las preferencias arancelarias concedidas a algunos sectores.</p>

⁴⁰ Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

No obstante lo anterior, dado que la responsabilidad de tomar las decisiones en la UE no es de la Comisión sino del Consejo de Ministros, función que en algunos casos comparte con el Parlamento, resulta importante analizar los intereses que al interior de estos dos órganos co-existieron e influyeron en el momento de evaluar o renovar el SGP-andino.

Consejo de Ministros: centro de poder de la UE

El Consejo de la Unión Europea como también se le denomina, es una institución que al estar integrada por los Ministros de los Estados miembros representa la naturaleza intergubernamental de la Unión y expresa la unanimidad o la mayoría calificada de los intereses particulares de cada uno de ellos. El principal centro de decisión de la Unión, fueron los Estados a través de sus Ministros de Comercio los que tuvieron la responsabilidad de decidir cada una de las renovaciones que se hicieron al SGP-droga. Por ello la posición y el rol que respecto al tema asumieron los Estados de acuerdo con sus capacidades, es decir, con el número de votos que cada uno tenía en relación con la proporción de sus habitantes, fue fundamental.

Aunque las posiciones de los Estados siguieron comportamientos constantes conformes con la visión que cada uno tenía de Colombia, en especial con el ánimo de respaldar la lucha contra las drogas y la violación de los Derechos Humanos, los intereses comerciales y políticos que al interior de cada uno existieron afectaron los criterios anteriormente señalados. Como lo muestra el *Cuadro No. 5*⁴¹ mientras Alemania y Países Bajos fueron los Estados más confiables en sus votaciones a favor de la renovación del SGP-drogas al privilegiar sus principios humanitarios y de cooperación, las votaciones del Reino Unido, Austria, Irlanda, Portugal, Grecia e Italia, fueron las más negativas. Dichos países privilegiaron sus criterios económicos y de competitividad. De otro lado, aunque Francia y España siempre votaron a favor de las renovaciones al SGP-andino, estos países se caracterizaron por manejar posiciones altamente inciertas de tal manera que solo hasta el final de los procesos decisionales Colombia pudo tener certeza de sus posiciones.⁴²

⁴¹ Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

⁴² Camarones y atún procesado -enlatado y lomos de atún- por ejemplo, en el caso de Francia. Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

La gestión y la negociación de Colombia ante la UE frente a un caso de estudio como es el Sistema Generalizado de Preferencias / SGP Régimen droga y SGP plus

Cuadro No. 5: Tendencias de los Estados miembros de la UE respecto a sus posiciones frente al SGP-droga.

Países a favor		Países en contra	
Países Bajos	A pesar de ser un país productor de flores, muchas de ellas competencia para Colombia, este ha sido un país cuya tendencia ha sido la del juego limpio. Su principal motivación es la lucha contra la producción y tráfico de drogas.	Reino Unido, Austria e Irlanda	Consideran que el comercio preferencial no debería ser un instrumento para fines de cooperación política
Francia	Por razones políticas le ha interesado mantener una buena relación con los países andinos y Colombia. Sin embargo, ha tenido ciertas restricciones frente a algunos productos.	Portugal Grecia e Italia	No están a favor cuando de hacerles competencia se trata. Por eso guardan ciertas restricciones frente a determinados productos. Italia frente al atún enlatado y las flores, Portugal frente a las Confecciones y Grecia frente a las confecciones y el clavel cabeza de flor. ⁴³
Alemania	Por razones políticas y de intereses estratégico prefiere mantener buenas relaciones con los andinos y con Colombia. No tiene además ninguna restricción comercial.	Bélgica	Guarda ciertas restricciones frente al problema de violación de Derechos Humanos.
España	Por solidaridad Iberoamericana e intereses estratégicos en la región andina y Colombia busca mantener estrechas relaciones con los andinos y Colombia.		

⁴³ Este es un tipo de flor que en la UE sólo produce Grecia y también llega de Colombia.

Países a favor	
Países Escandinavos	Razones humanitarias y políticas prefieren la cooperación y todo instrumento que a través de ella se proporcione para contribuir al desarrollo y la estabilidad de terceros Estados.

El Parlamento Europeo: Centro de consulta y organismo de influencia nacional y supranacional

El influjo que ejerció el Parlamento Europeo para afectar las decisiones en materia de SGP-droga fue reducido. Si bien, se le atribuyó un poder legislativo a través del proceso de la *codecisión*⁴⁴ y la *consulta*⁴⁵, fue sólo a través de este último que participó en el caso del SGP-droga. En consecuencia, su influencia no fue colegislativa sino deliberativa, es decir, que fue tenida en cuenta para emitir su informe al Consejo, más no para participar de manera conjunta en pie de igualdad.

No obstante lo anterior, como se señala en el *Cuadro No. 6*, resulta imposible obviar la influencia que una organización como ésta, integrada por diputados que no se organizan por bloques nacionales sino por grupos políticos, que a escala europea reúnen a los principales partidos políticos de los Estados miembros, logra tener en un proceso de decisión como el analizado. En efecto, dado que el influjo que ejercen los actores políticos y sociales de la vida nacional es tramitado a través de esta institución, es importante tener en cuenta las tendencias generales que marcaron las posiciones que cada grupo político asumió en materia de SGP-droga.

⁴⁴ Este procedimiento sitúa a Parlamento y Consejo en pie de igualdad y las leyes aprobadas utilizando este procedimiento son actos conjuntos de ambos.

⁴⁵ Mientras el principio de *codecisión* lo comparte con el Consejo de Ministros y no a voto propio como sucede en cualquier sistema de gobierno democrático de *consulta*, simplemente se limita a que el consejo requiera de su opinión para decisiones políticas o institucionales de menor sensibilidad.

Cuadro No. 6: Los intereses de los Diputados Europeos por grupo Político 5ª legislatura: 1999-2004.

Grupo político	Sigla	No. Escaño	Intereses	Posición frente al SGP-droga ⁴⁶
Partido Popular Europeo (Democrístianos) y Demócratas Europeos	PPE-DE	294	Desde julio de 1999, el grupo del PPE-DE es el principal grupo político del Parlamento Europeo. Trabaja por las prioridades de la derecha en Europa y para avanzar hacia el objetivo de una Europa más competitiva, democrática y más próxima a sus ciudadanos. Es el principal grupo en el PE lo que le da mejor posición para establecer la agenda política y para ganar las votaciones más decisivas. ⁴⁷	A favor. Actualmente respaldo con reservas. Siempre estudia el criterio político por violaciones a los derechos Humanos.
Partido de los Socialistas Europeos	PSE	232	Es un partido político pan-europeo cuyos miembros son de partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas de estados miembros de la Unión Europea, así como de Noruega. ⁴⁸	A favor. Actualmente respaldo con reservas. Siempre estudia el criterio político por violaciones a los derechos Humanos.
Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas	ELDR	66	Es un partido político liberal y centrista de la Unión Europea. Se originó en el seno del PE, pero el 30 de abril de 2004 pasó a ser un partido paneuropeo. Representa los ideales de libertad, democracia y reforma. ⁴⁹	
Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	GUE/NGL	55	Es un partido político socialista y comunista compuesto por 17 partidos de 25 Estados miembros, 3 asociados que no están representados y 5 con parlamentarios asociados al grupo. ⁵⁰	A favor. Actualmente uno de los más grandes opositores, principalmente por la política Uribe.

⁴⁶ Las apreciaciones de esta columna son el resultado del seguimiento que se hizo a la visita que el Presidente realizó a la UE y el PE durante el primer semestre de este año. Está sujeto a ser ampliado esperando respuesta de una entrevista que se aplicó a diferentes funcionarios y parlamentarios europeos.

⁴⁷ Ver página oficial del PPE-DE, en página web de <http://www.epp-ed.org/home/es/aboutus.asp>

⁴⁸ Ver Wikipedia la enciclopedia libre en página web de <http://es.wikipedia.org/wiki/PSE>

⁴⁹ Ver página oficial del ELDR, "Qu'est-ce que le Parti ELDR?", en página web <http://www.eldr.org/modules.php?name=News&file=article&sid=491>

⁵⁰ Ver, Wikipedia la enciclopedia libre en página web <http://es.wikipedia.org/wiki/GUE/NGL>

Grupo político	Sigla	No. Escaño	Intereses	Posición frente al SGP-droga
Verdes/Alianza Libre Europea	Verdes/ ALE	47	Es un partido político europeo creado el 22 de febrero del 2004 en Roma. Proviene de la fusión de 32 partidos ecologistas nacionales de 29 países de Europa, con seis no miembros de la Unión Europea (Suiza, Rusia, Georgia, Ucrania, Rumania y Bulgaria), en una formación de dimensión europea. ⁵¹	A favor. Actualmente uno de los más grandes opositores principalmente por la política Uribe.
Unión por la Europa de las Naciones	UEN	30	Trabaja por los valores de respeto a la persona humana que son el fundamento de la civilización europea. Por tanto defiende los principios de libertad, igualdad y fraternidad entre los ciudadanos como entre las naciones. También da prioridad al respeto de las democracias nacionales y porque exista una forma independiente de equilibrio mundial. ⁵²	
Europa de las Democracias y la Diferencias	UEN	17	No hay información.	No hay información.
No inscritos	NI	44	No hay información.	No hay información.
Total		785		

Este análisis permite apreciar el juego de intereses que se dio al interior del PE. Aun cuando en el cuadro anterior solamente se estudiaron las motivaciones de cada grupo político, resulta importante tener en cuenta que cada uno de estos estuvo a su vez sujeto a la influencia que recibió de sus relaciones con algunos parlamentarios nacionales, con los partidos políticos que representa y con los grupos de presión que identifica.

El poder de los gremios europeos: Los intereses de la *Unión Fleurs*

Los intereses que afectan el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea no sólo vienen de las instituciones que a su interior participan.

⁵¹ Ver, Wikipedia la enciclopedia libre en página web http://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Verde_Europeo

⁵² Ver página oficial de Groupe Union pour l'Europe des nations en página web http://www.europarl.eu.int/uen/fr/STRU/F_grou_fr.htm

Estos también derivan de canales informales a través de redes de lobbistas que representan intereses de asociaciones profesionales, empresas, consorcios, sindicatos y colectivos de ciudadanos entre otros, los cuales buscan influir a su favor presionando en el proceso de toma de decisiones, en particular durante el trabajo que adelanta la Comisión.

En el caso del SGP-andino, fueron muchas las agrupaciones de lobby europeas de naturaleza agrícola e industriales que intervinieron. Una de ellas fue la Asociación de Floricultores Europeos *Unión Fleurs* que aunque en términos generales “jugó de manera limpia”⁵³, nunca permitió que sus intereses pudieran ser descuidados dado que en la medida en que se vieran afectados por el aumento de las exportaciones de flores Colombianas y Europeas, podía afectar las preferencias arancelarias que los europeos habían concedido a los andinos. Al igual que en los casos anteriores, resulta importante analizar sus intereses con el fin de estudiar sus posiciones para reducir la vulnerabilidad de la que podían ser sujetos los países de la comunidad Andina.

Cuadro No. 7: Intereses e instancias de lobby a través de las cuales influye la *Unión Fleurs*.

Asociación de Floricultores Europeos <i>Unión Fleurs</i>	
Intereses	Instancia de Lobby
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger y promover los intereses generales del mercado floricultor. • Proporcionar condiciones competitivas seguras en el comercio del mercado floricultor. • Defender y representar los intereses del mercado floricultor en la UE y frente a organismos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Groupe consultatif des fruits, des légumes et des fleurs</i>: Este grupo puede ser consultado por la Comisión -DG Agricultura- sobre todos los problemas relativos a la PAC y a la política de desarrollo rural. • <i>Groupe permanent de la floriculture et des plantes ornementales</i>: Estos comités y grupos pueden ser consultados por la Comisión -DG Agricultura- sobre todos los problemas relativos a la PAC y la política de desarrollo rural.

Una vez estudiados los diferentes actores que del lado europeo influyeron en el proceso de toma de decisiones respecto al SGP-régimen droga, resulta necesario estudiar las acciones que los agentes colombianos adelantaron en función de sus intereses, de sus capacidades y de sus voluntades.

⁵³ Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y como ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

Analizando las fichas colombianas

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el SGP

Aun cuando para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia las relaciones con la UE no han sido una prioridad, el tema del SGP régimen droga fue considerado de manera periódica en aquellos momentos en los que hubo que preparar la argumentación política alrededor del compromiso y los resultados colombianos en materia de lucha contra las drogas. No obstante, dado que la utilidad de este esquema era comercial, el seguimiento que limitadamente se le hizo fue manejado por el Ministerio de Comercio Exterior. Esta institución se comprendió como la responsable de hacer seguimiento a la promoción y al uso de dichas preferencias.

Así los aspectos políticos del SGP-droga fueron manejados durante la mayor parte de la década de los años noventa como un asunto andino y por ello la oficina que se encargó de tratarlo fue la Dirección de Grupos de Integración y Foros de Concertación propia del Viceministerio de Asuntos Multilaterales de la Cancillería. Durante estos años el trabajo que adelantó dicha DG se hizo de manera concertada con los aportes que adelantaron los demás países andinos y su objetivo fue tener una posición común que influyera de manera positiva en los procedimientos de evaluación y de renovación que a estas preferencias hizo la UE. Esta situación cambió a partir del 2003 con la aplicación de la Cláusula de Competitividad que al afectar exclusivamente parte de la oferta exportable de Colombia llevó a que el tema fuera tratado por la Dirección de Europea que hacía parte del Viceministerio de Relaciones Exteriores encargado de los asuntos bilaterales.

Sin desconocer el buen trabajo que a lo largo de los años noventa realizó la Cancillería para mantener las preferencias comerciales concedidas a los países andinos y centroamericanos, la falta de seguimiento y atención que los diferentes gobiernos hicieron a los procedimientos que adelantaba la UE llevó a que un país como Colombia no solo se viera afectado por la aplicación de la cláusula de competitividad sino también, a que se percatara de las consecuencias de tal situación de maneja tardía. En efecto, la prioridad asignada a las relaciones con Europa en el caso de Colombia, no fue más que el resultado de una política estratégica necesaria que se adoptó frente a condiciones internas del país y de la UE, más no el resultado de un estudio sobre las oportunidades que implicaba los contactos con la Unión. Así, mientras para el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) las relaciones con Europa hicieron parte de la política de escape que tuvo que dar a la política exterior del país

sancionada por Estados Unidos⁵⁴, para Andrés Pastrana (1998-2002) las relaciones con esta región del mundo se dieron por la necesidad de tener un aliado estratégico de segundo orden que apoyara, después de recuperar la relación con EE.UU., las negociaciones de paz que se habían iniciado con las FARC y contribuyera en el ámbito social, a fortalecer el llamado Plan Colombia, ya negociado con EE.UU.⁵⁵ Para el gobierno del Presidente Álvaro Uribe (2002-2005) centrado en estrechar los lazos con EE.UU. la prioridad de las relaciones con Europa tampoco ha sido relevante. El vínculo que se ha establecido ha sido el resultado de una estrategia necesaria en la medida en que a través de una gestión al más alto nivel, el gobierno tuvo que implementar en el 2003 una estrategia que aplazó la aplicación de la medida de graduación sobre el SGP-droga y posteriormente, desde el 2004 otra con la cual busco afectar el modelo de SGP plus que propusieron y finalmente adoptaron los europeos para reemplazar los SGP especializados.

La Misión de Colombia ante la Unión Europea: ¿Un espacio de compromiso político?

Al interior de la Cancillería colombiana existen otros agentes que también exigen su derecho a ser analizados. Este es el caso de la Misión de Colombia ante la Unión Europea también Embajada de Colombia ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo. Aun cuando esta institución sigue las orientaciones definidas por la Cancillería, también se guía por los intereses particulares del equipo que en ella trabaja y particularmente, por las motivaciones de su Embajador. Por ello, la capacidad de gestión e influencia que tiene dicha Misión, tanto en las instituciones Colombianas como frente a las Europeas depende en buena parte, de los intereses y las capacidades que tiene el Jefe de esta Misión. Desafortunadamente, el escaso interés que a Colombia despierta sus vínculos con la UE condujo a que después de la segunda mitad de los años noventa el país tuviera Jefes de Misión que con debilidad reunían las condiciones necesarias para llevar a cabo una buena gestión⁵⁶, condiciones como concentra-

⁵⁴ Recordemos que por causa de las denuncias hechas contra Ernesto Samper por su supuesta relación con el cartel de Calí durante el período de su campaña presidencial, el país fue sancionado por EE.UU. quien a través de diversas medidas restringió las relaciones bilaterales.

⁵⁵ Aunque el Plan Colombia negociado con EE.UU. también contempla la asignación de recursos para proyectos sociales, la mayor parte de estos esta dada para fortalecer militarmente al país en su lucha contra los grupos armados al margen de la ley y la erradicación de la producción de droga que hay en el país.

⁵⁶ Conclusión que surge producto de diversas entrevistas aplicadas.

ción del poder, habilidad, capacidad de negociación, motivación y sobre todo, profundo conocimiento sobre Europa.

Mientras en el Gobierno de Andrés Pastrana se asignó al señor Roberto Arenas 1998-2002, “un hombre de edad, de frágil salud, sin mayor iniciativa ni experiencia europea que además, tenía nexos directos con el Presidente y más exactamente con su padre, durante el Gobierno de Álvaro Uribe se delegó al Señor Nicolás Echevarria, un empresario también amigo del Presidente”⁵⁷, que aún cuando es una persona joven, su perfil es altamente especializado en el manejo de asuntos comerciales y de naturaleza privada, particularmente relacionados con el sector bananero.

Como es de anotar, la mayor parte de los nombramientos políticos afectan el uso de los recursos humanos disponibles para representar a Colombia en el exterior los cuales desde luego, implican el trabajo de un buen líder y el de su equipo. En efecto, “una buena representación diplomática exige un manejo óptimo de los recursos de cualquier Misión, que en el caso de la instancia que se ocupa de las relaciones con la UE se deben anotar en una interlocución hábil y fluida con los interlocutores de alto y mediano nivel de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo”⁵⁸, así como en el manejo de unas buenas relaciones con las Embajadas de Colombia en Europa y por supuesto, en el conocimiento que el jefe y el equipo de esta Misión tengan de la Unión Europea, es decir de sus instituciones, de la posición e influencia que tienen sus Estados y de los cambios y retos que cada uno de esos actores enfrenta.

El Ministerio de Comercio Exterior y su Oficina Comercial en Bruselas: dos actores claves en la gestión técnica del SGP

Desde el punto de vista comercial tanto el Ministerio de Comercio Exterior como su Oficina Comercial en Bruselas fueron las instancias que se ocuparon de manejar y dar seguimiento al uso que los empresarios nacionales hicieron del SGP andino, y al mismo tiempo, de preparar la argumentación técnica necesaria para convencer a los europeos en cada uno de los momentos de evaluación y renovación que hicieron de dichas preferencias.

No obstante, al igual que los actores políticos es decir la Cancillería colombiana y su Misión ante la UE, para ese ministerio los vínculos con

⁵⁷ Entrevista realizada a Ex Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá, 2004.

⁵⁸ Entrevista realizada al señor Tomás Uribe Mosquera, Consultor Internacional, Ex Director de la Oficina Comercial de Colombia en Bruselas y ex Alto Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior y de Proexport, Bogotá, agosto de 2004.

Europa tampoco fueron una prioridad relevante. Desde el punto de vista estructural estos fueron manejados en uno de los escritorios de la Dirección de Relaciones Comerciales adscrita al Viceministerio de Comercio Exterior, en la que también se manejaron otros temas tales como las relaciones con Estados Unidos, con Asia, con África y con la OMC, todos aquellos que geográfica o temáticamente no tenían relación directa con América Latina.

Como se aprecia en el *Cuadro No. 8* en términos cuantitativos la diferencia que se aprecia entre el comercio de Colombia con Europa y con los Estados Unidos señala la diferencia que hubo en el tratamiento de estas dos relaciones.⁵⁹

Cuadro No. 8. Exportaciones e Importaciones de Colombia hacia EE.UU. y la UE en millones de dólares.

	Estados Unidos			Unión Europea		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Exportaciones	30858.971	28145.200	23237.006	227999169	18069519	20572776
Importaciones	6438607	6512196	5446062	1468962	1536955	1170008

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia.⁶⁰

Las grandes diferencias que existen en materia de cultura de negociación y de exigencias comerciales con estándares de alta calidad que tienen los europeos, son condiciones que dificultan aún más el interés de los exportadores colombianos en ese mercado.

Aun cuando las prioridades para la Oficina Comercial en Bruselas son las relaciones comerciales con Europa, resulta importante señalar que su capacidad de gestión depende también de las orientaciones de quien la presida, del personal que en ella trabaja, de la capacidad de lobby que disponga, de las buenas relaciones que establezca con la Misión Diplomática en Bruselas y de los nexos que establezca con el Ministerio de Comercio Exterior en Colombia.

Si bien los directores que manejaron esta oficina durante gran parte de la década de los noventa como fueron el señor Tomás Uribe, el señor Germán Umaña y la señora Clara Gaviria fueron personas que se carac-

⁵⁹ Según el Ministerio de Comercio Exterior “aunque los cuatro países beneficiarios del ATPA son también beneficiarios del SGP y la mayoría de los productos están cobijados por los dos sistemas, el primero es mejor para los empresarios colombianos pues ofrece preferencias a más posiciones arancelarias que el SGP y cuenta con normas de origen menos restrictivas”. Ver, ¿Es mejor el ATPA o el SGP?, en página web de <http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=823&IDCompany=16>

⁶⁰ Ver, en página web de <http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=761&IDCompany=1>

terizaron por tener amplio conocimiento técnico sobre los temas comerciales con la Unión, algunos de los funcionarios que en esta oficina operaron tuvieron serias dificultades. Ejemplo de ello fueron los problemas que se presentaron con ocasión de la interpretación errada que algunos funcionarios de esa oficina hicieron a la cláusula de competitividad que se incorporó al SGP andino en el 2001. De acuerdo con el informe que ellos presentaron, dicha cláusula no afectaba a ningún sector de la oferta exportable colombiana por lo que solo hasta el 2003, cuando el Consejo ya estudiaba la propuesta adelantada por la Comisión de sancionar los productos del sector cinco de Colombia fue posible advertir dicho error y tomar medidas reactivas en el asunto.⁶¹

Todo ello se dificultó dada la capacidad de lobby reducida⁶² que tenía esta oficina, así como también por la representación de Colombia en Bruselas. Teniendo en cuenta que esta tarea recae particularmente en las cabezas directivas de la Oficina Comercial y de la Misión Diplomática así como, en el escaso personal que tiene cada instancia, en promedio tres o cuatro miembros, la labor que requería afectar intereses nacionales de muy alta consideración; exigió que se desempeñara al más alto nivel es decir, a través del Presidente de la República, de su Canciller y de su Ministro de Comercio.

En representación de los Gremios: los intereses de Asocolflores

Al igual que los actores gubernamentales, para este gremio la prioridad más que Europa es el mercado de los EE.UU. Si bien el objetivo de Asocolflores es el de “liderar proactivamente la promoción de la flor colombiana en los principales mercados internacionales”⁶³, las cifras señalan que su principal interés es “aumentar el consumo per cápita en Estados Unidos”⁶⁴ y de manera distante, “aumentar la participación en el mercado Europeo”.⁶⁵ En efecto, actualmente “Colombia es el primer proveedor de flores de Estados Unidos con una participación del 60% del mercado total

⁶¹ La explicación que se da es que hubo una falla en la interpretación que se hizo del Reglamento del 2001. De esta manera no se entendió con precisión la forma como la UE aplicaría la cláusula de graduación y por tanto, el informe no valoró acertadamente los efectos que dicha cláusula generaba al sector floricultor. Entrevista realizada al señor Nicolás Echeverría, Jefe de la Misión Diplomática de Colombia en Bruselas, Bruselas, 29 de junio de 2004.

⁶² Entrevista al realizada al señor Nicolás Echeverría, Jefe de la Misión de Colombia ante la UE y Embajador ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, Bruselas 29 de Junio de 2004.

⁶³ Ver Asocolflores en página web de http://www.colombianflowers.com/info/info_economica.php

⁶⁴ Ver Asocolflores en página web de http://www.colombianflowers.com/info/info_economica.php

⁶⁵ Ver Asocolflores en página web de http://www.colombianflowers.com/info/info_economica.php

y es el cuarto proveedor de la UE con una participación (tan solo) de 4% sobre el volumen total importado”.⁶⁶

Aunque el lobby que desempeñan los gremios en Europa no tiene la misma importancia e influencia respecto del que pueden desempeñar en los EE.UU., la falta de atención que Asocolflores tuvo en el mercado europeo llevo a que el error que en el 2001 los funcionarios de la Oficina Comercial cometieron al interpretar erradamente las condiciones de la cláusula de graduación, no fuera percibido por este gremio que a partir del 2003 fue el más afectado.

Aún cuando este gremio fue uno de los que mayores beneficios recibió del SGP andino y por consiguiente, uno de los que más utilizó esas preferencias, las diferencia que existió entre los montos de exportación comercial que hizo a los EE.UU. respecto de los que hizo a la UE, señalaron la prioridad que después del 11 de septiembre Asocolflores asignó a su comercio con el país del norte. En efecto, las nuevas medidas de seguridad que EE.UU. implementó respecto de las exportaciones procedentes de países con altos estándares de inseguridad llevó a que los empresarios colombianos centraran su atención en implementar nuevas estrategias que no afectaran sus niveles de exportación y por tanto, en un caso como el de Asocolflores, relegara la ya escasa importancia que había asignado a otros mercados.

Como se aprecia después de estudiar la participación de los diferentes actores colombianos y europeos, la tendencia general que marcó la gestión colombiana frente al tema del SGP -régimen droga durante los años noventa fue estratégicamente preparada durante los periodos de evaluación y renovación. No obstante, teniendo en cuenta los sucesos ocurridos en el 2001 con sus consecuencias en el 2003 cuando por error de algunos agentes colombianos la UE aplicó la cláusula de graduación a los productos del sector cinco de la oferta exportable colombiana, es posible dar cuenta que dicha tendencia positiva también tuvo algunos reveses los cuales obedecieron principalmente a la escasa prioridad que los actores nacionales asignaron a la relación con Europa. De esa manera, además de las estrategias que cada tres o cuatro años se establecieron para conseguir la renovación de dichas preferencias, lo cierto fue que durante esos años el seguimiento a los vínculos con Europa no fue valorado con acierto.

Estudiadas las instituciones y los actores nacionales y europeos que participaron y afectaron la capacidad de gestión del gobierno colombiano para lograr las renovaciones periódicas del SGP droga concedido por

⁶⁶ Ver Asocolflores en página web de http://www.colombianflowers.com/info/info_economica.php

la UE, conviene también analizar la interacción que dichos actores tuvieron durante el proceso de consolidación de un esquema diferente denominado SGP+⁶⁷ que vino a reemplazar los esquemas especializados. Ello porque la estrategia de gestión colombiana exigió una perfecta combinación de argumentos técnicos y políticos y una excelente relación entre los Ministerios que los coordinaron. Frente al gran reto que tuvo que afrontar el país dada la propuesta de la Comisión Europea de simplificar la estructura de los SGP especializados a una que finalmente desdibujó el compromiso que había adquirido la UE en materia de lucha contra las drogas y comprometió al país a cumplir 23 convenciones sobre derechos sociales, protección del medio ambiente, y gobernanza incluida en esta última, la lucha contra la producción y tráfico de drogas, resulta necesario, estudiar el desempeño que tuvieron los actores colombianos frente a este asunto.

El SGP plus y la gestión concertada de los actores colombianos

Siguiendo la tendencia positiva y a la vez periódica que tuvo la gestión que en materia de política exterior adelantaron los diferentes actores colombianos frente al SGP droga, las actuaciones desempeñadas frente al SGP plus tuvieron ese mismo curso. Frente a los riesgos que este nuevo esquema planteaba al desdibujar el principio de la corresponsabilidad compartida en materia de lucha contra las drogas y las desventajas que el país recibía al perder su estatus preferencial que como región andina solo compartía con Centroamérica y Pakistán, la gestión que adelantó Colombia para influir en el diseño de ese nuevo esquema logro ser concertada al interior de las instituciones políticas y técnicas, y articulada entre los actores que en su momento las integraron.

Como en los años anteriores, la preocupación de no perder el compromiso europeo en materia de drogas y el esquema preferencial que más que bien beneficiaba a sectores importantes de la economía colom-

⁶⁷ La Comisión Europea ha propuesto respecto al SGP reformularlo para el 2006 - 2015 “mejorarlo según ella” en varias áreas: 1) Concentrarlo en los países que más lo necesitan, es decir, los países en desarrollo más vulnerables, 2) Simplificarlo, es decir, reducir los cinco tipos que existen actualmente tres: un tipo general; el “todo menos armas”; y un nuevo SGP + con preferencias arancelarias a los países con necesidades especiales de desarrollo y 3) Hacerlo más transparente, es decir, aplicación del principio de graduación con flexibilidad para los países beneficiarios más necesitados. El tema drogas no sería uno de esos tipos de SGP + especiales a saber: protección de derechos laborales, protección del medio ambiente y gobernanza-. Solo sería una de las partes del sistema especial relativo al tema de la gobernanza. Ver, “Países en vías de desarrollo: La Comisión desvela el sistema de preferencias comerciales para los próximos diez años -simple, transparente y objetivo-”, Bruselas, 7 de julio de 2004, en página web de la delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador.

biana, condujo a que las instancias colombianas prepararan una estrategia frente a Europa, desafortunadamente coyuntural dado que dicho trabajo no logró ni ha logrado darse de manera constante en el tiempo. Así a través de largas sesiones de trabajo agentes de la Cancillería, del Ministerio de Comercio Exterior, de otros organismos técnicos en materia de droga y de actores privados discutieron y prepararon los argumentos que más favorecían al país, es decir aquellos que explicaban la importancia de conservar el criterio de lucha contra las drogas en el nuevo SGP plus y los que demostraban los beneficios comerciales y la importancia que tenía para los empresarios colombianos dicho sistema de preferencias especializado. *Cuadro No. 9.*

Con dichos argumentos y por medio de una intensa actividad bilateral oportunamente realizada en territorio de la Unión y ante las instancias europeas, la Canciller y el Ministro de Comercio Exterior colombianos intervinieron, cada uno en el ámbito que le correspondía, llevando una posición del país sólidamente articulada.

Cuadro No. 9. La gestión colombiana frente al SGP plus.

Tareas adelantadas⁶⁸

A. Evaluación de criterios técnicos: El Ministerio de Comercio Exterior junto con la Oficina Comercial en Bruselas trabajó en la identificación de bibliografía y criterios para escoger el tipo de parámetros y las características que la posición de Colombia debería integrar. (Segunda quincena de mayo de 2004).

B. Evaluación de criterios políticos: Se celebraron reuniones interinstitucionales entre la Cancillería, la Fiscalía, la Policía Antinarcóticos, la Armada Nacional, la Unidad de Estupefacientes y el Ministerio de Comercio, entre otros, para unificar los criterios más convenientes desde la perspectiva de Colombia en la lucha contra las drogas. (Primera semana de junio de 2004).

C. Evaluación de las opciones posibles: En conjunto la Cancillería, el Ministerio de Comercio Exterior, la Oficina Comercial y la Embajada en Bruselas evaluaron las mejores opciones. (Segunda y tercera semana de junio de 2004).

D. Elección de las mejores opciones posibles: véase cuadro de análisis de opciones.

⁶⁸ Fuente del Ministerio de Comercio Exterior y entrevista realizada al señor Jorge Rubiano, Director de la Sección Europa, Ministerio de Comercio Exterior, septiembre de 2004.

E. Definición de la posición de Colombia: Los argumentos que se definieron fueron tanto políticos como técnicos. Se dijo que “el país ve con gran preocupación el nuevo SGP plus puesto que tal como ha sido previsto, desvincula como elemento prioritario el criterio drogas y desdibuja la visibilidad del compromiso europeo de responsabilidad compartida en materia de lucha contra las drogas”.⁶⁹ Todo esto, sobre la base de informes técnicos que respaldan la importancia de tales preferencias.

F. Reunión Interinstitucional para definir la estrategia: Conjuntamente los órganos técnicos y políticos previamente mencionados celebraron varias reuniones. En ellas se acordó trabajar en los dos frentes a través de las Embajadas y las Oficinas Comerciales que tiene el país en los Estados de la UE. La estrategia que se definió fue intervenir directamente al más alto nivel como voceros de la posición oficial andina –rol que los demás países andinos concedieron a Colombia – y sólo en caso de ser necesario, intervenir con una posición a favor de Colombia.

G. Implementación de la estrategia: Se realizó una visita de la Canciller y el Ministro de Comercio Exterior a Europa para la cual se dispuso defender un Plan A –avaluar una posición que defendiera los intereses andinos- y un Plan B –avaluar una posición que defendiera los intereses individuales-. (Segunda semana de septiembre de 2004).

H. Cambio de estrategia: Realizada la visita y expuestos los argumentos políticos y los soportes técnicos se han disminuido los ritmos de presión, pues se quiere evitar que se genere el efecto contrario, es decir, que en Europa se piense que Colombia no quiere cumplir con las Convenciones. Por tal razón, se ha considerado asumir una posición cooperativa y conforme si bien, no con que se apliquen las 23 convenciones sí con los principios que las inspiran. Se espera que la Comisión emita su primer fallo y comprobar la efectividad de la nueva estrategia de Colombia.

En efecto, las etapas que se dieron para definir la estrategia colombiana llevaron a que el país lograra tener una posición estratégicamente concertada que evaluó los intereses nacionales, andinos y europeos. Prue-

⁶⁹ Entrevista realizada al señor Duván Ocampo, Dirección Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Septiembre de 2004.

ba de ello fue el proceso de estudio y selección de alternativas que se dio con objeto de determinar las mejores oportunidades que tenía Colombia para intervenir. Como lo señala el *Cuadro No. 10*, el análisis de estas opciones no sólo fue detallado sino que además, valoró los costos que el país asumía frente a sus socios andinos y los agentes de la Unión.

Cuadro No. 10. Evaluación de las opciones y de los costos frente a los países andinos y frente a la UE.⁷⁰

Opciones evaluadas	Costos frente a los países andinos	Costos frente a la UE
1. No hacer nada para no entrar en conflicto con los países andinos y dejar que la UE decida libremente sobre los parámetros.	En principio el costo sería nulo. Sin embargo, se corría el riesgo de que el escaso activismo colombiano llevara a que posteriormente, los demás países andinos culparán a Colombia por no intervenir oportunamente en representación y defensa de los intereses de toda la Comunidad.	Alto. Permitir sin el mínimo esfuerzo que la UE aplicará un régimen que no incluyera el criterio drogas.
2. Concertar con los países andinos unos parámetros en cuanto al criterio drogas muy flexibles que garantizasen a todos la inclusión, con el riesgo de que dieran cabida a más países erosionando las preferencias exclusivas para la Comunidad.	Nulo. Por el contrario se estaría sentando una posición positiva de representatividad y compromiso de Colombia en busca de los intereses de todos.	Alto. Permitir que la UE incluya, si así llegará a determinarlo, un criterio drogas muy amplio en el cual además de los andinos también ingresarán otros países.
3. Participar activamente frente a los andinos y a la UE con objeto de que Colombia pudiera incidir para que los andinos apoyaran la conservación de un criterio de lucha contra las drogas rígido y la flexibilidad de la aplicación de las demás convenciones internacionales exigidas por la UE.	Medio. Los países andinos podrían percibir que las intenciones de Colombia no favorecerían la totalidad de los intereses andinos y que más que actuar en beneficio equitativo de todos, se estaría dando prioridad a las ganancias particulares de Colombia.	Media. Finalmente el resultado que obtendría no favorecería plenamente ni a los intereses de la CAN ni a los particulares.
4. Actuar solos. Abordar una estrategia que defendiera la permanencia del criterio de lucha contra las drogas bajo la particularidad de que este sólo se enfocara en la producción de coca y cocaína.	Altos. Se estaría actuando en contra de los países de la CAN quienes ya no se verían beneficiarios del sistema de preferencias defendido por Colombia. Contribuiría a la desintegración andina.	Alto. Respecto a la UE la idea de negociar solos no tendría ni fuerza ni validez. Además de no ser un actor fuertemente reconocido, la idea de actuar individualmente llevaría a que los europeos valoraran la desintegración andina.

⁷⁰ Fuente del Ministerio de Comercio Exterior y aportes de entrevistas realizadas a altos funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior y la Cancillería.

Con base en el análisis de costos y beneficios fue posible elegir la que en su momento se creyó que era la mejor opción. De esa manera, se determinó que la tercera alternativa, es decir la de actuar activamente frente a los andinos y frente a la UE defendiendo el criterio rígido de lucha contra las drogas, era la opción más favorable para los intereses de todos los actores y la que tenía mayores posibilidades de ser atendida por las instituciones europeas.

No obstante esa decisión, las instituciones colombianas principalmente el Ministerio de Comercio Exterior consideraron conveniente preparar un *Plan B*⁷¹ cuyo objetivo principal fue favorecer la cuarta opción que defendía la idea de actuar solos, es decir independiente de los países andinos para así defender la permanencia del criterio de drogas específicamente en lo que tuviera relación con la producción de coca y cocaína, problemas exclusivos de Colombia.

Aun cuando las propuestas que defendían los andinos no fueron finalmente comprendidas por los europeos quienes terminaron aprobando un SGP plus *riguroso* que incluyó el cumplimiento de las veintitrés convenciones internacionales respectivamente evaluadas cada tres años, el grado de preparación y concertación que tuvieron las acciones de política exterior adelantadas por los actores colombianos para afectar el proceso europeo de preparación de ese nuevo esquema de SGP fue destacado. Una vez más se corroboró la tendencia positiva que caracterizó la política exterior colombiana para afectar los procesos de evaluación y renovación del SGP droga y de definición de un nuevo régimen como fue el SGP plus.

Se hizo lo necesario y cualquier insistencia adicional pudo haber dado la impresión negativa de que los andinos y Colombia no estaban preparados para cumplir los criterios políticos, laborales, de derechos humanos y buen gobierno que la UE exigía con sus convenciones.

⁷¹ Para la visita de la Canciller y el Ministro de Comercio Exterior a Europa en septiembre de 2004, se preparó un Plan A cuyos argumentos exponía los intereses de los países andinos. No obstante, se diseñó también un Plan B cuyos argumentos hacían referencia a los intereses exclusivos de Colombia. Este enunciaba: 1. Que se mantenga como criterio específico del SGP la lucha contra las drogas. 2. Colombia entiende que el SGP es una herramienta para avanzar en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Pero que hay que tener en cuenta que es difícil de ratificar y por tanto, se deben crear incentivos que estimulen este proceso. 3. En cuanto a la graduación señala que Colombia está de acuerdo con que esta sea del 15% como umbral para la graduación. 4. En cuanto a las normas de origen desea que se mantengan de acuerdo a lo estipulado en cuanto a la acumulación regional. Y 5. Sugiere que las revisiones periódicas se hagan cada cinco años y no cada tres como lo indica la Unión Europea.

Conclusiones y recomendaciones

La Unión Europea es para Colombia un aliado estratégico pero no prioritario. Por ello la tendencia general que orientó la política exterior durante el siglo XX y que lo sigue orientando en lo que va del siglo XXI, es decir una de mirar, casi de forma exclusiva a los Estados Unidos como si fuera el actor más importante del sistema, ha hecho que se descuiden las relaciones con otros agentes, se desconozcan sus ventajas y se ignoren o minimicen las motivaciones que se tendrían para profundizar dichas relaciones. En efecto, para Colombia la Unión Europea ha sido una región escasamente conocida y valorada. Con éste actor se ha privilegiado principalmente las relaciones de cooperación y en menor medida, aquellas que tienen que ver con los aspectos comerciales y políticos.

Más allá del estudio que implica el juego de intereses y el entendimiento de las estructuras complejas que caracterizan el proceso de toma de decisiones de la UE, a través de este estudio se buscó identificar algunas de las tendencias generales y fracturas a la misma que caracterizaron el proceso de gestión política y técnica que desarrollaron algunos actores colombianos frente al tema del SGP-droga y el SGP plus.

La orientación que se dio a dicha política a partir de los años noventa cuando se impulsó el tema de las drogas como un problema mundial que debía ser tratado de forma coresponsable entre los agentes productores y consumidores, llevo a que el país centrara sus habilidades de gestión política y buscara el entendimiento de este argumento por parte de la Comunidad internacional. Producto de una ardua gestión el país logró que varios actores, entre ellos la Unión Europea, aceptaran su responsabilidad en la lucha contra este flagelo y por tanto, estableciera, en el marco de sus sistemas de preferencias arancelarias de carácter comercial, un régimen adicional en materia de lucha contra las drogas con un trasfondo político. El carácter triunfalista de esta gestión marcó la tendencia general positiva que con posterioridad, tuvo la política exterior colombiana respecto a este régimen-droga.

En consecuencia, dado el carácter temporal de dichas preferencias, los actores colombianos prepararon y gestionaron a tiempo y conforme a los canales propios que tiene el proceso de toma de decisión de la Unión Europea estrategias sólidas, oportunas y con argumentos técnicos y políticos, a través de las cuales consiguieron la renovación de dichas preferencias. Mientras en 1995 se logró que la UE ampliara el universo arancelario e integrara dentro del régimen de preferencias, además de los productos agrícolas también los industriales, en 1998 se consiguió la renovación de dicho régimen por cuatro años más. En términos generales es posible se-

ñalar que la tendencia de la gestión adelantada por parte de los actores colombianos frente al tema del SGP-régimen droga y frente al SGP plus fue positiva, concertada y estratégicamente elaborada.

No obstante, algunas fracturas también ocurrieron y la afectaron. En efecto, la incorporación por parte de la UE de una cláusula de competitividad al SGP-droga en el 2001 y, posteriormente, su aplicación para Colombia en el 2003 probó que el escaso interés que en el país tienen de las relaciones con la UE puede llegar a afectar el carácter positivo que tuvo la gestión colombiana frente al tema del SGP-droga. A partir de dicho sucesos se probó que si bien lo que ocurrió en el 2003 partió de un error que cometieron algunos funcionarios de la Oficina Comercial en Bruselas, la falta de interés que las demás organizaciones nacionales tienen en Europa, incluyendo los gremios privados, llevo a que estas revisaran y aprobaran dicho informe sin identificar el error.

Frente a este escenario positivo y negativo que señalo los logros de la gestión Colombia hacia la Unión Europea respecto al tema del SGP-droga y el SGP plus, así como las fracturas que afectaron dicho panorama, resulta más que necesario evaluar algunas recomendaciones que podrían tenerse en cuenta con objeto de mejorar la gestión colombiana frente a la UE.

Habrà que empezar conociendo más de cerca a la Unión Europea y sus Estados miembros. Este bloque de integración subregional es único en el mundo y aún está en proceso de construcción. La complejidad y el diseño de estructuras, procedimientos y elementos novedosos son sus características. Si en verdad las subregiones y los estados de América Latina, entre ellos Colombia, quieren jugar en dicho escenario y ser vistos como agentes de relativa importancia estratégica para los intereses de la UE y sus miembros, será necesario prepararse adecuadamente y de forma integrada. Esto, porque en la estructura piramidal de los nuevos retos que actualmente enfrenta la UE como son su ampliación a diez nuevos miembros, la definición de su sistema político y el diseño de una Política Exterior y de Seguridad Común; no se encuentra de manera prioritaria las relaciones con América Latina.

En este sentido, el diseño de una estrategia confiable que impulse las relaciones entre la CAN y la UE más allá de los sistemas de preferencias arancelarias llámese SGP-drogas o SGP+, es decir, que busque la firma de un Acuerdo de Asociación que contemple una zona de libre comercio requiere por tanto, del conocimiento minucioso de los agentes que integran este bloque y sus estructuras de funcionamiento interno. Tanto la Comisión, como el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros deben ser valorados y estratégicamente estudiados. A su interior conviene iden-

tificar y fortalecer las relaciones con los funcionarios que trabajan los temas relacionados con América Latina así como, aquellos que estratégicamente detentan mayor poder.

Respecto a la implementación de cualquier estrategia de gestión hacia la UE habrá que tener en cuenta que más vale jugar en equipo que de forma individual. Esto quiere decir, que se debe evaluar la forma como los países andinos pueden fortalecer su integración y en esta tarea, Colombia puede ejercer gran liderazgo. Ya sea para buscar concertar un Acuerdo de Asociación con la UE o para unirse al MERCOSUR a través de un acuerdo sudamericano que dé paso a una zona de libre comercio con la UE, la opción de concertar la integración andina es fundamental.

Avanzar en las relaciones comerciales con la Unión Europea requiere de una sólida actividad al interior de las instancias que gestionan la política exterior comercial de Colombia. Es necesario que existan buenas relaciones de comunicación e información entre la Cancillería, el Ministerio de Comercio Exterior, la Embajada de Colombia en Bruselas y la Oficina Comercial, entre otras agencias. Para esto se requiere que se fortalezcan los canales de comunicación y se creen nuevas formas de circulación de la información. Es necesario que se formalicen reuniones interinstitucionales periódicas entre las instancias políticas y técnicas y no sólo que se den en momentos de coyuntura, dada la necesidad de reaccionar frente a situaciones de crisis o incertidumbre.

En estas reuniones es importante la participación de los gremios. Ellos son quienes se benefician o afectan de la gestión que el país realiza con objeto de afectar cualquier decisión que en materia comercial y en relación con los andinos toma la UE. Por tal razón, también es importante que se institucionalicen diálogos entre los representantes del Ministerio de Comercio Exterior y los gremios. Sin negar que dichas reuniones existan, lo que se sugiere es que no sólo se realicen en situaciones de crisis sino, que se formalicen de manera periódica. Es importante que los argumentos que exponen los actores nacionales frente a la UE comprendan los intereses de dichos gremios, favorezcan sus intereses y busquen impulsar el hecho de que estos incrementen su comercio hacia el mercado comunitario.

De igual manera, resulta fundamental fortalecer el servicio exterior de Colombia ante la Unión Europea. Esto empieza por afianzar al interior de las instituciones que manejan la política exterior del país, la posición que se asigna a Europa. Es importante que en el diseño institucional de tales organizaciones se fortalezcan las direcciones que manejan los temas relacionados con Europa. Sobre esta base, será más viable que los funcionarios colombianos que van a representar dichas instituciones en el servicio

exterior sean personas con la suficiente preparación para asumir tales funciones. En especial, aquellas personas que se designan para ocupar los cargos diplomáticos de Colombia en Europa. Las Embajadas en Europa no pueden ni deben seguir siendo consideradas como espacios para la retribución de favores. Aun cuando no sean funcionarios de carrera debe primar el criterio de la suficiencia y no el del compromiso político.

Finalmente, resulta de vital importancia para fortalecer las relaciones con la Unión Europea y los Estados miembros, el mejorar la imagen de Colombia en esta región. Para esto, se requiere que se mejoren las relaciones entre el gobierno colombiano y las ONG's nacionales. No es conveniente que éstas continúen haciendo un tipo de diplomacia paralela y negativa en contra el gobierno nacional. Para los Estados europeos son muy importantes los temas relacionados con el secuestro y los derechos humanos y por tanto, el impacto que dichas organizaciones generan a favor o en contra de lo que hace el gobierno colombiano tiene gran relevancia. No hay que olvidar que las organizaciones internacionales son actores fuertes y reconocidos en la Unión Europea y tienen gran poder de influencia a través de los parlamentos nacionales y por tanto, en el Parlamento Europeo.

Para concluir baste decir, que toda relación entre cualquier subregión latinoamericana y la UE debe tener presente que la distancia geográfica, más que los vínculos históricos y culturales, tiene un peso determinante en la atención europea a los temas latinoamericanos. Por tal razón, será del lado latinoamericano, la responsabilidad de atraer el interés de la Unión Europea y procurar que en el marco de las prioridades que tiene en materia de política exterior, a las relaciones políticas y comerciales con las subregiones latinoamericanas se les atribuya mayor prioridad.

Anexo 1

Cuadro No. 2. Línea de tiempo del SGP concedido por la UE a los países andinos.

1963	En la reunión ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT se formula la primera propuesta sobre la idea de crear un mecanismo de preferencias arancelarias.
1968	La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) recomienda la creación de un Sistema Generalizado de Preferencias que haría que los países industrializados concedieran preferencias comerciales a los países en desarrollo.
1971	Las Partes Contratantes en el GATT aprueban una excepción a la cláusula de la nación más favorecida.
1971	La Comunidad Europea implementa por primera vez su propio SPG. Este se establece por ciclos decenales, con excepción del periodo 1990-1995. Desde estos primeros acuerdos se benefician los países que hacían parte del Pacto Andino hoy Comunidad Andina a excepción de Venezuela, y también los que integraban la región de Centroamérica.
1979	Las partes del GATT adoptan la cláusula de habilitación que establece un marco jurídico para el Sistema de Preferencias Generalizadas y para que los países desarrollados establezcan si así lo quieren esquemas de SGP autónomos.
1990	La UE otorga a los países de la Comunidad Andina y a los países Centroamericanos su sistema generalizado de preferencias en apoyo a la lucha contra la droga y bajo el principio de responsabilidad compartida. En un principio las preferencias fueron para productos agrícolas y pesqueros.
1994	La UE amplía a los países de la Comunidad Andina y a los países Centroamericanos preferencias arancelarias condicionadas a los resultados respecto a la lucha contra las drogas. Este nuevo marco pasa a privilegiar productos industriales y bienes terminados.
1995	Se establece un nuevo ciclo decenal que finalizará en 2005. El sistema que surge en esta fecha es más amplio y contempla tanto los productos agrarios como los bienes manufacturados e industriales.
1998	Se Renueva por un periodo de tres años el Régimen de Preferencias General y Especial.
2001	Se crea un nuevo reglamento SGP que se empieza a aplicar desde 1 de enero de 2002 hasta 31 de diciembre del 2000.
2002-2004	Periodo de la evaluación general de resultados.
2003	Decisión del Consejo a partir de una propuesta que hace la Comisión sobre excluir de las preferencias arancelarias algunos sectores que han alcanzado niveles óptimos de competitividad. Dicha decisión afectó a Colombia y Costa Rica.

Anexo 2

Cuadro No. 3. Aportes y características que la UE integró con cada renovación al SGP-droga.

<p>Firma Régimen Especial de Preferencias Andinas en virtud de contribuir en la lucha contra la producción y tráfico de drogas.</p>	<p>Desde 1990 los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) se benefician del acceso preferencial a la Unión Europea, en virtud del Régimen Especial de Preferencias Andinas en materia de droga.</p> <p>Las preferencias abarcan solamente productos del sector agrario.</p>
<p>Renovación del SGP drogas para el periodo 1995-1998</p>	<p>Los beneficios del régimen SGP-droga se amplían a Venezuela.</p> <p>Las preferencias se amplían. Además de productos agrarios también cubren bienes manufacturados e industriales.</p> <p>Apoya un concepto amplio de desarrollo que integre el progreso social y el medio ambiente.</p>
<p>Renovación del SGP 1998 Abarca el periodo comprendido entre 1 de julio de 1999 y 31 de diciembre de 2001. Reglamento CE No. 2820/98 del Consejo de la Unión Europea.</p>	<p>Se renuevan las preferencias otorgadas a los productos agrícolas e industriales.</p> <p>Incluye en un sólo instrumento el tratamiento preferencial para los productos agrícolas y los industriales.</p>
<p>Renovación al Régimen SGP drogas, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004. Reglamento No. 2501/2001</p>	<p>Este comprende la evaluación de la utilización de las preferencias arancelarias, de la lucha contra la droga, del cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre libertad sindical, contratación colectiva y trabajo de menores, y la gestión sostenible de los bosques tropicales, sin perjuicio que se mantengan los beneficios concedidos hasta el 2004 y que éstos puedan prorrogarse.</p> <p>A partir de este se incluyeron nuevos elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La UE integra una cláusula de graduación. 2. Hay nuevas exigencias respecto a las normas de la Organización Internacional el Trabajo (OIT). 3. Nuevas exigencias en materia de protección del medio ambiente.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

