



Grupo de Estudio de las  
Transformaciones de la  
Economía Mundial

## La carta del GETEM

Carta número 41, enero de 2023

### **La política comercial europea con Colombia: ¿coherente con el apoyo a la construcción de la paz?** por Eduardo Bidaurratzaga Aurre y Ángeles Sánchez Díez

La Unión Europea (UE) promueve acuerdos birregionales con otros esquemas de integración desde hace ya varias décadas. A diferencia de los que suscribe Estados Unidos, que se focaliza en aspectos netamente comerciales, la UE acompaña el pilar comercial del diálogo político y la cooperación al desarrollo. Pese a que la UE prioriza la firma con bloques regionales, en algunas ocasiones también suscribe acuerdos bilaterales, particularmente si hay problemas que imposibilitan hacerlo en bloque. Este es el caso de las relaciones UE-Colombia. Tras intentar sin éxito suscribir un acuerdo con la Comunidad Andina, la UE optó por firmarlo primero con Perú y Colombia, en 2012, y posteriormente con Ecuador en 2016.

En ese contexto, nos preguntamos hasta qué punto el Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia contribuye a diversificar la estructura productiva y mejorar las condiciones de vida de la población de Colombia de manera coherente con las políticas de cooperación y de construcción de la paz europeas. Hay que recordar que, a diferencia de Estados Unidos que ha tenido una política centrada en aproximarse a la resolución del conflicto desde posiciones securitarias y militaristas, la UE pretende atajar los factores raíces generadores del conflicto e impulsar un proceso de paz estable y duradero en el país.

#### **Características del Acuerdo**

El [Acuerdo](#) tiene entre sus objetivos la generación de unas condiciones estables y previsibles para la mejora del comercio y las inversiones entre los países, la integración de sus cadenas de valor, y el apoyo al desarrollo de las empresas locales en sus mercados regionales con el fin de mejorar su competitividad a nivel global.

Para ello, [las partes acordaron](#) un proceso de liberalización arancelaria progresiva de los flujos comerciales de mercancías, normativa sobre barreras no arancelarias y [derechos de propiedad intelectual](#), así como algunos avances en la liberalización progresiva del sector servicios, [la](#)

[contratación pública](#) y las [inversiones extranjeras](#). Adicionalmente se incorporó un capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible y la denominada "[cláusula democrática y de derechos humanos](#)", en la lógica del pilar sobre el diálogo político de acuerdos previos. Dicha cláusula prevé la posibilidad de que el Acuerdo sea suspendido de forma inmediata y unilateral, en caso de "graves violaciones" de estos derechos y libertades, entendiendo que ello supondría un incumplimiento de los términos del Acuerdo.

## **Evolución de las relaciones comerciales**

Gran parte de las exportaciones colombianas con destino a la UE ya estaban libres de aranceles en el marco del [SGP+](#). Por lo tanto, el Acuerdo ha supuesto una importante mejora para la UE en cuanto al acceso al mercado colombiano, al otorgar la reciprocidad en las ventajas de acceso que no se daban con anterioridad. El trato preferencial es diferente en función del tipo de producto y, como viene siendo común, la liberalización es mayor para los productos manufacturados que para los productos agrícolas comunitarios.

Respecto al régimen anterior, Colombia también mejora el acceso al mercado comunitario de sus principales productos agroalimentarios de exportación<sup>1</sup>, contribuyendo a diversificar el sector exportador más allá del tradicional sector minero. No obstante, el Acuerdo cuenta con medidas de salvaguardia bilaterales y se establecen mecanismos de estabilización específicos para productos sensibles como el plátano, entre otros, con el fin de evitar que el aumento de sus importaciones perjudique a los productores europeos.

La importancia relativa de las relaciones comerciales entre la UE y Colombia es muy diferente para cada parte. Para Colombia la UE es un socio destacado. El 12,1% de las exportaciones colombianas van a la UE y el 12,9% de las importaciones proceden de dicha región. Es el tercer socio comercial por orden de importancia, tras Estados Unidos y China. Por el contrario, para la UE el comercio con Colombia es mucho más reducido, y ha oscilado entre apenas un 0,2-0,4% del comercio extracomunitario en el periodo 2002-2020 según los datos de Eurostat.

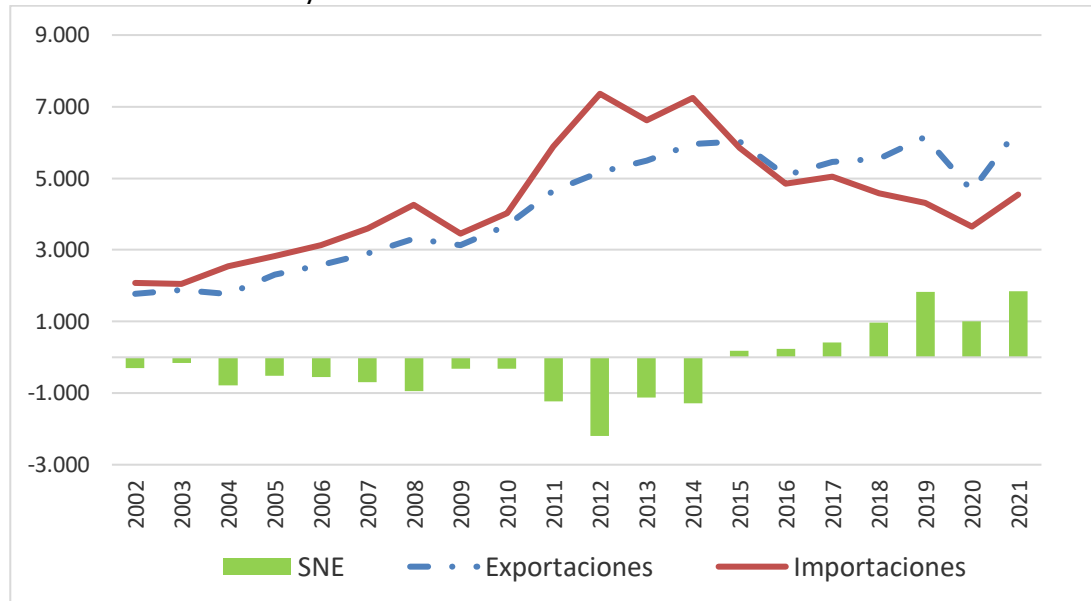
La UE ha tenido un saldo neto exterior (SNE) deficitario con Colombia hasta 2014, poco después de la firma del Acuerdo, como se observa en el Gráfico 1. Desde entonces su superávit comercial ha sido creciente, puntualmente matizado en el año 2020 por la pandemia, y se debe básicamente a la caída de las exportaciones colombianas a la UE. El cambio de tendencia comercial y el alto nivel de déficit comercial de

---

<sup>1</sup> Destaca al respecto el libre acceso obtenido para productos como las flores, el café tostado, el aceite de palma crudo y refinado, la mayoría de frutas y hortalizas, y el tabaco, entre otros. Asimismo, se obtienen mejoras en los contingentes de carne, azúcar, en la reducción arancelaria del banano, o en las reglas de origen del sector de textiles y confecciones

Colombia con la UE en los últimos años son dos factores muy a tener en cuenta al analizar el impacto del Acuerdo sobre la economía colombiana.

Gráfico 1. Exportaciones, importaciones y saldo neto exterior de la UE a/de Colombia. Millones de euros



Fuente: Eurostat

Por tanto, pese al esquema de geometría variable utilizado para favorecer una liberación gradual más lenta para Colombia, este Acuerdo para la promoción del libre comercio parece haber favorecido más a la UE, en tanto en cuanto el nuevo marco institucional ha facilitado el crecimiento de las exportaciones europeas a Colombia en mayor medida que el de las colombianas a Europa.

### ¿Hacia una mayor diversificación productiva?

La UE exporta principalmente productos manufacturados, tales como productos químicos y productos relacionados, maquinaria y material de transporte y otros bienes manufacturados, y todos ellos se están beneficiando de la eliminación gradual de los aranceles vinculada al Acuerdo. Por el contrario, las exportaciones colombianas constan esencialmente de productos primarios, tales como alimentos, bebidas y tabaco, materias primas y combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados; y las pocas restricciones al libre comercio que existen entre ambas partes se enmarcan en estos productos. No obstante, los beneficios comerciales más importantes del Acuerdo se refieren a productos agropecuarios colombianos, como hortalizas, frutas y frutos secos, entre otros. Pero no hay que olvidar que también hay efectos negativos, particularmente para los pequeños productores colombianos en [sectores como los lácteos](#).

Analizar el impacto del Acuerdo sobre el sector agrícola es muy relevante, dado que sus actividades productivas se desarrollan básicamente en el ámbito rural, uno de los más castigados por las décadas de conflicto en Colombia. Las comunidades campesinas han venido reivindicando durante mucho tiempo alternativas económicas viables para sus emprendimientos, más allá de los tradicionales mecanismos coercitivos de eliminación de cultivos.

En 2018 los productos agropecuarios de exportación de Colombia pasaron a suponer el mismo porcentaje del total que los minerales e hidrocarburos (43%), previamente dominantes en esta relación comercial. Esto suponía una tendencia hacia una mayor diversificación y a su vez un elemento diferenciador respecto de las relaciones comerciales con EEUU y China, aún dominadas por los productos mineros.

Sin embargo, el 6º paquete de [sanciones de la UE a Rusia](#), en concreto el [Plan REPowerEU](#) adoptado en mayo de 2022, puede suponer una amenaza para esta tendencia, en tanto que la UE se ve obligada a buscar suministradores de hidrocarburos alternativos a Rusia, lo cual puede volver a fortalecer el [perfil exportador de petróleo de Colombia](#) a la UE.

Por lo tanto, la diversificación de las exportaciones colombianas radica en un mayor peso de las exportaciones de los productos agropecuarios, si bien centrada en el sector primario y, por tanto, sin conseguir contribuir de manera significativa a la reducción de la alta dependencia primario-exportadora de su sistema productivo ni transformar la base exportadora de bienes de escaso valor agregado.

La liberalización de los servicios y de la contratación pública que otorga el Acuerdo Comercial beneficia en mayor medida a las grandes empresas transnacionales europeas proveedoras de servicios financieros y seguros, telecomunicaciones, transporte y logística, etc., lo cual tiene su reflejo en el amplio y creciente superávit de la balanza de servicios de la UE frente a Colombia tras la entrada en vigor del Acuerdo.

En cuanto al [ámbito de las inversiones](#), la UE es el principal inversor (con el 33,85% del total en 2021), muy por delante de EEUU, que perdió el primer puesto a su favor hace menos de una década según los datos oficiales. Sus inversiones se centran en sus sectores productivos prioritarios como el minero, el de combustibles y el agrícola. Por el contrario, los flujos de inversión colombianos en Europa suponen niveles ínfimos.

## Apoyo a la construcción de la paz en Colombia

La UE siempre ha dado un fuerte apoyo al proceso de paz como solución negociada al conflicto en Colombia, diferenciándose de la visión más securitaria de EEUU. Por lo tanto, el apoyo al proceso de paz ha sido y es [una de las principales líneas de trabajo y señas de identidad de la política exterior y de cooperación europea en Colombia](#). Para ello se trabaja con la sociedad civil, especialmente en las zonas rurales más afectadas por la violencia del conflicto, centrándose en los factores estructurales generadores del mismo (exclusión social, pobreza extrema y desigualdad), y no tanto en sus síntomas.

Algunos de los instrumentos que la UE ha venido utilizando, incluso antes de la firma del Acuerdo de Asociación, han sido los Laboratorios de Paz, el Programa de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad, y el de Nuevos Territorios de Paz. Tras la firma del Acuerdo de Paz, el apoyo ha venido vinculado a la dotación del [Fondo Fiduciario](#), cuyos recursos se han canalizado esencialmente hacia las zonas rurales, donde el impacto del conflicto ha sido mayor. Con todo ello la UE pretende contribuir a la construcción de una paz estable y duradera por medio de la promoción del desarrollo rural y la mejora de las condiciones de vida de la población campesina en estas zonas.

Y en todo este marco general de apoyo a la construcción de la paz por medio de la cooperación al desarrollo entre la UE y Colombia, el pilar comercial no se entiende como algo ajeno y desconectado de dicha lógica, sino como un elemento complementario y coherente con la misma. De hecho, no casualmente, los primeros años de las negociaciones de paz coinciden con el afianzamiento de las relaciones comerciales entre la UE y Colombia y la firma del Acuerdo Comercial en 2012.

Es así pertinente preguntarse en este contexto sobre la coherencia de políticas de la UE en Colombia en función de los dos pilares básicos y confluyentes de su política exterior en el país, el de cooperación, mayormente centrado en la construcción de la paz, y muy vinculado a la defensa de los derechos humanos, y el económico, marcado por la firma de un acuerdo de libre comercio.

### ¿Hacia la coherencia de políticas?

El Acuerdo contó con importantes voces críticas que se oponían a su firma, destacando multitud de grupos de la sociedad civil colombiana, varios grupos del Parlamento Europeo y confederaciones de sindicatos. Algunos de sus argumentos se referían al debilitamiento que el Acuerdo supondría para la [Comunidad Andina](#), los peligros de la liberalización comercial para

los grupos vulnerables, los desplazamientos forzados de la población indígena en zonas rurales como consecuencia de la expansión de las industrias mineras y de agrocombustibles, y su impacto socioambiental, y el poco esclarecimiento sobre la relación del Estado colombiano con la violación de derechos humanos. Asimismo, los dos informes de evaluación de impacto del Acuerdo de la Comisión Europea, pese a prever efectos positivos vinculados a la creación de empleo y el incremento de los salarios en la agricultura de exportación a gran escala y el procesamiento de alimentos, hicieron referencia a los [conflictos sociales que se generarían por la expansión de la minería, la extracción de hidrocarburos y la explotación maderera en las áreas rurales de la mano del capital transnacional](#).

Así, por un lado, la liberalización del comercio de mercancías se ha traducido en el cambio de la tendencia histórica del saldo de la balanza comercial entre ambas partes, pasando el de la UE de deficitario a superavitario. Si bien desde la perspectiva del consumo todo ello puede tener una lectura positiva en términos de acceso por parte de los consumidores a una mayor variedad de productos a mejor precio, desde el lado de la producción, esto no deja mucho lugar a dudas sobre cuál de las dos partes se está beneficiando más del Acuerdo Comercial.

En términos sectoriales, se ha producido un incremento de las [exportaciones agropecuarias colombianas](#)<sup>2</sup> desde la entrada en vigor del Acuerdo, así como del número de pequeñas y medianas empresas que han hecho uso del acceso preferencial. No obstante, ello no supone un cambio sustancial en cuanto a la transformación de la matriz productiva, [dado que no se consigue reducir su gran dependencia respecto al sector primario exportador](#). A ello hay que sumar el riesgo de reprimarización en base a los hidrocarburos como impacto derivado de la búsqueda de proveedores alternativos a Rusia.

Por otro lado, el apoyo de la UE al desarrollo rural mediante diferentes fondos e iniciativas podría parecer coherente con el incremento del peso de los productos agropecuarios en las exportaciones. No obstante, todo ello parece reforzar la apuesta por un modelo de agricultura a gran escala mayormente orientada a la exportación que precisa de grandes superficies y un uso intensivo de los recursos (agua, fertilizantes, pesticidas...), normalmente en manos de grandes empresas nacionales o transnacionales agroexportadoras. Mientras tanto, la población campesina, mayoritariamente indígena, y muchos excombatientes, tienen aún [serios problemas de acceso a la tierra](#), cuentan con superficies de

---

<sup>2</sup> Esto ha beneficiado mayormente, además de a cultivos como el café y las flores, a la producción de hortalizas, frutas y frutos secos, si bien ha perjudicado a los productores de lácteos.

pequeño tamaño y recursos escasos, y sufren desplazamientos forzados cuando sus tierras de uso pasan a ocuparse por grandes empresas.

La llegada de la inversión europea a Colombia no garantiza su contribución a la agenda del desarrollo sostenible, algo que depende de la naturaleza de la inversión y las condiciones en que se realiza. Pero los flujos se concentran en los sectores de la minería e hidrocarburos, y el transporte y comunicaciones, es decir en megaproyectos, que en muchos casos son generadores de [conflictos socioeconómicos](#) y [ambientales](#).

En cuanto a los derechos de propiedad intelectual, pese a las referencias en el Acuerdo a la cooperación en materia de transferencia tecnológica y a la protección de la biodiversidad y el conocimiento tradicional, la posición de dominio de las empresas europeas frente a sus contrapartes latinoamericanas en el registro de patentes y marcas no deja lugar a dudas sobre el desequilibrio existente entre ambas partes.

A petición de las organizaciones de la sociedad civil colombiana se ha creado el Grupo Consultivo Interno para debatir en torno a temas laborales y medioambientales, donde se ha expresado reiteradamente la preocupación por la violación de derechos humanos y laborales, la impunidad correspondiente, la criminalización de la protesta social, y el incumplimiento del [Convenio 169 de la OIT](#) sobre pueblos indígenas y tribales.

Diversos informes de organizaciones como The Transnational Institute ([TNI](#)) y la Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia ([OIDHACO](#)), [Amnistía Internacional](#) o [Human Rights Watch](#) ponen en evidencia esta situación.

Sin embargo, pese al apoyo de la UE en estas materias por medio de los mecanismos consultivos disponibles, la evidencia muestra que los efectos del Acuerdo a este respecto están lejos de ser satisfactorios, dado que las [discusiones y compromisos adquiridos no son vinculantes](#).

Pese a dichas circunstancias, la denominada cláusula democrática y de derechos humanos del Acuerdo comercial no ha sido ejercida nunca hasta ahora, y ni tan siquiera se ha esgrimido la amenaza de ejercerla, y la UE considera positivos los avances realizados por Colombia en estos ámbitos.

Así, desde la UE se valoran muy positivamente los esfuerzos realizados por el gobierno tras la aprobación de La [Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011](#), la oferta de protección oficial a personas amenazadas, o la formulación y puesta en marcha de un [Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos](#), pese al riesgo de que ello quede en buenas palabras.

## Reflexiones finales

No cabe duda de que los esfuerzos, iniciativas, recursos humanos y fondos empleados por la UE en materia de cooperación con Colombia han sido cuantiosos. Además, el acompañamiento del proceso de construcción de la paz en el país desde una perspectiva amplia, intentando alejarse de perspectivas securitarias convencionales, ha sido mayormente bienvenido. No obstante, si bien muchos de estos elementos escapan de la lógica del [enfoque de paz liberal](#), otros, y en particular el vinculado a la firma del Acuerdo Comercial, siguen bebiendo muy fielmente de dicho enfoque, dando por válida la liberalización comercial y la agenda OMC como instrumentos idóneos para la generación de condiciones adecuadas de desarrollo en Colombia.

Pero todo ello parece olvidar los desequilibrios generados en la balanza comercial y de servicios en detrimento de Colombia, así como en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual, entre otros. Otro tanto cabe decir en cuanto al escaso efecto positivo generado sobre actividades de mayor valor añadido. Asimismo, aunque diversos avances se han producido en materia de derechos humanos, las carencias y limitaciones son amplias, los conflictos con las actividades del capital transnacional abundantes, y el recurso a la cláusula democrática y de derechos humanos inexistente. En ese sentido, a la hora de evaluar la coherencia de políticas de la UE en sus relaciones exteriores con Colombia, cabe concluir que, [al igual que en otros ámbitos de su acción exterior](#), sigue habiendo un salto sustancial de las buenas palabras a los hechos.

---

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial](#) (GETEM) y el resto de [Cartas publicadas](#)

