

---

**LA INTEGRACIÓN COMERCIAL CAN-MERCOSUR 1995-2010:  
UNA OPCIÓN ADECUADA PARA COLOMBIA EN LA  
PROBLEMÁTICA DEL COMERCIO REGIONAL**

Por: Marco Antonio Burgos Flórez<sup>1</sup>

---

**RESUMEN**

La integración CAN-MERCOSUR es el resultado de un proceso que puede dividirse en tres etapas: la primera de negociaciones que comienza con la creación del MERCOSUR en 1995 y se consolida con el Acuerdo Marco de Integración de 1998 con la Comunidad Andina de Naciones CAN; la segunda de firma del Acuerdo de Complementación Comercial ACE 59 del 2004 CAN-MERCOSUR; y una tercera de desarrollo del programa de desgravación, que enmarca la evolución y las tensiones del nuevo escenario político regional anti Norteamericano y la firma del Tratado de Liberación Comercial Colombia-Estados Unidos.

Frente al proceso de integración, la participación de Colombia ha sido activa en todo el periodo analizado, no sin oposición de sectores económicos y políticos, muy a pesar de que se reconoce al país su asimetría en el desarrollo y ello se plasma en el Acuerdo Comercial con trato preferencial para el país en el programa de desgravación, como también el reconocer su libertad comercial extra-región; ambos elementos importantes en su política

---

1. Economista, Magíster en Política Económica Internacional, Universidad de Belgrano, Buenos Aires-Argentina. Especialista en Finanzas, Universidad de Nariño. Profesor de Economía, Universidad de Nariño, marcoa@udenar.edu.co. Agradecimiento especial a la Doctora María del Carmen Alzueta García de Valverde, Docente ESEADE y Universidad de Belgrano, Buenos Aires-Argentina.

**Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2012. Fecha de aprobación final: 3 de mayo de 2013.**

de libre comercio, lo cual aunado a la posible desintegración de la CAN y con ello la pérdida de un mercado de valor agregado, hacen ver a la integración con el MERCOSUR como una opción adecuada para no perder el comercio regional, así como la ampliación de su economía de escala, mayor integración fronteriza, inversión extranjera y acceso a ciencia, tecnología y aprendizaje con países del sur con mayor desarrollo, no sin desconocer la importancia también de toda Suramérica en la búsqueda de consensos a su política de seguridad e integración económica y física.

**Palabras clave:** Comercio, Integración económica, Economía política internacional.

**Clasificación JEL:** F1, F15, F5.

---

**COMMERCIAL INTEGRATION CAN-MERCOSUR 1995-2010:  
AN OPTION SUITABLE FOR COLOMBIA IN REGIONAL  
TRADE ISSUES**

Marco Antonio Burgos Flórez

---

**ABSTRACT**

CAN-MERCOSUR integration is the result of an integration process that can be divided into three stages, the first of negotiations that begins with the creation of MERCOSUR in 1995 and was consolidated with the Integration Framework Agreement 1998 with the Andean Community CAN Nations, the second signing ACE Commercial Complementation Agreement 59 of 2004 CAN-MERCOSUR, and a third reduction program development that frames the evolution and tensions of the new anti American regional political scene and the signing of the Treaty of Trade Liberalization Colombia-United States.

Facing the integration process, the participation of Colombia has been active throughout the period analyzed, not without opposition from political and economic sectors, in spite of recognizing the country its asymmetry in development and this is reflected in the Trade Agreement preferential treatment for the country in the schedule, as well as recognizing their extra-regional free trade, both important elements in its policy of free trade, which together with the possible disintegration of the CAN and thus the loss of a market value added, do see the integration with MERCOSUR as a suitable option to keep regional trade and expanding its economy of scale, greater border integration, foreign investment and access to science, technology and learning with countries more developed south, not without ignoring the importance also of all of South America in search of consensus on security policy and economic and physical integration.

**Keywords:** Trade, economic integration, international political economy.

**JEL classification:** F15, F1, F5.

## **1. ALCANCES DE LAS NEGOCIACIONES CAN-MERCOSUR**

### **1.1 Las negociaciones comerciales CAN-MERCOSUR**

Las negociaciones entre los bloques comerciales comienzan en 1995, donde Representantes de la Comunidad Andina y el MERCOSUR celebran en febrero de 1995 en Montevideo, la primera reunión para explorar la posibilidad de crear la formación de una zona de libre comercio ampliada. Luego el tema continúa siendo tratado en reuniones efectuadas en 1996 y en encuentros técnicos en 1997 (García, 2005). Siendo presentada por iniciativa del MERCOSUR, la propuesta de negociar entre bloques la Zona de Libre Comercio (ZLC) en una sola etapa y de consolidar a muy largo plazo, una Comunidad Suramericana de Naciones (CSN).

Lo anterior conllevaría en abril de 1998 a la firma de un Acuerdo Marco para la creación de la ZLC entre el MERCOSUR y la CAN, cuyos objetivos son en resumen: Crear un área de libre comercio entre las Partes Contratantes; Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física, la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia y de equidad; Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y con terceros países fuera de la región; Establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas; Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica; y procurar la coordinación de posiciones entre ambas Partes Contratantes en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales (García, 2005).

El Acuerdo Marco para la creación de una ZLC estableció dos etapas, una primera, sería un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas que se terminaría a finales del 1998; concluida esta etapa, se negociaría un acuerdo de libre comercio las cuales se plantearían acabar hasta finales de 1999 con un acuerdo de Libre Comercio que abarcase todos los productos del universo arancelario. Con dicho Acuerdo, se preveía una desgravación arancelaria progresiva en 10 años desde su entrada en vigor prevista para el 1 de enero de 2000. Es el incumplimiento de la primera etapa (por dificultades presentadas en torno a discrepancias técnicas como a la falta de consenso en los temas y posturas de negociación), lo que impulsa a la CAN a proponer a mediados de 1999 consolidar los avances, encontrando respuesta en el interés de Brasil, quien establece negociar país por país y suscribe el Acuerdo de Complementación Económica CAN-Brasil (ACE No. 39) en agosto de

1999. De manera seguida, la Argentina suscribe el Acuerdo CAN-Argentina (ACE No. 48) en junio del 2000 (García, 2005).

Ya en la Primera cumbre de mandatarios del continente realizada en Brasilia en el 2000, se plantea que hay una gran posibilidad de crear una Zona de integración suramericana, cuyo acercamiento CAN-MERCOSUR, propone un Área de libre comercio de Suramérica (ALCSA) y se lanza la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA)<sup>2</sup>. Donde no cabe duda, que el aporte del acuerdo es el poder desarrollar mecanismos institucionales que aseguran la consistencia, coordinación y continuidad de las políticas en las que se comprometan los países.

Para el año 2001, bajo el impulso político de los presidentes de Venezuela y Brasil, los bloques acuerdan iniciar nuevamente negociaciones con miras a la Zona de Libre Comercio. Dichas negociaciones coinciden con la segunda y tercera cumbre suramericana, segunda cumbre en Guayaquil (Ecuador) en el año 2002, y que tuvo su aporte a la integración con la propuesta de reforzar el IIRSA, y la tercera cumbre suramericana que se realizó en Cusco (Perú) en el año 2004, donde se lanzó la denominada “Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN), como un espacio suramericano integrado. En torno a esta CSN se puede plantear que “este objetivo se lograría por los siguientes procesos: concertación política, un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques regionales (CAN y MERCOSUR), y con Chile, Surinam y Guyana, la integración física, energética y en comunicaciones, la armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario, la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura, y la integración entre empresas y sociedad civil. Sin embargo, los acuerdos concretos fueron escasos, destacándose la aprobación de un programa de avances secuenciales, sin crear una nueva institucionalidad, y el ajuste de la cartera de proyectos de IIRSA” (Laats, 2009: 27).

En relación a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio CAN-MERCOSUR, estas duran 2 años del 2002 al 2004, llegando a la firma del Acuerdo de Complementación Económica No. 59, ACE 59 (Labaqui, 2004). El cual se sumaría a los Acuerdos de Complementación Económica No. 36,

---

2. IIRSA es una política de proyectos para la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Consta de diez ejes de integración que abarcan 507 proyectos con una inversión estimada de más de 68.910 millones de dólares (Laats, 2009).

entre Bolivia y MERCOSUR de 1996 y de Complementación Económica N° 58, entre Perú y MERCOSUR firmado en 2003 (CAN, 2010).

## **1.2 El programa de liberación comercial CAN-MERCOSUR**

Una revisión a los objetivos del Acuerdo de Complementación Económica ACE No. 59 del año 2004, permite ver el espíritu de la integración de la CAN y el MERCOSUR, los cuales plantean en resumen: establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física; formar un área de libre comercio; alcanzar el desarrollo armónico en la región; promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física; promover e impulsar las inversiones entre los agentes económicos de las Partes Signatarias; promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica; y promover consultas, cuando corresponda, en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y agrupaciones de países extra regionales<sup>3</sup>.

De manera general se puede plantear que el ACE No. 59, tiene como objetivo el establecer una Zona de Libre Comercio ZLC, y para ello se ha planteado un programa de liberación el cual consta de desgravaciones anuales progresivas sobre el arancel vigente para terceros países. Dichos márgenes de preferencia van creciendo progresivamente hasta llegar al 100%. Así mismo, en torno al cronograma de desgravación se establece que este está dividido en dos ámbitos: uno general y uno especial. El general contiene productos nuevos con una desgravación que va de los 4 a los 12 años, con respecto al especial en este se incluyen el patrimonio histórico con desgravaciones de 1 a 10 años, el cronograma de sensibles con 12, 13 y 15 años; y el de liberación inmediata.

Con respecto al origen de las mercancías, se ha planteado el elemento de contenido regional para su trato, considerándose también una diferencial en torno al porcentaje de valor de contenido regional, el cual para Brasil y Argentina es del 60%, y para Colombia, Venezuela y Uruguay será hasta el séptimo año de 50%, aumentando progresivamente al 55% a partir del octavo año y ajustar en ese periodo un lapso para llegar al 60%. Lo que plantea favorabilidad a los países de menor desarrollo, para una mayor transformación de importados al mercado regional.

---

3. CAN (2004). Acuerdo de Complementación Económica No. 59, Suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, República del Brasil, República del Paraguay y la República del Uruguay, Estados partes del MERCOSUR y los Gobiernos de la República de Colombia, República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina.

En torno a la comisión administradora del proceso, ésta estará integrada por representantes del MERCOSUR del Grupo Mercado Común y representantes de los países miembros de la CAN, los cuales tendrán reuniones una vez al año, así como reuniones extraordinarias. Teniendo como tareas: el velar y evaluar el cumplimiento del acuerdo, determinar modalidades y plazos de las negociaciones para lograr los objetivos, realizar un seguimiento a la aplicación, y por último modificar las normas de origen y establecer los requisitos específicos de origen (Mora, 2005).

Lo anterior refleja la progresividad del proceso de liberación, lo cual apunta a que dichos países vayan haciendo los cambios que posibiliten un ajuste adecuado al nuevo entorno de integración. Adicionalmente a ello el tener diferencias en el inicio, los plazos del proceso y los ritmos de desgravación por países según su nivel de desarrollo, el proceso reconoce claramente las asimetrías existentes (Mora, 2005). Así mismo, el largo plazo de desgravaciones a productos sensibles, establece que se tiene en cuenta aquellos factores específicos a la producción a sustituir por importaciones. De igual manera se puede ver que en torno a las normas de origen, existe un porcentaje adecuado de componente nacional que posibilita a los países miembros, aprovechar el mercado regional para sus manufacturas y obtener los beneficios de transformación productiva con valor agregado de elementos importados.

Cabe destacar que el acuerdo de integración, planteó la prohibición de subvenciones contrarias a lo dispuesto en la OMC para el comercio recíproco industrial y también las subvenciones a la exportación de productos agrícolas. De igual manera se destaca el aspecto de las medidas especiales de salvaguardia agrícola, las cuales permiten suspender o disminuir el margen preferencial para controlar aumentos en las importaciones.

Para tal fin hay dos elementos claves: uno de precio del 15% durante los primeros cinco años, luego sube al 20%. Y otro de volumen que arranca en un 20% promedio del último mes, frente a los tres años anteriores. Se aplicarán durante todo el programa de liberación (quince años) y cuatro años más, con posibilidad de extenderla en los mismos términos de la salvaguardia general (Diario El País, 2006).

### **1.3 Actualidad y tensiones del proceso de integración comercial**

Si se sigue cronológicamente con el proceso integrador Suramericano, se tiene para el año 2005 dos aspectos importantes: por un lado el Consejo

Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con la Comisión, adopta la Decisión 613 mediante la cual se otorga la condición de Miembro Asociado a los Estados Partes del MERCOSUR y se definen los términos de su participación en la Comunidad Andina (CAN, 2005).

A partir del año 2005, tienen un papel importante en la integración las denominadas cumbres presidenciales de la Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN, cuya primera cumbre celebrada en Brasilia se centra en tratar la reducción de la asimetría en el continente y se propone el desarrollar estudios sobre convergencia. La segunda cumbre se organizó en Cochabamba (Bolivia) en 2006. En esta se precisan los principios, los objetivos y la estructura del CSN. En el año 2007 en la cumbre energética en Isla Margarita Venezuela, se denomina al esfuerzo integrador de Suramérica, como Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– y se plantea la elaboración de su proyecto constitutivo, tratado que se suscribe en la reunión de los jefes de estado en Brasilia el año 2008 (Laats, 2009).

En cuanto a la UNASUR, desde sus inicios comenzó a plantear una posición política que trastornó los acercamientos de integración económica en un ambiente de regionalismo abierto, lo que ha conllevado a mirar con cautela el papel de la UNASUR dentro de dicho proceso y a pensar que las negociaciones entre los bloques comerciales debe consolidar la integración económica, respetando las decisiones políticas de las naciones en la medida que estas no interfieran en los flujos comerciales y la movilidad de factores entre los países firmantes. Esa pluralidad ideológica, se resalta claramente en la cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones en Cochabamba en el año 2006, que afirma: “Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países... Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil (Declaración de Cochabamba, 2006)

Para el año 2010, Mediante la Decisión 732, la Comunidad Andina ratifica el interés en promover una participación más activa de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en las distintas instancias de la CAN, en su condición de asociados y alienta la creación de una Comisión Mixta para definir las áreas y mecanismos de dicha participación, la cual se reunirá



una vez al año y tendrá apoyo de las Secretarías de la Comunidad Andina y del MERCOSUR (CAN, 2010).

En la actualidad el proceso de integración CAN-MERCOSUR tiene una serie de tensiones, que sin lugar a dudas la más importante está enmarcada en la problemática generada por la firma de TLC entre Perú y Colombia con los EE.UU en el año 2005 (este último entrado en vigencia en el año 2011). Acto por el cual Venezuela se retira de la CAN en el año 2005 y solicita su adhesión al MERCOSUR. Mostrando con ello que la sola firma de los TLC, pueden generar cambios en las perspectivas regionales previstas de llegar a su consolidación, a pesar de que indirectamente se ha aceptado el activo bilateralismo comercial de Chile al ser aceptado como país asociado CAN en el 2006, condición que tenía en el MERCOSUR desde 1996. Así se plantea que “no existe un pronóstico claro sobre el futuro de los compromisos originalmente firmados entre la CAN y el MERCOSUR y la propuesta de constitución de una alianza continental” (Porta, 2008).

En criterio de la CEPAL, los TLC suponen un retroceso en el proyecto de construcción del Mercado Común, habida cuenta de la perforación al Arancel Externo Común, la importación norteamericana puede afectar la producción local y el mercado andino con sus precios bajos. Dado que los TLC firmados no se limitan al área comercial, sino que van también sobre temas de propiedad intelectual, soberanía en la solución de contenciosos judiciales, compras del estado, normas sanitarias y fitosanitarias, política de seguridad, narcotráfico y terrorismo; estos acuerdos implican la cesión de instrumentos de política considerados estratégicos. Es posible que una salida a la problemática planteada por los TLC, sea la flexibilización de la integración regional a ámbitos de una ZLC donde se sacrifican estrategias regionales por razones comerciales y políticas (Porta, 2008). Cabe destacar también, que una integración regional tiene elementos de cooperación y/o mecanismos compensatorios, que en el caso del TLC con EE.UU., están totalmente ausentes (Fairlie, 2005).

Para entender los alcances de la propuesta de integración, debemos partir de los aspectos que la generaron, la cual es sin lugar a dudas en primera instancia una respuesta estratégica a la caída de la propuesta ALCA y a la nueva estrategia de un bilateralismo comercial extra región (ALCA fraccionado), donde se mira una decidida política de ampliación del mercado MERCOSUR bajo el interés de Brasil acompañado de la Argentina. Asimismo y no menos importante, es la existencia de una cierta coherencia ideológica en torno al papel de la economía regional y de confrontación a

la economía Norteamericana. Posición que encuentra coherencias ideológicas en tres miembros de la CAN: Ecuador, Bolivia y Venezuela; lo que implica una enorme presión para los países restantes: Colombia y Perú; que conjugan su necesidad de no perder el mercado regional y su política de apertura económica.

En torno a la importancia de la integración regional para Brasil, esta se puede ver en su interés en avanzar en las negociaciones, incluso en forma unilateral a fin de recuperar posiciones en Colombia y Venezuela, donde sus exportaciones habían sido desplazadas por productos mexicanos tras el Acuerdo comercial entre Colombia, Venezuela y México denominado G3, firmado en 1994. De igual manera, se puede ver que dicho acuerdo ha hecho realidad el sueño brasileño de formar un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), impulsado a mediados de los 90 desde Itamaraty como respuesta al lanzamiento de las negociaciones del ALCA; posición diferente a la Argentina que apuntaba a la mayor profundización del MERCOSUR. No obstante, la ampliación beneficia a ambos países, como una salida a su falta de dinamismo en la consolidación de su integración regional (Labaqui, 2004).

## **2 POSICIÓN DE COLOMBIA FRENTE A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON EL MERCOSUR**

### **2.1 Colombia y el MERCOSUR en la década del noventa: CAN y ALCA**

La integración latinoamericana, es el desarrollo constitucional del Artículo 9 de la Constitución Política Colombiana de 1991, que establece: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

Como también del Artículo 227 de la Constitución Política de 1991, del Capítulo 8, de Las Relaciones Internacionales, que dice: “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

Para mirar la posición que ha tenido Colombia frente a la integración con el MERCOSUR, se parte de analizar las diferentes manifestaciones que han tenido los gobiernos a lo largo del periodo 1995-2010, cuyas relaciones exteriores han oscilado entorno a tener unas buenas relaciones con los Estados Unidos o denominado Réspice Polum (mirar hacia el norte), con el fin de tener beneficios en comercio, inversiones y desarrollo de infraestructura, dada su hegemonía mundial. Así como el denominado Réspice Similia (mira a los semejantes) que es acercarse a sus semejantes, es decir una visión de ver en su entorno otras posibilidades con nuevos actores y en un nuevo escenario internacional. En esta clasificación se podría afirmar que en el periodo 1995-2010, existen varios gobiernos que han tomado posiciones Réspice Polum como Pastrana Arango (1998-2002) y Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), y dos considerados como Réspice Similia: Samper Pizano (1994-1998) y Santos Calderón (2010-2014), aclarando que el primero tiene una clara clasificación en este ámbito a diferencia del segundo, que se podría ubicar en una posición intermedia entre los dos ámbitos de la relación con los Estados Unidos (Cardona, 2001).

Dentro de la política Réspice Similia del gobierno Samper Pizano (1994-1998), se destaca en el ámbito de la integración comercial colombiana, la importancia que el gobierno otorga al ámbito regional, el que se puede dilucidar con las palabras de la Ministra María Emma Mejía en su visita a la ALADI en 1997, la cual manifiesta en la Sesión Extraordinaria de dicho organismo que Colombia ha pasado de un proteccionismo a la apertura comercial en el gobierno anterior, y que le corresponde a su gobierno meterle corazón a la apertura, un corazón social. Se hace claridad de la diversificación de exportaciones colombianas y de las inversiones regionales en el país y de la importancia de la cooperación. Así mismo, se pone de relieve la presidencia de Colombia de los países no alineados, al igual que la consolidación del Grupo Andino en la CAN con el firme propósito en consolidarse el mercado común (ALADI, 1997).

Con respecto al acuerdo con el MERCOSUR, la citada ministra plantea que el ritmo de las negociaciones va bien, pero que hay once puntos de discusión y se hace alusión a que el tema de listas y normatividad, ello dado el respeto por las garantías regionales. En torno a avanzar en otros temas de integración plantea: Yo creo que nosotros tenemos que empezar a trabajar en circulación de personas, en eliminación de mecanismos de visas, en pasaportes comunes. Sé que MERCOSUR ya ha avanzado algo en ese camino y que la Comunidad Andina, aunque tiene una institucionalidad más clara

que habrá que definir como ustedes bien reflexionan aquí, a futuro, si una vez que estemos en esta zona de libre comercio todo este tipo de funciones habrá que delegarlas a la ALADI y podemos tener como esa institucionalidad andina, institucionalidad ya no sólo andina sino latinoamericana aquí en este escenario (ALADI, 1997).

Pero la posición colombiana de la integración con MERCOSUR, se ve desdibujada cuando la representante colombiana plantea que el fin último es el ALCA y que la integración con el MERCOSUR está inmersa de alguna manera en él. Se plantea un elemento común para toda la CAN como es el enorme comercio con los Estados Unidos, siendo un activo importante para la diversificación, la integración con el MERCOSUR. Nuestra vocación hacia el ALCA es clara en los países andinos y es natural y yo creo que el MERCOSUR a eso no tiene por qué temerle porque no es incompatible la integración con el ALCA en los tiempos, de lo que pueda ser la integración sudamericana (ALADI, 1997).

Se plantea que a lo largo del periodo 1998-2010, la política exterior colombiana ha sido de una mayor vinculación con los EE.UU, la cual se afianza más con la política de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla colombiana, a los cuales el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) busca enfrentar de manera directa, dando origen al Plan Colombia, un programa de ayuda norteamericana para la lucha contra estos flagelos. Cabe destacar que desde los años 1991 con Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés) que venció y se remplazó en el año 2002 con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), se han obtenido beneficios en el comercio con los EE.UU al otorgarle al país arancel cero a 6.100 partidas arancelarias, la cual vencería en el 2006, y que se han ido prorrogando año tras año a la espera de un Tratado de Libre Comercio.

Desde un principio la política comercial externa colombiana no ha tenido una clara directriz en torno a sus prioridades, los acontecimientos internos y externos han moldeado las relaciones exteriores colombianas. Para el Gobierno Pastrana se puede establecer que su política externa para 1998 planteaba como prioridades el tema de la integración y la concertación con América Latina, por sobre otros actores<sup>4</sup>, así como la mejorar las

---

4. Para el inicio del Gobierno Pastrana en 1998, se planteó la importancia de las relaciones con los países Latinoamericanos, lo cual quedo consignado en el único documento de directrices de la política exterior colombiana, titulado: Diplomacia para la Paz. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

relaciones comerciales con los Estados Unidos y también con Venezuela, principales socios comerciales. Se plantea que la CAN no determinó un nivel de importancia para el gobierno Pastrana, ello dado por la problemática socioeconómica de los socios Ecuador y Perú, así como la tendencia creciente de intereses más distantes entre Colombia con Estados Unidos y Venezuela con Brasil, y Bolivia en su mayor dinámica con el MERCOSUR (Cardona, 2001).

Con relación a la integración con el MERCOSUR, las negociaciones no tuvieron el cumplimiento acordado dadas las dificultades de la Argentina, así como se manifiesta que el aspecto del trato de las asimetrías con respecto a los países de menor desarrollo eran las más adecuadas, de ahí que se plantea que se hace necesario un trato diferencial con respecto al gigante Brasileño. Cabe resaltar que también se está negociando el ALCA, que como se sabe se esperaba su resultado en el 2005 y constituía prioridad en las negociaciones internacionales. “Por la razón anterior, la construcción de un espacio de libre comercio de América del Sur no ha sido vista como una prioridad de la política exterior colombiana reciente, lo que va en contravía de las prioridades asignadas a comienzos de la administración” (Cardona, 2001).

En todo el gobierno Pastrana, El ALCA tuvo una gran importancia, al punto de plantearse que él incorporaría algunas posibilidades de negociación de libre comercio con países importantes para la economía colombiana como los del NAFTA, pero el condicionamiento de permanencia del ATPA precipitó las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. Como afirma (Cardona, 2001) “Lo que sí podría ser factible es la ampliación de las preferencias andinas (ATPA) en el curso del proceso de renovación que en los próximos meses hará transito en el Congreso de los EU y eventualmente, podría pensarse incluso en un acuerdo bilateral de libre comercio Colombia-Estados Unidos, en especial si el proceso de ALCA llegara a traspasar la fecha límite prevista para la culminación de la negociación, es decir el año 2005”.

## **2.2 Colombia y el MERCOSUR en la década del dos mil: la Política de Regionalismo Abierto de Colombia**

Según el Plan de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario, del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se puede apreciar en torno a la Política de relaciones exteriores y cooperación internacional, que el principal objetivo de la política exterior colombiana es la promoción internacional y el incremento de las exportaciones. Cabe aquí también re-

saltar, la importante alusión que se hace al desarrollo integral de las zonas de frontera y el impulso al fortalecimiento de la Comunidad Andina.

En torno a la Política comercial, se plantea que se buscará que el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas ALCA sea equilibrado, elimine barreras innecesarias y cuente con mayores disciplinas en las ayudas internas agrícolas. Así mismo se plantea una participación decidida en la OMC con el fin de apoyar una reforma al comercio mundial de productos agrícolas. Con respecto a los TLC se plantea consolidar el que se negocia con Estados Unidos y consolidar otros como el TLC con el MERCOSUR o una negociación con algunos de los países de este bloque. De igual manera se propone profundizar los acuerdos con Centroamérica, Asia pacifico, Medio Oriente y Unión Europea, a fin de hacer mayor presencia en estas regiones (Senado de la Republica de Colombia, 2004).

De lo anterior se puede establecer que la política del Gobierno del Presidente Uribe proyecta claramente la necesidad de ampliar los mercados externos para la economía colombiana, primero con la opción ALCA a la cual se adhiere sin ningún reparo, así como la consolidación de la CAN y el avanzar en la integración con el MERCOSUR. Lo cual demuestra su vocación liberacionista a ultranza, no sin reconocer alguna preocupación para una liberación sin distorsiones en especial en el ámbito agrícola.

Según dice Pulecio: “Estados Unidos aceptó ampliar la vigencia del ATPA, ahora como Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, hasta diciembre de 2006, e incrementó sustancialmente el número de partidas arancelarias cubiertas por las preferencias: de 5.524 pasaron a 6.500, incluyendo ahora productos con potencial exportador real para Colombia” (Pulecio, 2005).

Ante la caída del ALCA en 2003, el gobierno Uribe lanza la negociación del TLC con los Estados Unidos, la cual se programaba aprobada para el 2005, antes del vencimiento de las preferencias. Se destaca que Colombia propone la negociación bilateral, pero el gobierno norteamericano plantea la negociación con el bloque de países beneficiarios del ATPDEA, Ecuador y Perú.

Es la magnitud del comercio con el país del norte (el 42% de las exportaciones Colombianas para el año 2010), lo que ha determinado la política comercial colombiana en los últimos años, donde la búsqueda de la permanencia de los beneficios comerciales, lucha contra el narcotráfico, adicionalmente de los beneficios a la inversión extranjera, conllevaron a la firma del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. Proceso que comienza

negociaciones desde el año 2004, con la posibilidad dada por la CAN para negociar acuerdos en forma individual con terceros países, y se consolida en el año 2011 con su ratificación por el congreso de los EE.UU.

Le corresponde por lo tanto al Gobierno de Álvaro Uribe, la creación de los dos procesos de negociaciones comerciales más importantes de la economía colombiana en las últimas dos décadas: TLC con Estados Unidos y ACE 59 CAN-MERCOSUR. Siendo este último su mayor logro de integración, firmado en el año 2003 y con entrada en vigencia en el año 2004 para Colombia.

El Acuerdo de Complementación Económica No. 59 CAN-MERCOSUR, se logra gracias a la perseverancia del gobierno Uribe para lograr este tratado, el cual presentaba una enorme oposición de sectores en su contra, cuyos argumentos iban desde esgrimir diferencias políticas y económicas con países como Venezuela, Brasil y Argentina; que se planteaban no beneficiosas en el ámbito de seguridad y mercado para el país, ello dada la posibilidad de una política regional neutral en el conflicto colombiano y al poder económico de Brasil y Argentina como competencia de la producción nacional. Cuyo fuerte argumento era que “el MERCOSUR arrasará con la economía colombiana: primero, porque es más fuerte y la producción de sus principales países no es complementaria con la colombiana. Productos como la metalmecánica, grasa, calzado, telas de algodón, papel, cartón, cárnicos y lácteos, serían los más afectados. Segundo, porque el sector agropecuario, muy vulnerable y protegido en la CAN, saldría afectado en azúcar, soya, maíz, arroz y ganadería. Paradójicamente, la reacción adversa de empresarios, políticos y funcionarios colombianos frente al MERCOSUR mostraba un mayor temor ante los posibles efectos negativos de la competencia brasileña o argentina sobre los productos colombianos que ante la competencia estadounidense” (Ramírez, 2006: 65-84).

Como plantea Socorro Ramírez, investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, siempre existió un dilema en avanzar con el TLC con Estados Unidos antes que el integrarse con el MERCOSUR, los argumentos fueron la prontitud del TLC para anticiparse a futuros competidores en dicho mercado y también la importancia de un mayor mercado. Pero “ante todos estos dilemas, el gobierno de Uribe tomó finalmente la decisión de avanzar simultáneamente en la negociación del acuerdo CAN-MERCOSUR y en la del TLC con Estados Unidos. Como anfitrión del XIV Consejo presidencial andino, realizado en Rionegro el 22 de mayo de 2003, Uribe invitó a Lula y pidió a sus socios andinos adoptar decisiones políticas sinceras sobre las

estrategias de cada país y los retos comunes. El acuerdo CAN MERCOSUR, contra todos los pronósticos, fue entonces firmado por Colombia finalizando 2003, y entró en vigencia en 2004, lo que permitió la liberación inmediata del comercio para el 24% de los productos colombianos. En ocho años, será liberado un 73% para llegar al 97% de los productos nacionales que entrarán en ese mercado sin arancel, y el resto, los productos más sensibles, lo harán en un plazo de 15 años” (Ramírez, 2006).

Dentro de las particularidades importantes de la negociación de Colombia con el MERCOSUR, cabe destacar que Uribe dio la batalla interna a favor de la firma del acuerdo, movido tal vez por razones de seguridad, y Lula accedió a un manejo más generoso de las asimetrías entre los dos bloques con plazos de desgravación más amplios, con tal de que no se viera frustrada la perspectiva de integración suramericana. En el cambio final de posición de sectores políticos, gubernamentales y empresariales colombianos, y en su mirada más proactiva acerca de las posibilidades de sacarle provecho a la relación con MERCOSUR, ha contado el que, en los últimos años, Brasil le ha concedido prioridad a Suramérica en sus relaciones externas con el fin de construir una integración física y comercial suramericana. Para concretar ese propósito, Lula creó la subsecretaría de Suramérica en Itamaraty, fortaleció las embajadas suramericanas e impulsó el programa de sustitución competitiva de importaciones con bienes producidos por países de la región, programa que lanzó en São Paulo el 23 y 24 de junio de 2004. Además, el mandatario brasileño manifestó el interés de su país en conformar empresas binacionales y otorgar créditos y apoyos para proyectos que interesen a uno u otro país vecino, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Los gobiernos de Colombia y Brasil han tomado iniciativas conjuntas, y cada país ha hecho sus propios esfuerzos para mejorar las relaciones comerciales (Ramírez, 2006: 65-84).

Se puede concluir aquí, que las relaciones internacionales de Colombia con el MERCOSUR en el gobierno de Uribe (2002-2010) han girado en torno a la búsqueda de un consenso a su política de seguridad y de mayor integración económica y física; y que a pesar de que su relación más profunda con los Estados Unidos que le han sido negativos en un mayor protagonismo regional en la integración, esta ha avanzado y comienza a mostrar mayores resultados en la dinámica regional (Ramírez, 2006).

Con la afirmación realizada en la XL Cumbre del MERCOSUR celebrada en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú el 17 de diciembre del 2010, por el representante del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), el



Vicepresidente Angelino Garzón al manifestar que: “Puedo asegurar que Colombia continuará impulsando y apoyando todos los esfuerzos e iniciativas que tiendan a consolidar y perfeccionar los procesos de integración en la región, con la firme convicción de que la integración de nuestros pueblos no sólo es posible sino necesaria” (SELA, 2011), se puede establecer que el nuevo gobierno colombiano reafirma su compromiso de integración con el MERCOSUR y que el país ve la integración: “como un proceso que parte no solamente de aproximaciones políticas”, sino también de “hechos que se traducen en interconexión fronteriza y en beneficios sociales” (SELA, 2010).

Una apreciación que se soporta en una nueva Presidencia de Colombia, que ha planteado un cambio en las relaciones con los países latinoamericanos, en especial los de corte social a diferencia del anterior gobierno Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), cuya política de seguridad y acercamiento a los intereses Norteamericanos, generaron un conflicto insoslayable con los países vecinos contradictores de la política exterior Norteamericana. Lo cual ha colocado al gobierno colombiano en una situación difícil dentro de la integración suramericana y cuyo éxito de su diplomacia es relegar la discusión regional del TLC con los EE.UU a un segundo plano.

Así, para 2011, frente a la crisis mundial durante la reunión “Latinoamérica y el Grupo de los 20: Hacia la construcción de un espacio de diálogo en la Región”, realizada en la sede de la Secretaría General de la ALADI el 18 de octubre de 2011, la Embajadora María Clara Isaza Merchán, Representante de Colombia ante la ALADI manifiesta: América Latina tiene instituciones como el Fondo Latinoamericano de Reservas que bien podría ser ampliado y fortalecido en beneficio de toda la región. De igual manera contamos con la Corporación Andina de Fomento que ha sido eje fundamental en el financiamiento para el desarrollo de la región. Colombia considera que en el actual contexto internacional estos dos organismos regionales son instrumentos valiosos que debemos conservar y fortalecer. Sin lugar a dudas otro de los instrumentos que podría fortalecer aún más la capacidad de América Latina para afrontar la crisis, es un comercio intrarregional creciente y abierto. En momentos en que las economías desarrolladas presentan un panorama que puede afectar nuestras exportaciones, la región tiene que profundizar la integración regional... América Latina tiene la posibilidad de ser la región del futuro que esperamos, pero solo lo lograremos si actuamos de manera conjunta y coordinada (ALADI, 2011).

Se deduce así, que Colombia propone una integración regional profunda y abierta, es decir avanzar en la CAN, CAN-MERCOSUR y los TLC.

No obstante, se rescata la vocación más integradora latinoamericana, con un discurso más fuerte en torno a la profundización y ampliación de los acuerdos regionales, que está en la tónica de una política de buen vecino que repare los efectos negativos de la política gubernamental anterior, que fue consistente en anteponer los intereses políticos sobre los económicos, ello fruto de las diferencias ideológicas con los países suramericanos (fuertes con Bolivia, Ecuador y Venezuela; moderadas con Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) a excepción de Perú y Chile. Donde cabe aclarar que la estrategia del presente gobierno deja de lado la fallida propuesta ALCA, planteada en Miami en 1994 y que pretendía culminarse en el 2005, avanzando en lo que se ha denominado un ALCA fraccionado, es decir mediante TLC entre países con Estados Unidos, como el propuesto para Colombia en el anterior gobierno Uribe.

## **CONCLUSIONES**

En conclusión, se puede afirmar que la política exterior colombiana ha girado en dos planos en torno a su integración comercial con los países de la región: uno la integración regional de la CAN desde 1968 y los Tratados de Libre Comercio con países Latinoamericanos, que comienzan con el celebrado con la Comunidad del Caribe en 1994, el de México en 1995, con Cuba en el 2000 y con el MERCOSUR en 2005, seguido con el de Chile en 2009, con Guatemala en 2009, con El Salvador y Honduras en el 2010. El otro plano corresponde a ampliar su integración comercial en ámbitos extra latinoamericanos con países de mayor desarrollo, profundizando el modelo de apertura comercial iniciado en la década de los noventa, el cual comienza partir de las negociaciones con los EE.UU en el año 2005 y que se consolida con su firma en el año 2011, con La Asociación Europea de Libre Cambio AELC en 2008, continuando con Canadá en el 2009. Es decir tiene libre comercio casi con toda América y en curso con negociaciones con Panamá y Costa Rica; y fuera del continente con la UE, Turquía, Israel y Corea.

Es posible afirmar que Colombia ve en la integración comercial con el MERCOSUR una estrategia para no perder el mercado regional y un paso inevitable en su integración con toda América, muy acorde a su política de libre comercio, en donde su integración comercial ha sido tanto con el norte y el sur del continente, dentro de su política de regionalismo abierto y evitando que dicho proceso no le haga perder mercado con países inmersos en el regionalista tradicional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI (2011). *Latinoamérica y el Grupo de los 20: Hacia la construcción de un espacio de diálogo en la Región. Intervención de los países miembros. Embajadora María Clara Isaza Merchán*, Representante Permanente de Colombia ante la ALADI. Montevideo-Uruguay, junio del 2011. Obtenido el 12 de noviembre del 2011  
[http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_Sin\\_Codigos/Caja\\_060\\_007.PDF](http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_060_007.PDF).
- ALADI (1997). *Comité de Representantes. Acta 652*, Sesión Extraordinaria. 21 de agosto de 1997. Obtenida el 22 de octubre de 2010 de [www.aladi.org/biblioteca/02\\_2\\_3\\_SerieCRActas.html](http://www.aladi.org/biblioteca/02_2_3_SerieCRActas.html)
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CAN (2004). *Acuerdo de Complementación Económica No. 59*, Suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados partes del MERCOSUR y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina. Secretaria General. Documentos informativos SG/di 671, noviembre 2 de 2004. Obtenida el 20 de octubre de 2010 de [http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/D\\_Informativos/SGdi671.pdf](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/D_Informativos/SGdi671.pdf)
- CAN (2005). *Decisión 613*, Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina. Gaceta oficial del Acuerdo de Cartagena. Año XXII - Número 1215. Lima, 7 de julio de 2005. Obtenida el 26 de agosto del 2011 de <http://www.iadb.org/intal/instrumentos/comunidadandina36.pdf>
- CAN (2010). "Hechos claves en las Relaciones CAN-MERCOSUR", en: Políticas y Relaciones externas. Obtenida el 2 de Junio de 2010 de [http://www.comunidadandina.org/exterior/can\\_MERCOSUR.htm](http://www.comunidadandina.org/exterior/can_MERCOSUR.htm)
- CAN (2010). Trigésima Primera Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada con Los Representantes Titulares Ante la Comisión de La Comunidad Andina. 5 de febrero de 2010. Lima-Perú. Obtenida el 20 de agosto de 2011 de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC732.doc>
- Cardona C., Diego (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. Revista Colombia Internacional No. 53. Pág., 53-74. Obtenido el 20 de octubre de 2011 de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/view.php>.
- CSN.- Comunidad Sudamericana de Naciones,. Declaración de Cochabamba (2006). II Cumbre de Jefes de Estado de La Comunidad Sudamericana de Naciones, 8 y 9 de diciembre de 2006. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. Obtenida el 24 de junio del 2010 de <http://www.latinreporters.com/amlatpol10122006DeclaracionCochabamba.html>
- Diario El País (2006). Colombia ingresa a MERCOSUR. Agencias y Redacción. Obtenida el 25 de agosto de 2011 de: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Enero022006/a702n1.html>
- Fairlie Reinoso, Alan (2005). *Integración regional y tratados de libre comercio: algunos escenarios para los países andinos*. XIX Encuentro Internacional de Ciencias Sociales. (Feria Internacional del Libro. Guadalajara-Noviembre 2005). Obtenida el 12 de diciembre del 2010 De <http://www.contexto.org/pdfs/paper%20libro.pdf>
- García García, Luisa María (2005). *La Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur: Hacia el Mercado Regional Sudamericano*. INCIPE. Madrid. Obtenida el 25 de agosto del 2011 de <http://www.incipe.org/lat8b.htm>

Laats, Henkjan. *La Integración Suramericana: Actuar Juntos y Bien*. Centro de Estudios Aplicados a los Económicos Sociales Culturales, CEADDESC. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Septiembre 2009. Bolivia. [www.ceadesc.org](http://www.ceadesc.org)

Labaqul, Ignacio (2004). CAN-MERCOSUR: *El camino hacia el acuerdo*. [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_nota=603](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=603)

Mora Arcaya, Migdalia (2005). *La incidencia en el comercio exterior venezolano de las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR*. X Jornadas de Comercio Exterior. Cámara de Industriales del Estado Carabobo. Venezuela, Valencia, 28 de Julio 2004. Obtenida el 15 de abril del 2011 de [www.ciec.org.ve/.../Neg%20CAN%20MCS%20-%2028%20Jul%200...](http://www.ciec.org.ve/.../Neg%20CAN%20MCS%20-%2028%20Jul%200...)

Porta, Fernando (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Buenos Aires, Argentina. Obtenida el 17 de febrero de 2011 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/34708/DocW32.pdf>

Pulecio, Jorge Reinel (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. Colombia Internacional [en línea] 2005, (enero-junio): fecha de consulta: 31 de marzo de 2012, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81206102>> ISSN 0121-5612.

Ramírez, Socorro (2006), El Gobierno de Uribe y Los Países Vecinos. Análisis político. vol.19, No .57, pág., 65-84. Obtenida el 25 de marzo del 2012 de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a04.pdf> ISSN 0121-4705

SELA. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2010). Colombia reafirma su compromiso con la integración en MERCOSUR. Agencia EFE. 17 de diciembre del 2010. Obtenida 4 de mayo del 2011 de [http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pagems=26402&item\\_id=81764](http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pagems=26402&item_id=81764)

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2004). Estructura organizacional y normativa del sistema de comercio exterior colombiano, con énfasis en el ALCA. Programa de fortalecimiento legislativo. 25 de febrero de 2004. Obtenido el 2 noviembre del 2011 en [www.senado.gov.co/sala-de-prensa/.../22-014estructuradel-alca](http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/.../22-014estructuradel-alca).