

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario
Quito, 29-30 de junio de 2005



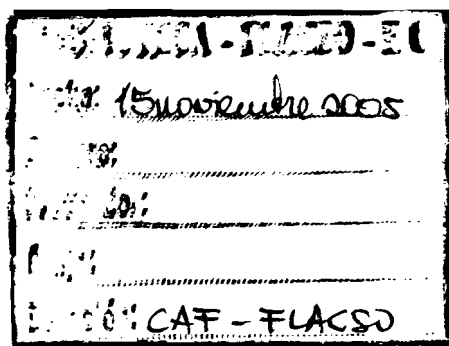
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores



FLACSO
ECUADOR



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-099-8
Sistematización: Claudia Donoso
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: julio, 2005

Índice

Introducción

Antonio Parra Gil	7
Luis Palau	9
Adrián Bonilla	10

PONENCIAS

Integración comercial y territorio	15
Luis Alberto Oliveros	

Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica	27
Francisco Leal Buitrago	

Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA	37
Rosalía Arteaga	

Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional	41
Gioconda Herrera	

La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana	51
Teresa Valdés	

La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica	67
Didier Opertti	

El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica	75
Roberto Guarniere	

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración	83
Félix Córdova Moyano	

Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA	91
Rosalía Arteaga	

PRESENTACIONES

Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica	99
Rolando Terrazas	
Integración económica y cohesión social en Sudamérica	109
András Uthoff	
Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica	133
Allan Wagner	
Integración y democracia	139
Marco Aurelio García	
Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías	145
Luis Abugattás	
Integración energética en Sudamérica	151
Mauricio Garrón	
La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica	159
Yolanda Kakabadse	
Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente	163
Jorge Jurado	
Síntesis y conclusiones	173
Julio Prado Espinosa	

La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica

Didier Operti¹

Esta presentación debe ser precedida de algunas anotaciones del estado actual de la ALADI.

La Asociación a partir del 18 de octubre del 2004, con la aprobación de las Resoluciones 59, 60 y 61 por el Consejo de Ministros de la ALADI se ha comprometido a establecer las bases para un Espacio Libre de Comercio en la región, a la reestructura de la Secretaría General de la Asociación y a un tratamiento preferenciado por los países de Menor Desarrollo Económico Relativo respectivamente.

Esta es la etapa en que se encuentra la ALADI al presente, en coordinación permanente con los demás organismos de integración.

Por lo tanto la ponencia que a continuación se describe da cuenta de los trabajos en curso desde una visión básicamente técnica, sin perjuicio de reconocer por nuestra parte la cuestión incluye aspectos políticos, diplomáticos e institucionales que no podrán ser obviados en una consideración más profunda del tema.

I. Antecedentes

1. En un seminario referido a los retos futuros para la integración sudamericana los temas a abordar tienen una riqueza y una multiplicidad de aproximaciones.

¹ *Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).*

2. De hecho, desde la perspectiva de la ALADI, sería posible incursionar en varios de ellos puesto que forman parte de los Mandatos que orientan su accionar futuro en esta nueva etapa de la Asociación, iniciada a partir de las Resoluciones del Consejo de Ministro de octubre recién pasado. La infraestructura física y de comunicaciones, el financiamiento de comercio intraregional y, por supuesto, la contribución del proceso de integración regional a la estabilidad y el proceso democrático, son parte de las actuales tareas; no obstante, su énfasis debe ser remarcado en el futuro si se desea responder al Mandato de los países miembros.
3. Asimismo, la integración comercial sudamericana no es un tema desconocido para la Asociación; por el contrario, es parte de la construcción de un proceso de integración que se encuentra en uno de sus primeros estadios (constitución de una zona de libre comercio) y, por tanto, forma parte de acervo institucional acumulado.
4. Basta recordar que en la actualidad se encuentran vigentes más de 68 acuerdos que regulan las interrelaciones entre los países miembros. Entre ellos, aparte de los 19 que corresponde al Art. 25 del TM 80 (con otros países y áreas de integración de América Latina), se distinguen los acuerdos intrarregionales, de los cuales 26 son de Preferencias Fijas y 13 son de Acuerdos de Libre Comercio (ALC).
5. Tales acuerdos han generado redes de interrelaciones y comercio que involucran a los países miembros, pero fundamentalmente, a los de la sub-región sudamericana. Sin ir más lejos, con la inminente protocolización del ACE N° 58 (MERCOSUR-Perú), a enero de 2006 estarán en situación de liberación amplia más de 80% de las partidas arancelarias.
6. Un ingrediente adicional en esta visión sudamericana, nos muestra que si se exceptúa la relación Bolivia con Chile y, por supuesto, la participación de Guyana y Surinam (que no son países miembros de la Asociación), todas las relaciones de comercio están regidas por ALC; sin embargo, no existe todavía un área de libre comercio.
7. Por su parte, los volúmenes de comercio, medidos por las exportaciones, que corresponden a tales flujos ascendieron a casi 48.000 millones de dólares en el año 2004; esto significa que alrededor del 85% del comercio intraregional, se realiza al interior de la sub-región sudamericana.

II. El tratado de Montevideo y los tratamientos diferenciales

8. En el marco de la ALADI el Tratado de Montevideo 1980 (TM 80) es el instrumento para avanzar en el proceso de integración regional. Su objetivo es promover el desarrollo económico y social armónico de la región y constituir un mercado común latinoamericano.
9. El TM 80 define un conjunto de principios para alcanzar el objetivo final. Entre ellos se debe considerar los Tratamientos Diferenciales que, considerando las características

económicas-estructurales de los países, establecen la existencia de tres categorías: entre ellos los países de menor desarrollo relativo (PMDER)

10. El estatuto PMDER, cuya denominación proviene del Tratado de Montevideo de 1960 que creó la ALALC, está consagrado en la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALALC y, por tanto, incorporando al ordenamiento jurídico del TM 80. Allí se define que tienen esa categoría Bolivia, Ecuador y Paraguay.
11. Los mecanismos establecidos para avanzar en la creación de un área de preferencias económicas son la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); los Acuerdos de Alcance Regional (AAR); los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y, específicamente para los PMDER, las Nóminas de Apertura de Mercados (NAM).
12. En la perspectiva de los tratamientos diferenciales, en su capítulo II, el TM 80 incorpora el Sistema de Apoyo a los PMDER que básicamente, establece lo siguiente:
 - a) que las condiciones de la participación de los PMDER en el proceso de integración que estarán basadas en la no reciprocidad y cooperación comunitaria;
 - b) que los países miembros también establecerán a apertura de los mercados, concertando programas y otras modalidades específicas de la cooperación;
 - c) que las acciones a favor de los PMDER se concretarán a través de los AAR y AAP. A fin de asegurar la eficacia de estos acuerdos los países miembros deberán formalizar normas para preservar las preferencias, eliminar las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguarda;
 - d) que cada uno de los países miembros negociaran programas especiales de cooperación con los PMDER;
 - e) que para facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones arancelarias, los países miembros podrán establecer programas y acciones de cooperación con los PMDER en las áreas de pre-inversión, financiamiento y tecnología.
 - f) Sin perjuicio de lo anterior, se podrán establecer acciones de cooperación colectiva y parcial para compensar la situación desventajosa de los países mediterráneos; y
 - g) Que los países miembros procurarán otorgar facilidades para el establecimiento en sus territorios de zonas, depósitos o puertos francos u otras facilidades administrativas a favor de los países mediterráneos.

III. Los tratamientos diferenciales en el proceso de integración regional

13. La vigencia de la PAR: durante la primera década de la ALADI era el único mecanismo regional de amplia cobertura, en el que todos los países reciben y otorgan preferencias. Entre otras cosas, su funcionamiento consideraba tratamientos diferenciales para los PMDER.

14. La superación de la PAR por los ALC: en base a la PAR se acordó la profundización sucesiva de las preferencias a través de tiempo. No obstante, dados los cambios ocurridos en el ámbito de la economía internacional, como a las nuevas formas que fueron adoptando las negociaciones entre los países. Este mecanismo, que llegó a una preferencia básica de 20 %, fue perdiendo importancia en el comercio intraregional, en especial con la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) entre diferentes países de la región.
15. La NAM, que en su creación constituyeron el eje del sistema de Apoyo a los PMDER, aunque se tradujeron en listas concretas de apertura de mercados no alcanzaron los efectos esperados, o que llevó a su congelamiento. Ello se explica por tres razones básicas:
 - a. los ítems otorgados por los países miembros no permitieron la conformación de una lista única, por lo que no se generó un verdadero mercado ampliado para los países beneficiarios;
 - b. el bajo aprovechamiento por parte de los PMDER de tales nóminas, lo cual está vinculado a cuestiones de carácter estructural y de diseño de políticas de tales países;
 - c. La suscripción de los ALC ya mencionados en las negociaciones intrarregionales.
16. Los restantes instrumentos relacionados con el Sistema de Apoyo a los PMDER han jugado un carácter complementario, pero en la medida que los que eran cruciales para atacar la cuestión de las asimetrías tuvieron un rol limitado, los efectos de estos últimos tampoco han contribuido de manera decisiva a la incorporación de los PMDER en el comercio interregional.
17. Entre ellos se cuentan los programas especiales de cooperación y, por otro lado los programas y acciones de cooperación en áreas definidas que han sido llevado a cabo por la Secretaría de la ALADI. Solo a modo de ejemplo, cabe mencionar que en el período 1990-2003 se realizaron 334 estudios y 437 proyectos de cooperación técnica a favor de los PMDER.
18. A partir de la década de los 90 el proceso de integración entra en una nueva etapa, caracterizada por la suscripción de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), que posteriormente dan lugar a una compleja red de interrelaciones. ES más, es a partir de estos LAC que se verifica la profundización del proceso de integración regional, cuya característica esencial hasta el presente ha sido la de avanzar por la vía parcial, en desmedro de la regional.
19. De esta manera, los tratamientos diferenciales quedan supeditados a la lógica económica vigente en la región que, entre otras cosas, se traduce en un cambio radical en la política comercial en el que prevalecen: la reciprocidad, la cobertura universal del proceso de desgravación, la presencia de cronogramas de desgravación, listas de excepciones reducidas e incorporaron de nuevas disciplinas.

20. En los hechos se produce un punto de inflexión en relación a lo planteado en el TM 80, en especial en lo que se refiere al principio de no reciprocidad. De este modo el tratamiento especial y diferenciado empieza a manifestarse en una mayor flexibilidad para cumplir el programa de liberación, lo cual se manifiesta en diferentes ámbitos, entre los que destacan:
 - a. Menor número de ítems incluido en liberación inmediata;
 - b. Mayores niveles preferenciales iniciales;
 - c. Cronogramas más largos;
 - d. Otorgamiento de preferencias con cadencias más pausadas;
 - e. Mayor número de excepciones;
 - f. Mayor flexibilidad en la aplicación de normas de comercio.
21. El ejemplo paradigmático de tal cambio es la suscripción del ACE N° 18 (MERCOSUR), el cual incorpora estos nuevos parámetros a la negociación. En relación al tema de las asimetrías, la idea prevaleciente al momento de su fundación era que la profundidad del proceso de liberación comercial generaría beneficios generalizados, que no requerirían tratamientos preferenciales.
22. Cabe recordar un hecho político que también contribuyó a legitimar la ausencia de dichos tratamientos. Este se refiere al grado de avance en las conversaciones y acuerdos entre los dos socios mayores y a la consecuente tardía incorporación de Paraguay y Uruguay a un proceso que, de alguna manera, tenía sus parámetros definidos. Lo relevante es que aquéllos sentaron las bases para los ALC suscritos posteriormente, que considerarán las asimetrías en los términos ya mencionados para estos acuerdos.
23. Esta es una tendencia, que perdura hasta el presente, se encuentra también en los tratamientos preferenciales acordados en la suscripción del ACE N° 59 (CAN (3)-MERCOSUR), protocolizado a inicios de este año. Entre otros, cabe mencionar el programa de liberación comercial y el cumplimiento del porcentaje de contenido regional referido a las normas de origen. En ambos casos se consideran, de manera especial, las situaciones de Ecuador y Paraguay.
24. No obstante, cabe decir que los tropiezos experimentados en el seno del MERCOSUR a partir de fines de la década de los 90 y sus efectos sobre los países menores, han puesto la discusión sobre las asimetrías en el marco de la profundización del proceso de integración. Ello adquiere reconocimiento a nivel gubernamental como un tema de interés común a partir de la Cumbre de Asunción en 1993, lo cual se traduce en una decisión explícita con la reciente creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).
25. En este marco es preciso reconocer que el FOCEM, tanto por los recursos dedicados (en momentos de restricciones presupuestarias generalizadas), como por la composi-

ción de sus gastos, constituye un punto de inflexión en la visión sobre las asimetrías y su superación.

26. En especial conviene detenerse en la correlación que se busca alcanzar a través del funcionamiento del FOCEM, directamente ligada con medidas para avanzar en el proceso de desarrollo, en el cual se entiende a los países miembros como una región, atacando además, las disparidades al interior de cada uno de ellos. El financiamiento de los programas que lo componen son una clara intención en ese sentido, a saber: la promoción de la convergencia estructural; el desarrollo de la competitividad, la promoción de la cohesión social en la economía menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la institucionalidad para fortalecer el proceso de integración.

VI. Los tratamientos diferenciales en la conformación del Espacio de Libre Comercio (ELC)

27. La Resolución 59 del XII Consejo de Ministros de la ALADI contiene el Mandato para profundizar del proceso de integración al interior de la Asociación, recomendado: “La adopción de medidas destinada a la implementación de un programa para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI, a partir de las bases contenidas en la presente Resolución”.
28. Este mandato define las tareas fundamentales de hoy y en los próximos años, sendo sus parámetros los siguientes:
 - a. profundizar los ALC ya suscritos;
 - b. contribuir a la transformación de los Acuerdos de Preferencias Fijas en ALC;
 - c. propiciar la armonización de las disciplinas necesarias para la conformación de dicho ELC;
 - d. incorporar normas y disciplinas que contribuyan a complementar y potenciar dicho ELC.
29. Paralelamente, entre los componentes a ser considerados para el desarrollo del ELC, aparte del acceso a mercados y el establecimiento de normas y disciplinas comunes, se incluye explícitamente el apoyo a los PMDER.
30. Específicamente, se incorpora un acápite en el cual se subraya que: “es necesario fortalecer el Sistema de Apoyo a los PMDER, enfatizando su carácter sistémico, con el objeto de incrementar la participación de los PMDER en los flujos del comercio intraregional y facilitar su acceso al mercado de los países miembros”.
31. El mismo acápite entrega orientaciones para avanzar en este objetivo, lo cual es un insumo importante para elaborar una propuesta orientada a satisfacer el mandato de los Ministros ya mencionados. Dice la resolución: “La cooperación comprenda en el Sis-

tema de Apoyo debe ser profundizada con el fin de lograr un desarrollo armónico y equilibrado, así como un aumento de la productividad y la competitividad de las economías de los PMDER”.

32. El camino a seguir para responder al Mandato de la Resolución 59 (XII) está proceso, por lo que por ahora solo es posible esbozar algunas líneas orientadas a definir acciones para enfrentar las asimetrías existentes.
33. En primer lugar correspondería destacar la importancia de los dos componentes básicos para el desarrollo del ELC, que si bien involucran a todos los países miembros, son esenciales para los países pequeños y, concretamente, para los PMDER.
34. Nos referimos, en primer lugar, a asegurar el acceso amplio y universal a los mercados, en plazos, modalidades y mecanismos acordados en una perspectiva convergente por los países miembros. En segundo lugar, y no menos importante, al establecimiento de normas y disciplinas para facilitar y estimular el comercio. Estas, no obstante su carácter común, deben tener incorporados mecanismos de flexibilidad para facilitar su puesta en práctica por parte de los PMDER.
35. Lo anterior, referido al ámbito de la profundización de la integración, implica, por un lado, la generación de certidumbre comercial y de negocios con compromisos respecto de las reglas y disciplinas vigentes y, por otro lado, a la institucionalización de tales normas, ya sea en su generación, seguimiento, internalización y cumplimiento.
36. En lo referido al Sistema de Apoyo a los PMDER específicamente, parece necesario remitirse a la Resolución 61 del Consejo de Ministros como las evaluaciones realizadas por la Secretaría en ese sentido, las cuales entregan elementos valiosos para diseñar una propuesta.
37. Dicha resolución, entre otras cuestiones, encomienda adoptar medidas para desarrollar y proponer mecanismos adicionales que garanticen la certidumbre y permanencia de las preferencias recibidas; evaluar periódicamente el sistema de tratamiento preferencial de los PMDER; apoyar proyectos e iniciativas regionales y sub-regionales de integración física que favorezca a los PMDER.
38. Cabe destacar además, que tanto la Resolución 61 como los estudios realizados por la Secretaría concientes de que los factores exógenos limitan una mejor inserción internacional y regional, centran sus propuestas en la orientar los programas de cooperación a favor de los PMDER en el mejoramiento de su productividad y competitividad.
39. Es así que dichos estudios muestran que las dificultades endógenas que enfrentan los PMDER para insertarse en forma dinámica en el comercio internacional e intraregional están directamente relacionados con el escaso desarrollo de la competitividad de dichos países. Por tanto, las propuestas futuras deberían estar orientadas a superar los problemas derivados de tal situación.

40. En lo macroeconómico, avanzar en la superación de la actual inserción internacional, basada en commodities y en una débil integración de las cadenas productivas. Ello hace necesaria la definición concertada de una estrategia nacional de desarrollo económico social, con un estado capaz de liderarla en una amplia concertación con el sector privado y, por otro lado, con el reforzamiento de la institucionalidad económica, jurídica y política.
41. En lo microeconómico, las bajas tasas de inversión, acompañadas de una escasa incorporación de tecnología a los procesos productivos, la baja interacción entre la política educacional y la tecnológica, los limitados niveles educativos de la fuerza de trabajo, de elevada informalidad y de una deficiente gestión empresarial deben ser combatidas con medidas *ad hoc* que-entre otras-incluyen incentivos a nuevas inversiones, mediante la generación de un marco adecuado para su desenvolvimiento.
42. En lo que se refiere a la política comercial, se requiere diversificar las exportaciones, tanto en los que se refiere a productos como a mercados, a lo cual contribuyen las medidas propuestas anteriormente, pero que deben ir acompañadas del fortalecimiento de un esquema de promoción y de incentivos a las exportaciones.
43. Las deficiencias de la infraestructura física y de servicios es otro elemento que afecta la competitividad sistémica, por lo que se hace necesario impulsar medidas que permitan reducir los costos de transporte y de telecomunicaciones y avanzar en la diversificación de la matriz energética de los países.
44. Finalmente, el marco legal e institucional constituye otra traba para lograr mejoras en la competitividad; en especial en los que se refiere al marco normativo e institucional de comercio exterior; la complejidad jurídica del régimen laboral; las deficiencias del sistema tributario; y la debilidad de la participación del sector privado en las decisiones fundamentales.
45. Estos elementos, referidos a la situación interna de los PMDER así como aquellos dedicados a la profundización del ELC deberán ser orientadoras de los esfuerzos de la Asociación para, de esta manera, cumplir con los Mandatos emanados de los Ministros, en octubre del año pasado. La envergadura de estas tareas no es menor, pero dada la voluntad política de los países miembros para enfrentarlos, la Secretaría General como el organismo técnico encargado de llevarlos adelante, tiene un desafío y una obligación: buscar las formas para conseguir estos objetivos.