

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



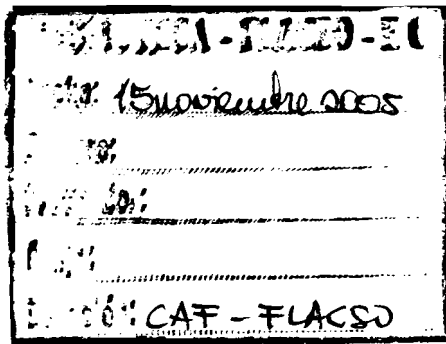
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



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	

Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías¹

Luis Abugattás²

El tema al cual me voy a referir quisiera centrarme en esta iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hasta el momento no pasa de ser eso. Es decir, hay una declaración presidencial que ha lanzado una idea al ruedo y en este momento la Comunidad Sudamericana es un modelo para armar. Y como va a quedar claro en mi presentación, en la actualidad tenemos muchas más interrogantes que respuestas que se podrían ofrecer acerca de la viabilidad y futuro de esta idea, con la cual en principio comparto, pero se está lanzando en un contexto bastante complejo, en el cual hay bastantes escollos por salvar para hacerla realidad.

Si uno revisa las reacciones en prensa de diferentes artículos que se han publicado respecto a la Comunidad Sudamericana, la recepción ha sido bastante variada. Hay un grupo que ha tomado con optimismo esta idea, es un nuevo aliento, una posibilidad de por fin hacer realidad un sueño histórico latinoamericano; pero por otro lado hay otro grupo, el cual no es desgraciadamente minoritario y que ha señalado un escepticismo sobre las posibilidades y conveniencias de llevar a cabo es-

1 Quisiera señalar que mis comentarios son totalmente a título personal, de ninguna manera reflejan ni la posición, ni el pensamiento de la institución para la cual estoy trabajando. Estoy participando más como ciudadano peruano comprometido con la integración andina y sub-regional. He trabajado un tiempo en la Junta del Acuerdo de Cartagena y hace más de veinte años que estoy involucrado en la integración económica.

2 Especialista de comercio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

tas ideas promulgadas por los presidentes. Las razones de este escepticismo son varias, no voy a entrar en la aventura de qué cosas se han dicho, pero en parte existe un gran desencanto con estas grandes ideas a nivel latinoamericano, alimentado por los previos fracasos y sueños que no se hicieron realidad a través de la historia. No voy a referirme a casos concretos, pero ha existido bastantes ideas a nivel latinoamericano que convocaron un grato interés en su momento, pero que después se enfrentaron con una cruda realidad y no pasaron de ser una buena idea.

Por otro lado, hay un contraste con los resultados concretos tangibles que ha generado la integración latinoamericana ¿Cuál ha sido la contribución efectiva de la integración latinoamericana en la historia del desarrollo de los diferentes países? Es una pregunta que todavía no encuentra una respuesta clara y todavía la integración está bastante alejada del pueblo. Hay que reconocer que la integración se ha manejado en América Latina de una manera elitista a través de grupos especializados. Ha sido una acción más intergubernamental y con poca participación de la sociedad civil.

También ha habido algunos cuestionamientos sobre cuál es la verdadera motivación atrás de esa idea. Hay varios analistas que lo han estudiado, yo no comulgo con esa idea pero solo para mencionarlo es un paso más de la estrategia geopolítica brasilera y que son intereses exclusivamente brasileros para fortalecer su posición para lo cual está usando al resto de países sudamericanos en un esquema que principalmente respondería a sus intereses nacionales.

De esto se ha señalado mucho en la prensa y varios analistas han adoptado esta explicación por qué el lanzamiento y el momento. La ausencia de algunos presidentes ha sido interpretada de manera muy variada en el sentido de cuál es el compromiso real que tienen los países con esta idea de la Comunidad Sudamericana. Existen serias dudas en algunos grupos si el compromiso político realmente existe o simplemente es una reunión a la cual no se podía faltar. Es un proyecto en el cual no se puede dejar de lado suscribir la firma pero que en verdad los intereses comerciales concretos de muchos países de Sudamérica no se encuentran en la región y hay fuerzas de atracción mucho más significativas ya sea con Estados Unidos y con el Asia, por lo tanto existe un cuestionamiento sobre si es que existe el compromiso político para hacer realidad esta idea.

Voy a tratar algunos de los temas que finalmente estarán incorporados en el documento que se entregará a los organizadores del evento. El tiempo es limitado para cubrir todo, pero yo quisiera referirme a cuatro puntos centrales:

- ¿Cuál es el objetivo propuesto en el ámbito comercial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)? Creo que es importante partir de un entendimiento de qué es lo que han decidido los presidentes, que si bien es cierto es todavía un modelo sin armar, ya se han establecido ciertas pautas que establecen con alguna claridad cual sería el alcance real de lo que se estaría buscando.
- Algunos elementos del entorno general y posibles implicancias para el desarrollo de la CSN.

- Elementos para una agenda comercial de la CSN.
- Posible tratamiento de las asimetrías en el marco de la CSN, en el caso de que esta comunidad logre emerger en algún momento.

La Declaración del Cuzco señala que el espacio sudamericano integrado se desarrollara y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

“La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, *apoyándose* en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociaran este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas” *Declaración de Cuzco*.

Aquí se avizora un claro vínculo de la Comunidad Sudamericana de Naciones con la Resolución 59 y habría que reflexionar sobre cuál es el alcance de esta profundización que se hará apoyándose en la Resolución 59. Esto sería sujeto a diferentes interpretaciones sobre la naturaleza de la CSN. Es decir no hay un mandato claro que diga que se hará en base a lo establecido en la Resolución 59. En cierto sentido parecería que esta resolución podría ser una hoja de ruta, pero existiría un margen para desviarse si los países miembros de la CSN lo consideran conveniente.

Parámetros establecidos para la CSN en el ámbito comercial

- Implementación progresiva de niveles y ámbitos de acción. Ya se sugiere un cronograma en la Declaración del Cuzco que es la creación de una zona de libre comercio y luego fases superiores. Aquí viene la primera gran pregunta ¿cuál es el objetivo de la CSN? Mercado común, unión aduanera, unión económica, hacia dónde se va a ir construyendo este modelo y creo que la definición del objetivo final es importante, porque no se puede armar piezas sin tener claro que producto es el que finalmente queremos llegar a tener. Sí, las fases superiores pueden ser interpretados de manera diferente.
- Sobre la base de la institucionalidad existente, sin nuevos gastos financieros. Esto no lleva a una pregunta acerca de las prioridades cuando los países no están dispuestos a comprometer recursos financieros. Uno de los temas que más han sido criticados sobre esta idea es la falta de institucionalidad. Quizás haya un consenso entre todo lo que han escrito sobre la CSN, que la falta de institucionalidad propia puede ser un problema muy grande en procesos de construir estabilidad y equidad.
- Conducción política del proceso: reuniones de Jefes de Estado, reunión de cancilleres instancia de decisión ejecutiva y cooperación de organismos regionales. En la literatura sobre integración económica queda claro que el camino de integración po-

litizada es el más complejo y que demanda un mayor compromiso político si se decide avanzar.

- Respeto de los cronogramas de liberalización y marcos normativos de acuerdos existentes, los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad y tratamientos diferenciales, compatibilidad con acuerdos vigentes, instrumentación a través de mecanismos del TM80, coexistencia con negociaciones extraregionales (Res 59).

Parecería ser que la idea no es un nuevo acuerdo comprensivo que lleve, sino que es más una convergencia pasiva en base a lo que existe y de ahí tratar de constituir esta entidad de una manera progresiva. Las bases se podrían derivar de la Declaración del Cuzco y de la Resolución 59.

Elementos del entorno: emergencia de un nuevo regionalismo en el ámbito mundial

Aproximadamente en este año estarán en vigencia 300 acuerdos comerciales preferenciales (ACP) [250 notificados a la OMC]. Todos los miembros de la OMC participan en por lo menos un ACP. Cerca del 50% comercio mundial estará bajo un ACP.

- ¿Serán los bloques comerciales nuevos actores internacionales? Los bloques están reemplazando al Estado-Nación. Bloques como la Unión Europea ya tienen su presencia en la OMC. Pero ya se están configurando bloques alrededor de un ámbito sub-regional. La CSN sería un bloque alrededor del Brasil ¿CSN un imperativo en ese contexto? Uno de los objetivos de la CSN que ya va al ámbito de la concertación política es esta diplomacia común y creo que este es un tema que podría ser uno de los grandes aportes que traería la consolidación de la CSN ¿Cuál puede ser su eficacia, y cómo lograrla?
- Creciente preocupación con impacto sistémico del regionalismo. Párrafo 29 DMD negociaciones para regular el regionalismo ¿Construyendo sobre arena movediza?
- Cuestionamiento creciente de los beneficios de acuerdos Sur-Sur (BM) y promoción activa de acuerdos Norte-Sur. Posición que tiene expresión política interna en América Latina. Necesidad de explicitar beneficios de la CSN para legitimar el proyecto.

Elementos del entorno: convergencia de bloques imperfectos

- MERCOSUR y la CAN no han perfeccionado aun los esquemas sub-regionales de integración -temas de acceso a mercado, normativos y sobre los nuevos temas de la agenda comercial- y se encuentran sometidos internamente a determinadas presiones.

- ¿Qué tan factible es la convergencia en las condiciones actuales? Se deberían primero perfeccionar los acuerdos sub-regionales; ó la CSM permitiría superar obstáculos y ampliar la agenda comercial.

Elementos del entorno: desencanto con las políticas de desarrollo implementadas, indefinición sobre políticas alternativas

- El relanzamiento de la integración respondió en gran medida a la creciente convergencia de las políticas nacionales de desarrollo con base en los postulados del Consenso de Washington. Las promesas no se hicieron realidad. Actualmente hay fatiga con la reforma y búsqueda de alternativas y divergencia creciente de enfoques y espacios políticos para determinadas opciones entre países de la región.
- Un proyecto de integración debe reflejar e imbuir una política de desarrollo. Las posibles crecientes divergencias en la región no solo pueden dificultar el proyecto de la CSN, sino también comprometer la consolidación de los acuerdos sub-regionales existentes.

Elementos del entorno: profundización al margen

La liberalización del comercio intra-sudamericano es significativa. Al 2006 aproximadamente el 90% del comercio se realizará libre de aranceles. Parte del resto se encuentra en programas de desgravación con fechas preestablecidas. No obstante, el comercio con la región, en particular extra-bloque, para la mayoría de los países no es significativo. [Participación, diversificación].

- El comercio por liberalizar en los diferentes acuerdos constituyen productos sensibles, o reflejan el trato especial que lograron los PMDR. Aunque existe un porcentaje menor bajo acuerdos de preferencia fija. Se justifica el costo político de acelerar la liberalización?
- Los acuerdos CAN-MERCOSUR se acaban de culminar ¿Es factible reabrir negociaciones en el corto plazo? La negociación duró una década.

Temas de reflexión para una Agenda Comercial de la CSN

- La incorporación de países no miembros de ALADI en la CSN demanda de un instrumento jurídico estableciendo el acuerdo de integración económica. [Un acuerdo marco que señale los objetivos de la CSN, el marco institucional y al menos una hoja de ruta para guiar las futuras acciones].

- Manteniendo el espíritu de la Resolución 59 la convergencia pasiva de los acuerdos se puede complementar con algunas acciones que propendan a profundizar la ZLC:
 - (i) la implementación efectiva de la cláusula de la NMF de ALADI con respecto de acuerdos extra zona, extendiéndola también a acuerdos con otros países en desarrollo.
 - (ii) Conversión de todos los acuerdos existentes en ALC con plazos de desgravación máximos similares a los vigentes en otros acuerdos.
 - (iii) Programa de trabajo, cláusula del mejor esfuerzo, orientado a acelerar los plazos de desgravación en los acuerdos existentes.
- Programa de trabajo sobre facilitación de comercio.
- Harmonización progresiva de las normas comerciales. [normas de origen, medidas sanitarias y fito sanitarias, obstáculos técnicos al comercio].
- Régimen sudamericano para la liberalización del comercio de servicios.

Tratamiento de las asimetrías

- Temas centrales: a quién, en qué área y qué trato especial.
- A quién: complejidad en determinar criterios para selección. [nivel de desarrollo, tamaño, características particulares]. Categorías ALADI superadas en parte por la realidad actual. PMDR, más Guyana y Surinam.
- Tradicionalmente trato especial en acceso a mercado, no-reciprocidad. En la mayoría de los casos esto se refleja ya en los acuerdos suscritos. Posible mecanismo: profundización no recíproca de acuerdos vigentes.
- Asimetría puede reconocerse en las normas comerciales [excepciones, *de minimis*, plazos de adecuación, asistencia técnica para fortalecimiento institucional, mayor flexibilidad] En particular normas de origen pueden ofrecer un interesante área de trato especial.

Dadas las realidades actuales, el tema de las asimetrías puede ser encarado de manera más efectiva mediante mecanismos no comerciales: fondos de apoyo estructural. Habría que evaluar si solo a nivel nacional o también de regiones subnacionales o sectores específicos por país.