

Consejo de Ministros



Octava reunión
11 de febrero de 1994
Montevideo - Uruguay



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI

ALADI/CM/VIII/dt 1
11 de enero de 1994

INTRODUCCION

Este documento constituye una contribución de la Secretaría General a las deliberaciones de la Octava Reunión del Consejo de Ministros, y tiene por objeto presentar un estado de situación del proceso de integración en el marco de la ALADI y señalar los diversos elementos que conformarían una estrategia para la integración regional.

No se trata de realizar un examen exhaustivo de los diferentes aspectos que componen la rica y variada realidad actual, sino más bien plantear los lineamientos de una estrategia de acción en la dimensión regional del proceso con vistas a aproximarse, progresivamente, al siempre reafirmado objetivo de establecer el mercado común latinoamericano.

En ese sentido, el documento se compone de dos capítulos. El primero, en el cual se presenta la situación actual del proceso de integración, subdividido en seis secciones que consideran, en términos generales, las nuevas condiciones políticas y económicas predominantes en América Latina, las distintas manifestaciones del proceso de integración en la región, la participación de la región en el comercio mundial y la evolución del comercio intrarregional. El capítulo termina con el análisis de los obstáculos que se han enfrentado para desarrollar la dimensión regional del proceso de integración. El segundo se inicia señalando los distintos campos que conformarían los escenarios en que se desenvolvería la integración regional en el futuro inmediato y culmina destacando los aspectos fundamentales que formarían parte de una estrategia de integración en el marco de la ALADI.

CAPITULO I

SITUACION DEL PROCESO DE INTEGRACION EN LOS ANOS NOVENTA

En el relacionamiento externo de los países de la ALADI se puede advertir la existencia de diferentes esferas de actuación: global, continental, regional, subregional y bilateral, con sus distintas características y niveles de compromiso. Asimismo, se verifican relaciones dinámicas que expresan la conveniencia, intereses y posibilidades de los países por superar las limitaciones de la esfera nacional y lograr mejores niveles de inserción en el sistema económico internacional.

Sin embargo, se debe reconocer que los límites entre tales esferas no son nítidos, verificándose superposiciones y paralelismos según los países, lo cual permite señalar que el proceso de integración en el marco de la ALADI convive y tiene relación funcional con la diversificación de las relaciones económicas y compromisos en las diferentes esferas antes señaladas. La ALADI se ubica, así, entre procesos de integración y de relacionamientos económicos que son de geometría variable y que funcionan entre sí como vasos comunicantes en un contexto mundial de perspectivas inciertas.

1. Nuevas condiciones políticas y económicas de latinoamérica

Al comenzar la última década del presente siglo, el proceso de integración latinoamericana ha adquirido un creciente e importante dinamismo que tiene como epicentro a los acuerdos subregionales y entre pares y grupos de países. Esos acuerdos se fundamentan en dos coincidencias significativas: la consolidación del sistema democrático y la adopción de políticas económicas similares, las cuales alientan la decisión común de abrirse hacia el exterior buscando una mejor inserción en la economía internacional.

El surgimiento y la consolidación de procesos subregionales y la multiplicación de acuerdos de amplia cobertura, por pares o grupos de países, se han constituido en los factores más dinámicos de la integración en el marco jurídico de la ALADI y han conllevado una creciente diversificación de las materias objeto de negociación. Ello ha propiciado la ampliación del ámbito de acción de la Asociación en el sentido de cubrir la multidimensionalidad que caracteriza a todo proceso de integración.

En el plano político, como un rasgo fundamental del proceso de restablecimiento y consolidación de la democracia en la región, se ha verificado un aumento en las interacciones de todo tipo entre pares o grupos de países de la región que, entre otros aspectos, se manifiesta en la frecuencia de las visitas, contactos y reuniones pre-

sidenciales y de otras altas autoridades nacionales, así como en el número y contenido de los acuerdos alcanzados. En esta perspectiva, las interacciones se extienden a los contactos y relaciones entre distintos protagonistas de la vida política y social, y se exterioriza en los múltiples convenios establecidos a nivel de partidos y movimientos políticos, instituciones académicas, culturales, empresariales, laborales, universitarias y otras que conforman el nuevo ambiente latinoamericano de paz, entendimiento y cooperación.

Hay, actualmente, una valoración positiva de la vecindad en lo económico y en lo político, y de las semejanzas culturales, que están permitiendo la superación de viejos conflictos y la cicatrización de las heridas producidas en el pasado, en marcado contraste con lo que está sucediendo en otras regiones del mundo.

El nuevo dinamismo político no ha quedado constreñido al ámbito bilateral y subregional, sino que progresivamente fue tomando cuerpo la acción y los mecanismos de concertación a nivel regional. En tal sentido, fueron surgiendo diferentes modalidades de concertación y de cooperación políticas, la última de las cuales, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana (Grupo de Río), reúne a los once países miembros de la ALADI y cuenta también con la participación de representantes de América Central y el Caribe y se ha constituido en el principal cenáculo para la adopción de decisiones políticas de la región frente al mundo.

Mientras que en su agenda de los primeros años predominaban temas como la crisis centroamericana y la deuda externa, con el correr del tiempo, el Grupo de Río ha asumido un papel influyente en la conducción política de la integración económica regional y de expresión de la posición conjunta frente a algunos aspectos de las relaciones internacionales.¹

Por otra parte, los países de la región han adoptado políticas similares orientadas a propiciar una mayor apertura hacia el exterior con el propósito de lograr una mejor inserción en la economía internacional y que han contribuido, asimismo, a dinamizar el comercio intrarregional y favorecido la concertación de acuerdos con

1 En materia de integración económica, las manifestaciones del Grupo de Río se han concentrado en el reforzamiento de los acuerdos subregionales y bilaterales con miras a su convergencia en el marco regional, su proyección continental y la compatibilidad entre el proceso regional y esa proyección. Por otra parte, en materia de las relaciones con la Comunidad Europea, a través de conferencias interministeriales institucionalizadas y el tratamiento de temas cruciales, como el destino de la Ronda Uruguay del GATT, que se analizó a nivel ministerial en una reciente reunión celebrada en la propia sede de la ALADI.

objetivos más ambiciosos.

Sin embargo, aún persisten algunas dificultades que están obstaculizando mayores avances en el proceso de integración. En primer término debe señalarse que no obstante los esfuerzos realizados, todavía es apreciable la inestabilidad macroeconómica en algunos países. En segundo lugar se reflejan asincronías en los cambios de las políticas comerciales y cambiarias entre algunos países. Y, finalmente, es notoria la ausencia de una estrategia de desarrollo que permita identificar el perfil de especialización productiva en la región.

No obstante, las tendencias hacia la apertura al exterior y hacia la integración se han vuelto partes de un mismo proceso que incursiona, incluso, más allá de los aspectos estrictamente comerciales, creando redes de interdependencia a diferentes niveles y campos, con vistas a una renovada y más dinámica inserción en la economía mundial.

En síntesis, las nuevas condiciones económicas y políticas de la región constituyen un marco fluido y dinámico, que resulta más favorable que en el pasado para el desarrollo de acciones coordinadas y convergentes en las diferentes esferas del relacionamiento externo de los países, a fin de impulsar el proceso de integración en el ámbito de la ALADI.

2. La subregionalización y sus manifestaciones

En la historia de la integración latinoamericana han coexistido dos dimensiones, no siempre armónicas. La regional, que expresa la vocación latinoamericanista y la subregional o bilateral, con la misma vocación, pero de mayor concreción y operatividad. Esta última dimensión ha cobrado una nueva significación en la actualidad, en virtud de la tendencia creciente a concertar acuerdos bilaterales y subregionales.

En efecto, en los últimos años se han multiplicado los proyectos y acuerdos a diferentes niveles que han permitido el establecimiento de nuevos ejes de integración dentro de la región. Entre las manifestaciones más relevantes de la subregionalización se encuentran, además del fortalecimiento del Grupo Andino, el establecimiento del MERCOSUR y el proyectado Grupo de los Tres (G-3), así como la celebración de diversos acuerdos bilaterales. Estos proyectos están siendo avalados por la presencia y protagonismo crecientes de los diferentes actores políticos, económicos y sociales de los países participantes, lo cual redundará en una mayor solidez, legitimidad y dinamismo para el proceso de integración.

El conjunto de los acuerdos subregionales y bilaterales de "nueva generación" se caracteriza por cubrir un amplio espectro del universo arancelario, establecer una liberación rápida y calendarizada del comercio (incluyen-

do la tendencia a suprimir otro tipo de restricciones) y por considerar áreas que los llevan a incursionar más allá de los aspectos estrictamente comerciales. La consideración de esos aspectos en dichos acuerdos se ha traducido en la introducción de algunos de los temas que hacen parte de la agenda del GATT, de la integración europea, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA) y de las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales. Tales temas, como los de medio ambiente, propiedad intelectual, garantía de inversiones, comercio de servicios, normas técnicas, recién están, en parte, siendo abordados en el ámbito regional de la ALADI.

En cierto sentido, estos acuerdos, al incluir reglas de liberalización y disposiciones comunes en materia de bienes y servicios, así como armonizaciones más amplias de políticas y de normas, establecen formas propias de mercados comunes sin gestión comunitaria ni unión aduanera como etapa previa, lo cual podría favorecer el proceso gradual de convergencia y multilateralización progresiva a escala regional.

3. Acuerdos con terceros países

Como ya se indicara, las redes de relacionamiento de los países miembros de la ALADI van mucho más allá del ámbito subregional y regional, al incluir al Continente y al mundo en su conjunto. Esta multiplicidad de relacionamientos y proyectos a nivel bilateral, subregional, regional, continental y mundial no posee límites precisos sino que, según se señalara anteriormente, los contornos de los diferentes proyectos son difusos y están, en muchos casos, superponiéndose o en oposición más o menos manifiesta.

En función de lo dispuesto en los artículos 25 y 27 del Tratado de Montevideo 1980, los países miembros pueden concertar acuerdos preferenciales con los países en vías de desarrollo. En cambio, los acuerdos que se celebren con países desarrollados, por no estar expresamente previstos en el Tratado, quedan alcanzados por las disposiciones del artículo 44, mediante el cual se establece la extensión inmediata e incondicional a los demás países miembros de las ventajas concedidas a terceros en materia de comercio de bienes.

Desde el comienzo de la vigencia del Tratado y de conformidad con el artículo 25 del mismo, los países de la ALADI vienen estableciendo relaciones con los países centroamericanos y caribeños. En particular, Colombia, México y Venezuela, países que conforman el Grupo de los Tres o G-3, son los países que han mantenido una impor-

tante y creciente relación con Centroamérica y el Caribe². Las negociaciones emprendidas recientemente, culminaron con la suscripción del acuerdo entre Venezuela y los países de la CARICOM para liberalizar el comercio recíproco; el desarrollo de acciones conjuntas de cooperación con Centroamérica; en tanto que, finalmente, se han iniciado las conversaciones con miras a iniciar la constitución de una zona de libre comercio con la participación del G-3, Centroamérica y la CARICOM.

Por otra parte, a partir de 1990 se registra un cambio de actitudes en la perspectiva de las relaciones de los Estados Unidos con los países latinoamericanos con miras a establecer algún grado de integración continental.

Las dos manifestaciones explícitas de esta tendencia están dadas por el reciente establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA) y el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (IPA), que realizara el entonces Presidente Bush en junio de 1990.

El TLCNA, que entró en vigencia el pasado 1° de enero, tiene como objetivo establecer una zona de libre comercio al cabo de un período de quince años e incluye algunos acuerdos sobre sectores y temas específicos, lo cual hace que el Tratado exceda, en gran medida, a una zona de libre comercio en sentido estricto. En efecto, el TLCNA establece cláusulas de compromisos de gran extensión y profundidad atinentes a sectores como el automotor y el textil, así como sobre temas relativos al comercio de servicios, las inversiones y el movimiento de capitales, la propiedad intelectual, el medio ambiente, las normas laborales, la solución de controversias, entre otros.

Por su parte, la IPA despertó interés entre los gobiernos latinoamericanos al momento de su lanzamiento, dado que apuntaba hacia un cambio en la política exterior de los Estados Unidos al proponer el tratamiento conjunto del comercio, la deuda externa y las inversiones. Sin embargo, hasta el presente los resultados de esta iniciativa han sido de escasa relevancia.

4. La participación de la región en el comercio mundial

El comercio mundial en 1992 tuvo un crecimiento superior al 5 por ciento, siendo el noveno año consecutivo de expansión del comercio, luego de la recesión del bienio 82-83.

² Iniciada con el llamado "Acuerdo de San José" para la provisión de petróleo en condiciones especiales por parte de México y Venezuela a Centroamérica y el Caribe. La relación se fortaleció en los últimos años con vistas a establecer las bases de un espacio económico común.

Pero es necesario tener presente que, pese al gran esfuerzo exportador que viene realizando la región, este alentador incremento no trajo aparejado beneficios concretos e importantes para la región.

Por el contrario, desde 1986 hasta el presente, el intercambio de bienes de los países de ALADI con el mundo, muestra una pérdida de participación. Las exportaciones totales regionales que en 1986 representaban un 4,4 por ciento del comercio mundial, se han reducido y establecido en los últimos años en poco más del 3 por ciento.

Este menor crecimiento de las exportaciones regionales en el mundo se explica, en parte, por la debilidad del sector externo regional pero, fundamentalmente, por la tendencia de los países desarrollados a adoptar políticas destinadas a proteger sectores no competitivos que, en definitiva, terminan neutralizando los importantes esfuerzos de ajuste estructural que viene realizando la región.

Por otro lado, es importante señalar que las exportaciones a la propia región muestran un dinamismo superior que las destinadas al resto del mundo. Mientras el comportamiento de estas últimas es errático (crecen hasta 1990 y decrecen en 1991 para volver a aumentar en forma moderada en 1992), las destinadas a la región crecen en forma continua. Este mayor dinamismo de las exportaciones hacia la región, se verifica en todos los países miembros, con excepción de Bolivia y Paraguay. Cabe hacer notar, que las exportaciones intrarregionales cobran mayor significación si consideramos que un 50 por ciento de las mismas corresponde a manufacturas.

Por el lado de las importaciones globales en la región, en 1992 se verifica un incremento superior al 24 por ciento, porcentaje equivalente a más del triple del registrado en el comercio mundial. Los acuerdos subregionales y bilaterales, así como los procesos unilaterales de apertura, al propiciar la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias han influido en forma significativa en este incremento. En este sentido, cabe señalar que mientras las importaciones intrarregionales crecieron en 1992 un 28 por ciento, producto en parte a las aperturas unilaterales, las provenientes de terceros países aumentaron un 23 por ciento. De tal manera, los proveedores regionales vienen aprovechando en forma creciente el mejoramiento del acceso al mercado de la ALADI.

El cierre de la Ronda Uruguay del GATT trajo beneficios intangibles al garantizar la existencia de reglas de juego establecidas para el mercado mundial y la constitución de un sistema multilateral de solución de controversias. Sin embargo, en el corto y mediano plazo no permite prever un incremento de la demanda para los productos de exportación de los países miembros. En el mismo sentido, el acceso y la demanda del mercado de los Estados Unidos,

no presenta perspectivas de dinamización para los productos regionales, con la excepción de México, teniendo en cuenta el desarrollo del TLCNA. De tal forma, la continuación del dinamismo del comercio intrarregional se configura como una perspectiva viable y compensatoria que valoriza el papel de la integración en el comercio exterior y, por lo tanto, en el desarrollo económico de los países miembros.

5. Avances recientes en materia de integración

a) Apertura y crecimiento del comercio intrarregional

Los esfuerzos de apertura comercial que han realizado los países de la ALADI en los últimos años, han llevado a que el arancel promedio se haya reducido sustancialmente. En algunos países dicha reducción alcanza a la mitad (Argentina, Bolivia, México, Paraguay y Uruguay); en otros representa una tercera o cuarta parte del que existía a mediados de la década pasada (Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela); y aún más, en el caso de Colombia, cuyo arancel promedio se encuentra actualmente en torno a un quinto del que existía en 1985.

Mientras el arancel promedio de los países de la ALADI varía actualmente entre 9% y 16%, en 1985 sólo en los aranceles de dos países (Chile y Paraguay) se verificaba un promedio cercano al 20%, con varios países con aranceles promedios próximos o superiores al 50% (Brasil, Colombia y Ecuador), y alguno con algo más del 60% (Perú).

Junto a la reducción arancelaria adquirió gran importancia el progreso logrado en relación con la eliminación de las restricciones no arancelarias. Estas fueron, tradicionalmente, un fuerte impedimento, tanto para la integración regional como para el comercio con el resto del mundo. La aplicación de restricciones cuantitativas y otros procedimientos administrativos distorsionaban las concesiones arancelarias negociadas al amparo del Tratado de Montevideo 1980 y provocaron, en sus distintas formas, un efecto restrictivo sobre el comercio tan importante, o aún más, que los propios aranceles.

En sucesivas resoluciones del Consejo de Ministros de la ALADI se dispuso el desmantelamiento de este tipo de restricciones que, recién ahora, en el marco de las políticas comerciales de apertura al exterior que aplican actualmente los países miembros, se hace posible. Mientras en la década pasada se aplicaban restricciones no arancelarias de diversa índole, sobre todo las que generan un efecto de distorsión más pronunciado sobre las importaciones, como son las licencias previas, los cupos y las prohibiciones, en la actualidad estas prácticas se

han eliminado casi en su totalidad³.

La apertura comercial ha contribuido a hacer más densa la red de intercambios entre los países miembros de la ALADI. El fenómeno, si bien no es nuevo, emerge en los tres últimos años con dos características importantes: por un lado, no se trata ya de recuperar los niveles del comercio que se habían perdido como consecuencia de la crisis de 1982; por el otro, el dinamismo del comercio intrarregional ha sido claramente superior al del comercio con el resto del mundo. El crecimiento registrado en términos cuantitativos y porcentuales supera claramente al del comercio con el resto del mundo, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones⁴.

Este gran esfuerzo de liberalización que, por una parte, contribuyó a la recuperación del comercio internacional, ha implicado, por la otra, un dramático vuelco en los saldos comerciales de la mayoría de los países de la ALADI con el resto del mundo, que pasaron de un superávit de más de 29 mil millones de dólares en 1990 a un inque-

3 Debe reconocerse que las reformas de las políticas comerciales han tenido un carácter unilateral y general, pues no surgieron en el marco de negociaciones entre países miembros de la ALADI, sino en la disposición de los mismos por aumentar su competitividad frente al mundo y lograr una mejor inserción internacional. Sólo como un subproducto, importante por cierto, se logra mejorar recíprocamente las condiciones de acceso al mercado regional. Sin embargo, subsisten algunas restricciones cuantitativas como las licencias previas o los cupos, a la par que han surgido nuevos obstáculos como los relacionados con las normas técnicas y de protección al medio ambiente y al consumidor, que obstruyen el pleno desarrollo del comercio intrarregional.

4 El valor de las exportaciones intrarregionales totales, tras crecer 24% en 1991 (por sexto año consecutivo y duplicando largamente el valor registrado en 1985), tuvo una considerable expansión de 28,5% en 1992, llegando a un nuevo máximo histórico aproximado a los 19.400 millones de dólares. La participación de las exportaciones intra-ALADI en las totales, que representaban alrededor del 10% en el período 1986-1990, se incrementan al 13,6% en 1991 y al 16,2% en 1992 (récord histórico en las tres décadas de integración regional). Las tendencias para 1993 indican que la participación relativa del comercio intrarregional respecto al global continuará incrementándose a una tasa de crecimiento similar a la registrada en 1992, de donde se prevé que las exportaciones intrarregionales alcanzarán a representar un guarismo cercano al 20%. En cuanto al comercio con el resto del mundo, las exportaciones cayeron un 4% en 1991 y permanecieron estancadas en 1992.

tante déficit próximo a los 8 mil millones de dólares en 1992. Ello se debió, en buena medida, a la contracción del crecimiento económico de los países industrializados, por un lado, y a la agudización de los problemas de acceso a los mercados de esos países, por el otro⁵. Asimismo, la reversión de los saldos en 37 mil millones de dólares en solamente dos años, se explica también, por la apertura indiscriminada de la región y la sobrevaluación cambiaria, entre otros factores.

Aunque todavía la tendencia al aumento de los flujos intra-ALADI no ha logrado un cambio sustancial respecto del peso de los países industrializados como socios principales en el comercio exterior de los países miembros, para algunos de éstos, la región se ha constituido en la principal contraparte comercial.

Este desarrollo reciente pone de manifiesto una tendencia de largo plazo dirigida a incrementar la red de relaciones comerciales entre los países de la región, como expresión de un vínculo más estable, que denota una mayor interdependencia recíproca y puede servir de contrapeso y factor de compensación en períodos difíciles de los mercados internacionales.

Asimismo, se debe destacar que el comercio intrarregional, en lo que respecta a la participación de manufacturas⁶, contenido tecnológico y proporción de flujos intrasectoriales en el total, se muestra más equilibrado que con el resto del mundo, revelando que se está comenzando a explotar diversas posibilidades de especialización al interior de la región. Ellas tienden a suavizar los rasgos de una especialización basada exclusivamente en las respectivas dotaciones de recursos naturales o en procesos manufactureros logrados a partir del procesamiento de materias primas, situación de la que sólo habían conseguido escapar, parcialmente, Brasil y México.

Por último, las sustanciales rebajas en los niveles arancelarios y de la eliminación de las restricciones no arancelarias abonó el camino para generar una mayor credibilidad de los operadores económicos en las nuevas propuestas de integración, lo cual se tradujo en la multiplicación de los flujos de capital entre los países de la región orientados hacia proyectos para la produc-

5 Este déficit de la balanza comercial se torna más llamativo si se considera que Brasil, uno de los países que más incide en el intercambio de la región con el mundo, presentó en 1992 un superávit de más de 8.900 millones de dólares. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el déficit del comercio de México con el mundo fue cercano a los 21 mil millones de dólares en el mismo año.

6 El valor de las exportaciones intrarregionales de manufacturas fue en 1992 de 10.864 millones de dólares, cifra que corresponde al 58% del total del comercio intrarregional.

ción conjunta de bienes fundamentalmente destinados a la exportación. Este hecho, sin duda, fortalecerá la articulación de intereses entre los empresarios de la región lo cual, a su vez, se traducirá en una mayor dinamización del comercio intrarregional. Las inversiones realizadas por Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela en varios países de la región, constituyen una manifestación de lo afirmado.

b) Los desarrollos subregionales y bilaterales.

i) El relanzamiento del Grupo Andino.

Después de varios años de estancamiento del proceso de integración, especialmente en los aspectos económicos, revitalizado con la adopción del Protocolo de Quito, la decisión de los Presidentes Andinos de reunirse dos veces al año "para examinar, impulsar y fortalecer el proceso" (febrero de 1989) y la formulación del "Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino" (en ocasión de la cumbre de Galápagos, en diciembre de 1989), dieron nuevo impulso al proceso andino de integración.

Posteriormente, en la Cumbre de Machu-Pichu (mayo de 1990), se decidió la creación del Consejo Presidencial Andino que reforzó su dimensión institucional; en tanto que en la Cumbre de La Paz (noviembre de 1990) y en la Cumbre de Cartagena (diciembre de 1991) se lograron avances para la conformación de la zona de libre comercio y la adopción gradual de un Arancel Externo Común, entre el 5% y el 20%, con vistas a tener constituida la Unión Aduanera para fines del año 1995.

En el transcurso del año 1992, primero entre Colombia y Venezuela, para incluir después a Bolivia y Ecuador, entró en vigor una zona andina de libre comercio de la cual se excluyó transitoriamente Perú, país que optó por mantener sus corrientes comerciales a través de acuerdos bilaterales concertados con los demás países andinos.

A comienzos del presente año debería completarse el esquema básico de la integración comercial con la aprobación del Arancel Externo Común (AEC).

La revitalización del Grupo Andino se puso de manifiesto con el fuerte incremento de las importaciones intra-andinas, que pasaron de 1174 a 2022 millones de dólares entre 1990 y 1992, equivalente a un aumento del 72.2%, francamente superior al de las importaciones intrarregionales consideradas en su conjunto, el cual también fue significativo.

ii) El establecimiento del MERCOSUR.

El MERCOSUR nace del proceso de integración entre Argentina y Brasil, iniciado en 1986, de especial trascendencia en el establecimiento de nuevas bases para la

integración latinoamericana, el cual tuvo su punto culminante con la suscripción del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en noviembre de 1988. Este Tratado fijó un calendario de diez años para la creación de un espacio económico común entre ambos países. Sin embargo, en julio de 1990 ese plazo fue reducido considerablemente al establecerse como fecha de creación del mercado común, la del 1º de enero de 1995. Para instrumentar esta decisión, se suscribió en el marco de la ALADI, en diciembre de 1990, el Acuerdo de Complementación Económica nº 14 (ACE 14).

La aceleración del proceso de integración entre estos dos países y los relacionamientos de ambos con Paraguay y Uruguay condujo a la celebración, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción que crea el MERCOSUR, cuyo programa de liberación comercial fue incorporado al ordenamiento jurídico de la Asociación mediante la suscripción del ACE 18.

La formación del mercado común se basa en tres pilares principales: a) la liberalización total del comercio; b) el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y una política comercial común frente a terceros; y c) la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas y de las legislaciones de los cuatro países, con el fin de eliminar asimetrías que pudieran distorsionar el funcionamiento del mercado común.

El programa de desgravación, la eliminación de las restricciones no arancelarias y el desmonte de las listas de excepciones están funcionando de acuerdo a lo previsto, lo cual hace razonable esperar la conformación de la zona de libre comercio en los plazos establecidos. Asimismo, se están registrando importantes avances en la negociación para el establecimiento del AEC, en tanto que aún persisten algunas dificultades para concretar la armonización de las políticas macroeconómicas.

La influencia de los avances en el programa de liberación sobre la dinámica del comercio ha sido muy significativa. El comercio intrasubregional pasó de 4241 a 7461 millones de dólares entre 1990 y 1992, lo cual representó un incremento del 75.9%. Este crecimiento es el más alto de los registrados entre los flujos de comercio intrarregional en ese período.

iii) La formación del Grupo de los Tres (G-3).

A partir de 1990, Colombia, México y Venezuela inician un proceso de negociación con miras a suscribir un amplio acuerdo de integración económica que comprendería, entre otros aspectos, la conformación de una zona de libre comercio y un conjunto de disposiciones en torno a la propiedad intelectual, los servicios y las inversiones.

Asimismo, este acuerdo, incluiría programas de cooperación en áreas como la energía, el turismo, el transporte, las telecomunicaciones, la cultura, la ciencia y la tecnología, así como en sectores industriales claves, tales como el petrolero, químico, siderúrgico y automotor.

La eventual suscripción de este acuerdo se constituye en un importante desafío para el Grupo Andino, por cuanto dos de sus países miembros, que absorben actualmente alrededor del 60% del comercio intrasubregional, conformarían una zona de libre comercio con México, país signatario del TLCNA. De esta manera se podría introducir una significativa distorsión, entre otras, a los mecanismos comerciales adoptados, y los eventualmente puestos en vigor, en el ámbito del Acuerdo de Cartagena, la cual solamente sería atenuada con la incorporación, aunque sea en forma progresiva, de los demás países andinos al G-3.

iv) Los acuerdos bilaterales de "nueva generación".

Los acuerdos de "nueva generación" se diferencian de los tradicionales acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de la Asociación, tanto por la profundidad de los compromisos comerciales como por la inclusión en las negociaciones de temas como el transporte, las inversiones, los servicios, la integración física, entre otros. Ambos aspectos: la coincidencia en la profundidad en los compromisos y la similitud en los alcances, permitirían abrigar esperanzas de convergencia regional en un futuro no lejano.

Los acuerdos de "nueva generación", en general, se proponen conformar zonas de libre comercio en plazos breves y claramente programados comprendiendo, asimismo, listas de excepciones desmontables de conformidad con un cronograma previamente establecido.

Con diferencia de énfasis, los distintos acuerdos proponen el desarrollo de algunos programas de cooperación, así como ciertas formas de coordinación y armonización de las políticas económicas, especialmente de los instrumentos comerciales.

Sin embargo, no todos los temas considerados en estos acuerdos son objeto de un tratamiento uniforme e, incluso, algunos de ellos ni siquiera contemplan compromisos precisos en cuanto a su instrumentación.

Chile, como parte de su política de relacionamiento externo y por su condición de país no involucrado en ninguno de los proyectos subregionales en curso, ha suscrito una gran variedad de acuerdos de este tipo, los cuales ha celebrado con Argentina, Venezuela, México, Bolivia y Colombia. De este modo, está en vías de establecer un entramado de acuerdos de integración y de cooperación con los demás países de la ALADI.

6. La dimensión regional

El Tratado contempla los mecanismos requeridos para conceder a la ALADI una dimensión regional, al postular un área de preferencias económicas, compuesta por la Preferencia Arancelaria Regional, los acuerdos de alcance regional y parcial y, complementariamente, la convergencia mediante la multilateralización de los acuerdos parciales.

Diversas causas de distinta naturaleza explican por qué los mecanismos mencionados no pudieron traducirse, en la práctica, en avances significativos para la dimensión regional.

En ese sentido, cabe destacar en primer lugar, las limitaciones estructurales impuestas por el desarrollo de un perfil productivo similar en la mayoría de los países miembros, debido a que seguían un modelo de sustitución de importaciones con tendencia a la autarquía para el abastecimiento del mercado interno, lo cual explica que el grueso del comercio intrarregional se haya fundamentado en el intercambio de excedentes y faltantes y no en una especialización intraindustrial que caracteriza, por ejemplo, al comercio entre los países desarrollados.

En segundo término, y con relación a las articulaciones estructurales mínimas, no se ha contado con las redes necesarias en materia de comunicaciones, transportes e informaciones que hagan posible un creciente flujo de bienes, servicios y personas. Por las dimensiones del continente, las distancias relativas, los obstáculos geográficos y los circuitos tradicionales establecidos, los países de la región han estado más en contacto con los países desarrollados del hemisferio norte que entre sí.

Ambas limitaciones, conjugadas entre sí, dificultaron la posibilidad de superarlas y profundizar, por ende, el proceso de integración regional.

En tercer lugar, el nuevo dinamismo y revalorización de la integración que se visualiza en la región se ha venido llevando a la práctica a través de mecanismos más ágiles y operativos en el marco de acuerdos subregionales y bilaterales, y no con la utilización de los mecanismos regionales.

Ese dinamismo se ha fundado en el gran apoyo político que han concitado los acuerdos mencionados y que se traduce en la persecución de objetivos más ambiciosos, con compromisos de adopción de mecanismos en plazos relativamente perentorios.

Sobre el particular, caben señalar los siguientes aspectos:

- Participación directa de los funcionarios responsables nacionales de las políticas sectoriales en el proceso de toma de decisiones de los acuerdos sub-regionales. En contraste, a nivel regional los escasos resultados, en gran medida, pueden explicarse debido, por una parte, a que los objetivos y actividades de la ALADI siempre estuvieron alejados del ámbito de las prioridades políticas nacionales. Por la otra, a las limitantes inherentes al sistema institucional previsto en el Tratado.
- Respecto a los objetivos, mientras a escala regional se habla de un área de preferencias económicas, a nivel subregional se postula el establecimiento de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.
- En cuanto a los plazos, mientras a escala regional no se fijan plazos ni compromisos para lograr las metas (caso de la preferencia arancelaria regional), a nivel subregional ya se ha logrado, o está en vías de lograrse el establecimiento de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, en cumplimiento estricto de cronogramas establecidos.
- Con relación a los mecanismos, mientras a escala regional tienen una existencia meramente potencial y su adopción no implica compromisos de ninguna índole, a nivel subregional los países han individualizado los diferentes mecanismos y establecido términos y procedimientos para exigir su cumplimiento y solucionar las controversias que se puedan suscitar.

Una visión realista de la situación actual de la ALADI lleva a la conclusión que el organismo está en una fase de transición. Se percibe una sustitución del protagonismo institucional e importancia real de la ALADI como foro de negociación de la integración, que fue su rol tradicional, como consecuencia de la dinámica que han adquirido los Acuerdos subregionales y bilaterales. Sin embargo, la institución mantiene toda su importancia como el marco jurídico institucional de la región, y sigue contando con el apoyo político de los países miembros como órgano central de la integración, papel que podría volver a ejercer en un futuro cercano. Adicionalmente, en los últimos años, se ha ampliado el espectro de actividades de la Asociación, abarcando nuevas áreas de cooperación tendientes a crear dependencias reales y permanentes entre los países de la región, las cuales serán de gran importancia en el proceso de convergencia hacia la unidad regional.

Examinada a fondo esta cuestión en la V Reunión del Consejo de Ministros, realizada a mediados de 1990, se determinó la concepción de una nueva versión de la dimen-

sión regional, la cual es perfeccionada en las dos reuniones posteriores del Consejo celebradas en 1991 y 1992.

Entre los pilares fundamentales de esa nueva versión de la dimensión regional se destacan, entre otras, la multidimensionalidad de las actividades de la Asociación, en que se hayan superado las acciones fundamentalmente comercialistas; la consolidación del espacio económico regional, a través del proceso de articulación y convergencia de los acuerdos bilaterales y subregionales, para lo cual la ALADI debería cumplir el papel fundamental; y el reconocimiento que la integración forma parte de la política comercial global y que debe ser compatible con una inserción eficiente de la región en el mundo.

No obstante ello, el desarrollo de la dimensión regional y el protagonismo de la ALADI continúan rezagados. En efecto, varias propuestas de acuerdos y resoluciones que forman parte de esa nueva dimensión están siendo negociadas a un ritmo muy inferior con relación a su tratamiento en los ámbitos de los acuerdos subregionales y bilaterales. Por otro lado, algunos temas que son relevantes para la integración regional y que, a su vez, son parte de la agenda de esos ámbitos, apenas si comienzan a ser considerados en el marco de la ALADI.

CAPITULO II

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION EN EL MARCO DE LA ALADI

Una primera constatación que debe ser resaltada es que existen tendencias reales y expresiones políticas que apuntan en el sentido del progreso de la integración en la región, en forma simultánea al proceso de apertura. Ello lleva a pensar que el proceso de integración regional se podía consolidar en el futuro.

Frente a la situación actual se pueden identificar algunos campos que, interactuando entre sí, pueden determinar los escenarios posibles en los cuales se desarrollará el proceso en el futuro inmediato. Con base en esos escenarios se podrán determinar los lineamientos esenciales de una estrategia de integración para los próximos años y, en consecuencia, el papel que le corresponderá desempeñar a la ALADI.

1. Campos de acción

Un primer campo concierne a la consolidación tanto de los acuerdos subregionales como de los bilaterales. Aunque se modifiquen plazos y se alteren los ritmos de instrumentación de los distintos mecanismos, es esperable que los acuerdos subregionales y bilaterales alcanzarán plenamente sus objetivos en el transcurso de la presente década.

Es razonable esperar que esos acuerdos alcancen la conformación de zonas de libre comercio desde 1995 en adelante y que, en los casos del Grupo Andino y el MERCOSUR, hayan logrado concretar uniones aduaneras o avances significativos en ese sentido, mientras continúan los esfuerzos para alcanzar grados de integración más profundos tendientes a la conformación de mercados comunes.

El segundo campo se relaciona con la articulación y convergencia de los acuerdos bilaterales y subregionales como etapas previas para la conformación de formas más acabadas de integración, para lo cual son determinantes la proximidad de los plazos para el cumplimiento de metas similares; la compatibilidad de las normas e instrumentos adoptados en los diferentes acuerdos; y la consideración de temas que exigen tratamientos cuya naturaleza trasciende los ámbitos restrictivos de los distintos acuerdos.

El tercer campo se vincula con las posibilidades de la proyección externa de la ALADI hacia terceros países. En primer lugar su relacionamiento con Centroamérica y el Caribe; y, en segundo término, la posibilidad de un acercamiento a otros bloques económicos (TLCNA, Unión Europea), así como con otros países en vías de desarrollo.

2. Lineamientos para una estrategia de integración en el marco de la ALADI

Con base en los campos antes descritos, y no obstante la incertidumbre en que se podría desenvolver el proceso de integración regional en el futuro inmediato, cabe sí hacer una serie de reflexiones en torno a los lineamientos que deberían conformar una estrategia de la integración en el marco de la ALADI.

Al respecto, esos lineamientos deberían concretarse fundamentalmente en tres ámbitos. El primero se refiere al apoyo que debe brindar la Asociación para la consolidación de los acuerdos subregionales; el segundo está vinculado con la Convergencia, elemento esencial de las acciones de la ALADI; y, en el tercero, se señala las tareas que podría desarrollar la ALADI con miras a apoyar el relacionamiento con terceros países.

Estas tres líneas de acción se complementan con la propuesta de establecer un mecanismo cuyo objeto es facilitar la trasmisión de información entre los países miembros en torno a los distintos procesos de integración en que participan.

A. Apoyo a los acuerdos subregionales

Resulta claro que, en los próximos años, los acuerdos subregionales y bilaterales serán el motor de la

liberalización y expansión del comercio intrarregional, lo cual es compatible con los objetivos del Tratado. Por esta razón, la Asociación debe apoyar decididamente el desarrollo y evolución de esos acuerdos.

Para ello, la Secretaría General debería continuar prestando su asistencia técnica para el desarrollo de las negociaciones que se llevan a cabo en el marco de cada uno de esos acuerdos e, incluso, actuando como facilitadora de esas negociaciones. En estas tareas uno de los objetivos sería el de contribuir a la homogeneización o compatibilización de los instrumentos incorporados en dichos acuerdos con miras a su convergencia futura.

En este caso, la cobertura jurídica que brinda el Tratado trasciende la mera compatibilidad de los acuerdos subregionales y bilaterales frente al GATT. Asimismo, en la medida en que los acuerdos celebrados y las resoluciones adoptadas en el ámbito de la ALADI son fuente de derechos y obligaciones para los países miembros, el Tratado brinda la autonomía jurídica suficiente para la consolidación de la ALADI como el único foro con identidad regional para llevar a cabo la convergencia. De igual manera, permite la consideración y el establecimiento de compromisos de cooperación de carácter multidimensional, en las diferentes áreas y sectores contemplados en cada acuerdo y de gran flexibilidad por los instrumentos utilizados.

B. Convergencia

Los acuerdos subregionales y bilaterales fueron concebidos como los caminos más idóneos, dinámicos y realistas para avanzar rápidamente en el proceso de integración regional. Constituyen segmentos del proceso más amplio hacia un Mercado Común Latinoamericano, tanto por sus propias motivaciones como por los compromisos de sus países miembros en el ámbito de la ALADI. Esta interpretación de la convergencia se traduce en un concepto más realista, al procurar la articulación de los procesos de integración en curso y no la multilateralización de los acuerdos del alcance parcial.

La convergencia de los procesos de integración subregional debe concebirse, entonces, como el paso lógico siguiente por el que deberá irremediabilmente encaminarse el proceso de integración de la América Latina y el Caribe.

La convergencia es un proceso exigente pero abordable, si se lo encara con realismo y se le dá, al mismo, el ritmo y los plazos razonables que necesita su instrumentación.

Sería poco realista plantearse la instrumentación en la actualidad de una zona de libre comercio entre los once países que conforman la ALADI, a través del proceso

de regionalización. Sin embargo, la consolidación y convergencia gradual de los acuerdos subregionales y bilaterales, debe seguir siendo un objetivo prioritario del proceso de integración regional.

Aquí conviene introducir una palabra de cautela. Los países de las distintas subregiones han hecho ajustes y han asumido costos en función de los objetivos que se habían trazado a nivel subregional. Sería difícil pretender que aceptaran fácilmente, que el proceso de convergencia con otras subregiones, alterara los márgenes de preferencia y competitividad en favor de las mismas. De ahí que sea poco viable pretender una extensión multilateral automática de la liberalización comercial hasta tanto y cuando no se produzca un decantamiento y apreciación real de los efectos liberalizadores en cada uno de los esquemas subregionales; de la apertura unilateral; y de los procesos de ajuste todavía en curso.

Esta afirmación es igualmente válida en el caso de los acuerdos bilaterales de largo alcance y amplio espectro, como los que se negocian actualmente en la región.

Por consiguiente, se considera que el proceso de convergencia es posible y deseable, pero que es igualmente esencial darle plazos razonables. La convergencia debe ser vista como el marco lógico que permite multiplicar los beneficios de la integración a los países que la instrumentan y no como un proceso que traerá esfuerzos y costos mayores para los países participantes. De ahí la importancia de que las condiciones estén dadas y el terreno preparado para el éxito de este proceso. En este campo, surge con nitidez la importancia y papel fundamental que debe asumir la ALADI.

i) Articulación comercial

Actualmente, los procesos de integración subregional y bilateral de liberación del comercio avanzan en forma independiente hacia la plena conformación de zonas de libre comercio, buscando el cumplimiento de objetivos similares. Pero no tienen un marco referencial que prevea, a través de una instrumentación eficaz, la aproximación entre ellos hacia una convergencia.

Es necesario entonces, concebir medios o mecanismos de consolidación de las ventajas que los países miembros se vayan otorgando entre sí, a fin de acercarse progresivamente a la conformación de una zona de libre comercio.

El Tratado prevé mecanismos que supuestamente permitirían alcanzar este propósito. En materia de acciones regionales para una preferencia arancelaria, la Asociación adoptó el 27 de abril de 1984 la PAR. La aplicación de este mecanismo, previsto en el Tratado de Montevideo 1980 como uno de los puntales para la conformación del área de preferencias económicas, encontró dificultades para la concreción de su meta original. Este hecho,

aunado a un decreimiento generalizado de su efectividad en un futuro, hace necesario pensar en formas o mecanismos alternativos.

En este sentido, entre las alternativas más probables para alcanzar el propósito señalado, en cuanto a la articulación de los procesos de liberación comercial, sería el acercamiento entre el MERCOSUR y el Grupo Andino. Estos dos grupos subregionales, con aranceles externos comunes a establecer en el corto plazo podrían otorgarse entre sí preferencias crecientes sobre los mismos, por ejemplo a partir de una reducción del 50% en consonancia con lo estipulado por la Resolución 35/92 del Grupo Mercado Común.

En este sentido, sería importante el inicio de un proceso de mutua información y posterior negociación entre las subregiones con Chile y México.

En ese proceso podrían resultar aproximaciones parciales que confluirían hacia un gran espacio económico regional. No habría entonces, una sola convergencia de los once países de ALADI, sino varias convergencias con ritmos y rasgos preferenciales.

De todos modos, las acciones que realicen los países miembros para establecer los mecanismos de articulación comercial podrían verse favorecidos por reuniones y acciones conjuntas de información, análisis y coordinación entre los órganos de los diferentes procesos de integración, que permitan efectuar el seguimiento de los mismos e identificar criterios de negociación que faciliten la aproximación recíproca.

A lo largo del proceso de acciones y negociaciones que se vaya generando entre los países involucrados en los grupos subregionales y los acuerdos bilaterales, la Secretaría General puede jugar un rol de primera importancia en el apoyo a dichas negociaciones e, incluso en la facilitación de las mismas.

ii) Comercio de servicios

Por su trascendencia para el desarrollo económico de los países miembros, la globalización de su producción, las escalas requeridas para alcanzar un alto nivel de competitividad en el mundo, los costos que involucra su producción y la tecnología que se incorpora a la misma, el tratamiento del comercio de servicios se constituye en un elemento de significativa importancia para desarrollar cualquier estrategia encaminada hacia la convergencia en el marco de la ALADI. En particular, porque las acciones en este sector se orientan a salvar los obstáculos estructurales que dificultan la integración tanto en sus dimensiones bilaterales y subregionales como, en especial, la regional y que se relacionan con las comunicaciones, el transporte y redes de información, entre otros factores.

En tal sentido, cobra especial relevancia acelerar el proceso de negociación del acuerdo para la liberación y expansión del comercio de servicios a nivel regional. Teniendo en cuenta el impacto del sector en el desarrollo y captación de inversiones, el desarrollo tecnológico que implica su producción y la eliminación de barreras para el libre tránsito de bienes, personas y capitales en la región, dicho acuerdo debe contemplar, por un lado, un programa que permita privilegiar el desarrollo de la producción y el intercambio regional de servicios, con miras a incrementar las ventajas competitivas del sector; y, por el otro, establecer las normas que regulen los compromisos de los acuerdos subregionales y bilaterales en este campo.

iii) Marco normativo regional

La conformación de un marco jurídico de alcance regional que asegure un flujo comercial sin desigualdades entre las partes, y que debería adquirir un carácter supletorio, debe ser una de las tareas prioritarias a encarar. Muy difícilmente se podría acceder a niveles superiores de intercambio si no se logra establecer una normativa regional, que sirva de adecuado "habitat" para el desarrollo sostenido y estable de las corrientes comerciales entre los países de la región.

En este aspecto, se trataría de acelerar la adopción de códigos que permitan la armonización de instrumentos de política comercial y de normas complementarias de comercio exterior (prácticas desleales de comercio, incentivos a las exportaciones, valoración aduanera, normas de origen, cláusulas de salvaguardia, normas técnicas, regímenes arancelarios de excepción y otras).

Estos códigos y normas deberán tener por objetivo apoyar la liberación y la expansión del mercado intrarregional. También deberán estar destinados a prevenir ese mercado contra las prácticas desleales de comercio llevadas a cabo por terceros países que atañen a las exportaciones e importaciones de los países miembros. Este aspecto asume particular importancia luego de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.

La multiplicidad de normas en los distintos esquemas subregionales y bilaterales en las materias como las referidas, podría derivar en incertidumbres y obstáculos al comercio que sería necesario evitar. El seguimiento de los avances que se vayan verificando, a fin de identificar compatibilidades y diferencias, serviría al propósito de acordar criterios regulatorios comunes que faciliten el comercio intrarregional y el establecimiento progresivo de un espacio común en la región.

Igualmente, en las condiciones actuales del proceso de integración, es importante contar con un sistema regional sobre solución de controversias que permita que los compromisos adoptados a nivel regional sean efectiva-

mente exigibles y se resuelvan las discrepancias entre las partes de manera ágil y oportuna.

iv) Desarrollo de la cooperación intrarregional

Con el comienzo de la década de los años 90 han cobrado nuevo vigor entre los países miembros diversas formas de cooperación en una amplia gama de materias y bajo distintas modalidades, a fin de ampliar y profundizar su red de interrelaciones. A tal efecto, cabe sistematizar regionalmente el amplio programa de cooperación que se viene desarrollando en el sector de los servicios y que no ha sido incorporado como tal en la agenda del proceso de integración regional. Este programa de cooperación incluye acciones específicas en las áreas del transporte, del turismo y la cultura, de los seguros y reaseguros, de la ingeniería y consultoría, entre otras.

Por otra parte, la cooperación intrarregional debe incluir también acciones en los campos de la propiedad intelectual, la ciencia y tecnología, el medio ambiente y la integración física, como áreas específicas de acción.

Igualmente, al tiempo de continuar apoyando al Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos, cabría ampliar la cooperación existente en los aspectos financieros de la integración (mercado de capitales, inversiones, doble tributación y modalidades de financiamiento, entre otros); así como desarrollar nuevas formas de promoción, difusión y vinculación del sector empresarial al proceso de integración regional.

C. Relacionamiento externo

La Asociación podría desarrollar diversas acciones orientadas a dar apoyo a las negociaciones que los países miembros realicen con terceros países o áreas de integración en materias contempladas en el Tratado de Montevideo 1980; hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados y evaluar sus resultados; y facilitar las negociaciones que deberían hacerse necesarias para preservar las preferencias y otras ventajas negociadas entre los países miembros, como consecuencia del relacionamiento externo con terceros.

En la perspectiva de alcanzar el objetivo máximo del Tratado, conformación del Mercado Común Latinoamericano, corresponde a la Asociación realizar un seguimiento permanente de la evolución del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM), cuyos compromisos se alinean, en forma general, con lo establecido en los acuerdos subregionales y bilaterales vinculados directamente con la ALADI.

No obstante reconocer, como se indicó en el inicio de este documento, que los mayores vínculos con esas áreas de integración se concentran en tres de los países miembros (Colombia, México y Venezuela) y que probable-

mente los ritmos y formas de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países asociados en los esquemas de integración centroamericano y caribeño pudiesen diferir de los establecidos en la región, es conveniente que la Secretaría General establezca un vínculo más estrecho con los respectivos órganos técnicos de esas agrupaciones, de manera de facilitar las labores de seguimiento y transmisión de información a los países miembros de la evolución de dichos procesos.

Un segundo elemento que debe ser analizado con particular interés por los países miembros se refiere al potencial que brinda el artículo 27 del Tratado para el relacionamiento preferencial con otros países en vías de desarrollo o respectivas áreas de integración fuera de América Latina.

Hasta el presente los países miembros no han hecho uso de las ventajas que podrían derivarse de acuerdos suscritos al amparo de este artículo. Pero en reconocimiento de la globalización de las relaciones económicas internacionales y del manifiesto interés de los países por diversificar sus mercados, el análisis de la potencialidad del artículo 27 podría cobrar una especial relevancia.

Un tercer elemento se vincula con las posibilidades de un relacionamiento mayor entre la región y los Estados Unidos, a través de una adhesión gradual de los países miembros al TLCNA o de otro mecanismo.

Si bien es muy probable que las realidades mundiales y las tendencias económicas actuales lleven a la región a un acercamiento mayor con los Estados Unidos en un futuro, es igualmente importante situar este escenario dentro del marco real de sus posibilidades.

En ese sentido, es difícil imaginar que en el corto o mediano plazo, se vean demasiados progresos en esa dirección. Por un lado, porque la Administración Clinton, luego de las dificultades experimentadas con la suscripción del TLCNA con México, no puede exponerse a derrotas parlamentarias que le restarían credibilidad en el ámbito nacional por acuerdos comerciales que, en el fondo, no son de carácter estratégico para dicha nación. Por otro lado, porque la complejidad de dichas negociaciones y la heterogeneidad de la problemática, realidades y situaciones específicas de los distintos países de la región en sus relaciones comerciales con los Estados Unidos tendrán una influencia predominante en la definición de los términos y condiciones de las negociaciones, lo que demorará necesariamente este proceso. Todo esto nos hace pensar que las posibilidades de suscribir Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos son limitadas en el corto y mediano plazo.

En todo caso, el Protocolo Interpretativo del Tratado que sería suscrito en la VIII Reunión del Consejo de

Ministros permitiría salvaguardar, en buena medida, los intereses comerciales de los países miembros y de la ALADI, en su conjunto, como consecuencia de la suscripción de acuerdos preferenciales al margen de los mecanismos del Tratado o del Acuerdo de Cartagena.

Finalmente, es importante hacer referencia a los vínculos de los países miembros y de los grupos subregionales con la Unión Europea. Para varios de los países sus relaciones comerciales con la Unión constituyen un elemento importante de su política comercial. Para los países miembros y para los grupos subregionales estructurados en la región, la Unión se ha constituido en una fuente de extremada significación para la obtención de recursos de cooperación técnica.

Sin embargo, para la Asociación no ha sido posible establecer todavía una relación fluida con la Comisión de la Unión Europea que sea compatible con el papel de la ALADI en esta etapa de transición.

Por otra parte, en el caso que algún país miembro o agrupación subregional culmine alguna negociación encaminada hacia la suscripción de un acuerdo comercial preferencial con la Unión Europea y sus países miembros, así como con otro país desarrollado o agrupación conformada por ellos, los efectos derivados del Protocolo Interpretativo del Tratado antes mencionado, serán igualmente válidos.

Por último, en función de la voluntad exteriorizada por los países miembros por una más adecuada inserción en el sistema multilateral a escala mundial, se impondría el seguimiento del desarrollo de las negociaciones multilaterales internacionales y de sus eventuales consecuencias para el proceso regional de integración.

D. Información y coordinación para la articulación y Convergencia

Ninguno de los campos de actuación descritos anteriormente con el objeto de procurar la convergencia en el marco de la ALADI, podrían llegarse a concretar sin un esfuerzo sostenido y sistemático que permita la interconexión y articulación de la Secretaría General con los organismos y entidades nacionales y responsables de cada proceso parcial de integración.

En ese sentido, conviene llevar a la práctica, entre otras, las siguientes acciones:

- Los países miembros de la Asociación deberán informar a la Secretaría General acerca de los compromisos contraídos entre sí o con terceros países, a fin de hacer posible el seguimiento de todos los procesos y proyectos que en materia de integración se están desarrollando o se propongan desarrollar a escala subregional o bilateral.

- Participación de la Secretaría General en los foros deliberativos y decisorios de los esquemas subregionales y bilaterales de integración.
- Desarrollo de acciones conjuntas que favorezcan la información y análisis por parte de los órganos de los diferentes procesos de integración, a fin de hacer el seguimiento de los procesos subregionales y bilaterales e identificar criterios de negociación que faciliten la aproximación recíproca.
- Celebración de seminarios y foros en los que participan sectores académicos, empresariales, políticos y técnicos para considerar diferentes aspectos de la problemática del proceso de integración a escala regional y subregional y sus condiciones de convergencia.
- Constitución de comisiones o grupos técnicos en el ámbito de la Asociación, conformados por representantes de los diferentes esquemas subregionales y bilaterales y de los países miembros no incluidos en los mismos, para la preparación de estudios comunes que contribuyan a la identificación de líneas de articulación y la elaboración de propuestas normativas comunes y otras acciones que propicien la convergencia entre los diferentes proyectos y acuerdos de integración subregional y bilateral.
- Como parte de las tareas de apoyo y asistencia a las negociaciones de los sectores públicos y privados, un paso importante se habrá de verificar el próximo año con el establecimiento del Sistema de Información y Apoyo al Comercio Exterior de los países de la región, cuya creación fuera estipulada por la Resolución 31 (VI) del Consejo de Ministros y cuyo perfeccionamiento debe ocupar a los órganos de la Asociación, reparticiones públicas especializadas de los países miembros, agencias y organismos internacionales, asociaciones empresariales y otras entidades de los países miembros.
