

ALADI (G. 45) 11 (ej-2)

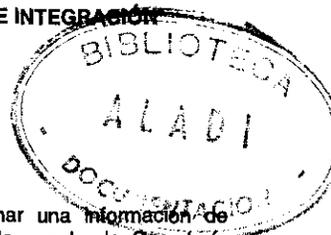
# El rol actual de la ALADI en el proceso de integración



Secretaría General  
de la ALADI



## EL ROL ACTUAL DE LA ALADI EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN



### PALABRAS INTRODUCTORIAS

El presente documento tiene por objeto proporcionar una información de carácter general acerca de los trabajos que viene llevando a cabo la Secretaría General de la ALADI en el marco de los mandatos dispuestos por la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación en sus Resoluciones 59, 60 y 61 del 18 de octubre del año 2004.

En dicho sentido, las bases para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio (ELC) en la ALADI (Res. 59) así como la especial atención a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER: Bolivia, Ecuador y Paraguay) (Res. 61), conforman el nuevo rol de la Asociación para el desarrollo y consolidación del proceso de integración regional (Res. 60).

En respuesta a la voluntad política de los países miembros y en el marco de sus deberes y competencias, la Secretaría General viene preparando en estrecha coordinación con el Comité de Representantes Permanentes, documentos de trabajo destinados a contribuir al cumplimiento de los prealudidos mandatos cuyo contenido se sumaría en esta información.

Acontecimientos regionales de notoria significación política posteriores a la prealudida Sesión XIII del Consejo de Ministros de la ALADI, como lo han sido la Declaración de Cusco de Diciembre del 2004 y la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones celebrada en Brasilia el día 30 de setiembre del presente año, han servido de origen y fuente de solicitudes a los organismos de integración regional. En el caso particular de la propia ALADI, el pedido refiere a la presentación de propuestas y comentarios acerca de la creación de una zona de libre comercio sudamericana – que incluiría a Guyana y Surinam, países no miembros de la ALADI -, en coordinación con la Comunidad Andina y el MERCOSUR, cuya convergencia, por otra parte, se constituye en objeto de una resolución específica de la Cumbre de Brasilia.

Es en este marco de situación presente que se ubica la labor de la Asociación en su conjunto y de la Secretaría General en particular y a ello responden los esfuerzos que la ALADI lleva a cabo asumiendo los riesgos y desafíos de una integración regional de múltiples dimensiones tan necesaria como inaplazable en este mundo globalizado.

22403

Dr. Didier Operti Badán  
Secretario General

Montevideo, Diciembre 9, 2005

## 1. Situación Actual

La Decimotercera Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación, realizada en octubre de 2004, marca un hito fundamental en el desarrollo del proceso de integración regional en el marco de la ALADI, que se sustenta en los avances logrados en los primeros 25 años de existencia y en la voluntad política puesta de manifiesto en sus Resoluciones 59, 60 y 61 (XIII), las cuales establecen las bases para la acción de la Asociación en el mediano plazo y tienen como metas profundizar el proceso integrador y desarrollar su nueva agenda temática.

Las decisiones adoptadas por el Consejo, y los trabajos en curso que se vienen desarrollando para implementarlas, tienen como objetivo final el establecimiento de un mercado común latinoamericano que se irá alcanzando gradualmente a través de los compromisos que involucran a todos los países miembros, teniendo en consideración los principios establecidos en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980 (TM80) cuya vigencia y aplicación permitió alcanzar el estadio actual de desarrollo del proceso y garantizar su evolución hacia el objetivo final.

La ALADI tiene hoy un activo considerable, en particular el referido a la integración comercial, que se sustenta en una amplia red de acuerdos bilaterales y plurilaterales que involucran a los 12 países miembros. Esta red de acuerdos se encuentra en un permanente proceso de expansión y perfeccionamiento que se refleja en los 13 Acuerdos de Libre Comercio (ALC) que cubren las relaciones de la mayoría de los países miembros, y en 17 acuerdos de preferencias fijas<sup>1</sup>.

De acuerdo a estimaciones realizadas por la Secretaría General, el monto total de las importaciones intrarregionales se ubicará, al finalizar el 2005, en el entorno de los U\$S 76.000 millones, lo que representa un record histórico en el intercambio comercial. En 2003 dicha cifra ascendía a U\$S 44.900 millones, en circunstancias que en 1980, año de la creación de la ALADI, el comercio intrarregional alcanzó los U\$S 12.000 millones<sup>2</sup>. Cabe destacar que los ALC dan cuenta del 86% por ciento del total del comercio intrarregional.

No obstante estos avances, dicho patrimonio debe seguir siendo enriquecido para superar los obstáculos y limitaciones existentes y avanzar hacia estadios superiores que permitan a la ALADI aproximarse a su objetivo final. La agenda de trabajo de la Asociación deberá comprender, entre otros, la conversión de acuerdos de preferencias fijas en ALC, la armonización de la multiplicidad de normas y disciplinas comerciales existentes, aumentar la proporción del comercio intrarregional sobre el total de las exportaciones de la región y ampliar la diversificación de las exportaciones a terceros países basadas hoy, principalmente, en productos básicos.

Ciertamente este no es el único activo de la ALADI cuyos esfuerzos se extienden a otras dimensiones, como lo social, cultural, tecnológico, transporte, turismo y otros.

## 2. Las Resoluciones del Consejo de Ministros

Las mencionadas Resoluciones deben visualizarse teniendo en cuenta el entorno internacional y regional existente a fines de 2004 y su evolución previsible. En

<sup>1</sup> De ellos, 11 corresponden a la República de Cuba, que se incorporó a la Asociación en 1999.

<sup>2</sup> Cifras medidas en dólares corrientes.

este contexto, las decisiones del Consejo definen las bases de una nueva etapa en el proceso de integración que permita un avance cualitativo de su estadio actual.

La Resolución 59 establece las "Bases para la Conformación Progresiva de un ELC en la ALADI en la Perspectiva de Alcanzar el Objetivo Previsto en el TM80". La conformación de este Espacio se hará respetando los cronogramas de liberación pactados en los distintos acuerdos, los marcos normativos que los regulan y tendrán en cuenta los principios previstos en el TM80 de pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamientos diferenciales y múltiple (Artículo 3 del TM80).<sup>3</sup>

Los componentes del Espacio son el acceso a los mercados, las normas y disciplinas comunes, el apoyo a los PMDER y las materias complementarias que coadyuvan a su fortalecimiento.

La Resolución 60 define el "Rol de la ALADI y su Funcionamiento para el Desarrollo del Proceso de Integración Regional". Mediante esta Resolución se consolida y amplía la agenda temática de la Asociación y se profundiza un conjunto de actividades orientadas a fortalecer el proceso más allá de la vertiente comercial. Asimismo, se dispone afianzar el papel de la ALADI como foro de reflexión y consulta de sus países miembros en temas relacionados con la integración regional y las negociaciones comerciales. Igualmente, se fortalece la capacidad técnica de la Secretaría y se le confieren facultades de coordinación interinstitucional con otros esquemas y mecanismos de integración y cooperación.

En cumplimiento de algunas de las disposiciones de esta Resolución el Comité de Representantes aprobó la nueva estructura orgánica y funcional de la Secretaría General, adecuando su organización a las nuevas exigencias que se derivan de los mandatos del Consejo. Cabe destacar que la nueva estructura refleja el equilibrio de las tres categorías de países, según su grado de desarrollo económico relativo, y contempla la amplitud geopolítica de la Asociación.

Por su parte, la Resolución 61 "Participación de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo en el Proceso de Integración", establece disposiciones

---

<sup>3</sup> "... los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios:

- a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región;
- b) Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano;
- c) Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración;
- d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico - estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y
- e) Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional".

complementarias para facilitar el acceso a los mercados de los países miembros de los productos originarios de los PMDER así como para implementar acciones de cooperación en favor de dichos países, tendientes a superar los obstáculos endógenos y exógenos que inciden negativamente en su participación en el proceso de integración regional.

Estas Resoluciones reflejan la necesidad de fortalecer la integración regional, incluso más allá de la esfera comercial, como el camino adecuado para una mejor inserción internacional de las economías de la región en el mercado mundial. Este renovado enfoque conlleva un sinnúmero de desafíos y dificultades que es indispensable enfrentar para alcanzar una mayor equidad en la distribución de costos y beneficios, que aseguren el crecimiento económico y el bienestar de los habitantes de la región. Para ello es necesario incorporar con mayor énfasis la dimensión de la integración en las políticas nacionales de desarrollo económico.

### **3. El Espacio de Libre Comercio (ELC)**

Por la Resolución 59 del Consejo se establecen las bases para la conformación de un ELC en el marco de la ALADI. En estas se reafirma la actual estrategia negociadora por pares o grupos de países, y se establece: que se profundicen los ALC suscritos, que se promueva la concertación de ALC entre los países que aún tienen acuerdos de preferencias fijas y que se promueva la armonización e incorporación, al nivel más conveniente, de las normas y disciplinas necesarias para regular el comercio y de aquellas materias que complementan y potencian dicho Espacio, de conformidad con los principios del TM80.

En la fase actual de los trabajos de la ALADI, la Secretaría General y el Comité de Representantes están considerando diversos documentos que plantean alternativas para el desarrollo del ELC.

En definitiva, corresponderá a los gobiernos definir las modalidades y la gradualidad para facilitar el considerable esfuerzo que deberán desplegar a nivel político y técnico para avanzar en la construcción del ELC. Dicha construcción supone un compromiso que va en la dirección de profundizar el proceso de integración en su expresión arancelaria y de formulación de normas reguladoras.

En cuanto a las normas y disciplinas comerciales, en la actualidad coexiste una multiplicidad de tratamientos que es propia de las diferentes dinámicas de negociación y de los equilibrios entre los acuerdos vigentes. En este sentido, la armonización normativa constituye una tarea fundamental para facilitar el comercio intrarregional reduciendo la complejidad que se deriva de esa multiplicidad. Adicionalmente, para profundizar el proceso y facilitar la inserción de la región en la economía internacional, se deberá incorporar en la agenda de trabajo, con mayor énfasis, los temas previstos en la Resolución 59: comercio de servicios, propiedad intelectual, protección de los conocimientos tradicionales, inversiones, doble tributación y compras del sector público.

Por otra parte, dicha Resolución contempla un conjunto de materias que complementan y potencian el ELC tales como: la integración física, la integración digital, el financiamiento del comercio, el fomento productivo y el relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico. Todas estas materias forman parte del programa de trabajo de la Asociación y sobre las cuales existen distintos compromisos en los acuerdos suscritos por los países miembros.

El fundamento objetivo de estas bases se sustenta en los ALC ya suscritos y otros en proceso de negociación. Particularmente los recientemente concertados entre los 4 países del MERCOSUR y Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, miembros de la Comunidad Andina. Bolivia, el otro miembro de la CAN, ya tenía suscrito un ALC con el MERCOSUR desde 1996. De esta forma se completa la liberalización del comercio entre los países de ambos esquemas subregionales.

Los Acuerdos antes mencionados, unidos a los suscritos por Chile con 9 de los países miembros<sup>4</sup> y por México con 5, constituyen una base importante para impulsar el proceso de convergencia.

Otro hecho significativo es el otorgamiento, por la CAN y el MERCOSUR (en 2005 y 2004, respectivamente), de la condición de Estados Asociados que se han conferido mutuamente, lo cual les permite participar en reuniones políticas de alto nivel, incluyendo las reuniones Presidenciales.

#### **4. Participación de los PMDER en el proceso de integración**

El TM80 estableció el sistema de apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER), como concreción normativa del principio de Tratamientos Diferenciales.

El sistema de apoyo está basado en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria, los cuales cuentan con dos ámbitos básicos de aplicación: a) el de preferencias económicas y b) el de la cooperación y asistencia técnica a favor de estos países.

Hasta el presente, la aplicación de dicho sistema ha respondido básicamente a una visión comercial de las asimetrías, privilegiando el acceso a los mercados regionales de los productos de los PMDER; en particular, en lo que se refiere al otorgamiento de las preferencias arancelarias que han redundado en un mercado regional libre de aranceles para los productos de los PMDER.

No obstante, lo anterior contrasta con el uso efectivo de dichas preferencias por parte de los PMDER, que en el caso de Paraguay y Ecuador no supera el 8% y en Bolivia no alcanza al 5%. El balance muestra que la integración no logró los beneficios esperados por los PMDER, no por falta de voluntad política o de diseño de un marco jurídico adecuado, sino por la insuficiencia de recursos y de acciones para enfrentar las ya referidas limitaciones impuestas por factores estructurales, de carácter endógeno y exógeno.

En este contexto, a través de la Resolución 59 y la Resolución 61, se establecieron mandatos específicos que complementan el marco normativo existente en la ALADI, amplían el horizonte para el diseño de instrumentos y mecanismos más efectivos, que permitan una mejor inserción de los PMDER en el camino hacia el mercado común.

En tal sentido, en la Resolución 59, partiendo del concepto de asimetrías y del reconocimiento de su existencia, se destaca la importancia de fortalecer el sistema de apoyo como uno de los componentes básicos en el desarrollo del ELC, enfatizando su

---

<sup>4</sup> Chile tiene acuerdos de libre comercio con MERCOSUR, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. México tiene con Bolivia, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela.

carácter sistémico, centrado en la profundización de la cooperación con el fin de lograr el aumento de la productividad y la competitividad de las economías de los PMDER.

Por su parte, la Resolución 61, adopta líneas de acción muy específicas, en términos de facilitar el acceso al mercado de los productos de los PMDER, mediante el desarrollo de mecanismos y acuerdos que garanticen la certidumbre y permanencia de las preferencias recibidas por dichos países, la evaluación periódica del sistema de tratamiento preferencial que permita la adopción de medidas en el sentido de adecuar los mecanismos a las necesidades de los PMDER. Éstos incluyen acciones complementarias como la promoción de las exportaciones, la inteligencia comercial, la construcción de imagen país, entre otros.

Asimismo, enfatiza en la necesidad de desarrollar acciones de cooperación concentradas en el fortalecimiento de la competitividad de los PMDER, particularmente aquellas referidas a aspectos productivos y al mejoramiento de la capacidad de comercialización, con énfasis en la micro y pequeña empresa.

Además, se contempla el apoyo a proyectos e iniciativas regionales y subregionales de integración física que favorezcan a los PMDER, así como nuevos acuerdos o acciones en materia de transporte, telecomunicaciones y energía.

Finalmente, se apunta a la profundización de la cooperación técnica y financiera a los PMDER, a través de una mayor articulación de la cooperación de la ALADI con la que reciben dichos países de otras fuentes.

En el marco de los referidos mandatos, el Comité de Representantes y la Secretaría General vienen cumpliendo una serie de actividades para la implementación de los mismos.

## **5. La ALADI y la Comunidad Sudamericana de Naciones**

Los Presidentes de los países de América del Sur decidieron en su reunión celebrada en la ciudad de Cusco, Perú, en diciembre de 2004, establecer la Comunidad Sudamericana de Naciones cuyos objetivos, programa de acción y otras directrices fueron adoptados en esa reunión y en la Primera Reunión de Jefes de Estado, realizada en Brasilia en setiembre de 2005.

En la Declaración de Cusco los Presidentes señalaron "su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales".

Entre otros, ese espacio se desarrollará impulsando "la profundización de la convergencia entre el 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 Consejo de Ministros de la ALADI. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociaran a ese proceso".

Por su parte, las decisiones emanadas de la Reunión de Jefes de Estado de Brasilia formularon diversas encomiendas a los organismos de la región, entre ellos la ALADI, para apoyar el Programa de Acción aprobado en esa ocasión.

En lo que respecta a la ALADI, la convergencia entre la CAN, Chile y el MERCOSUR representará un avance de la mayor importancia en el desarrollo y consolidación del ELC, habida cuenta del principio de flexibilidad previsto en el TM80 1980 que permite que pares o grupos de países avancen en el proceso según sus posibilidades e intereses concretos. Al mismo tiempo, el principio de la convergencia no excluye la participación de los demás países miembros.

Asimismo, el artículo 25 del Tratado permite que Guyana y Surinam puedan participar de la zona de libre comercio sudamericana sin necesidad de adherir a la Asociación. En tal sentido, existen varios acuerdos suscritos entre países miembros de la ALADI con países centroamericanos o caribeños que se han amparado en dicho artículo.

Cabe destacar que, en la actualidad, los flujos comerciales de los países sudamericanos que integran la ALADI representan más del 75% del comercio intrarregional.

La Secretaría está trabajando en coordinación con las Secretarías de la CAN y el MERCOSUR los temas relacionados a la convergencia al interior de la Comunidad Sudamericana. Paralelamente, con las mismas Secretarías más otros organismos regionales como la CEPAL, la CAF, el SELA y la OTCA, ha desarrollado actividades para avanzar en la problemática de las asimetrías.

## **6. Cooperación Interinstitucional**

La Secretaría General viene desarrollando una activa coordinación con los distintos organismos de integración y cooperación de la región e internacionales orientada a apoyar las actividades de la Asociación y de sus países miembros.

En este sentido merecen citarse las acciones realizadas, en curso y proyectadas con la CAF, la CAN, la CEPAL, el INTAL, la OTCA, la SEGIB y el SELA que atienden puntualmente distintas líneas de trabajo que comprometen la acción de cada organismo según su propia especificidad.

Por otra parte, existen proyectos en curso y otros programados de cooperación técnica con el BID, el CCI, la OMC y la UNCTAD que se orientan al fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de los países miembros en diversas áreas del quehacer institucional.

Recientemente, se ha acordado una línea de coordinación en materia energética con ARPEL, CIER, CEPAL, OLADE y ALADI en la que cada organismo aporta su experiencia y capacidad operativa para apoyar los emprendimientos de los países de la región en ese campo.

Asimismo, vale la pena destacar el otorgamiento a la ALADI de la condición de organismo observador ante la Asamblea General de Naciones Unidas, acordado en su 60ª reunión.

## **7. Los desafíos futuros**

El cumplimiento de las Resoluciones emanadas de la decimotercera reunión del Consejo de Ministros deberá considerar, además de las condicionantes propias de la concertación de acuerdos que permitan profundizar y ampliar los avances logrados,

los cambios de gobierno que se producirán en varios de los países miembros, las estrategias propias de los esquemas subregionales y la evolución de la economía internacional, que muestra un sesgo favorable para las exportaciones regionales. Al mismo tiempo, se debe considerar la multiplicidad de negociaciones comerciales que van desde la Ronda de Doha de la OMC hasta negociaciones con terceros países para concertar acuerdos de libre comercio.

La ALADI no está ni puede estar ajena a estas realidades. Su evolución hacia estadios superiores se dará en ese contexto y de allí la necesidad de encontrar vías que conduzcan a fortalecer la convergencia, profundizar y ampliar los compromisos comerciales, incorporar los nuevos temas a la agenda regional, e incentivar la participación de los sectores sociales en el proceso. En el marco de esta visión se impulsará el desarrollo tecnológico y profundizará la integración física en las áreas de transporte, infraestructura, energía y telecomunicaciones.

La agenda de trabajo de la Asociación, amplia y compleja, deberá atender metas específicas que permitan, a través de todos sus mecanismos, alcanzar – en su momento- una zona de libre comercio regional como primera etapa hacia la conformación del mercado común.

La multiplicidad de negociaciones y acuerdos suscritos por los países miembros entre ellos y con terceros exige reconsiderar la arquitectura institucional existente en la región. Un primer paso en esa dirección es fortalecer la coordinación interinstitucional entre los organismos de integración y cooperación de la región, preservando su especificidad y ámbito de acción. Para ello se hace imprescindible aunar esfuerzos y recursos, compartir capacidades y experiencias y, de esta forma, mejorar el apoyo a la acción de los países miembros de cada organización.

Finalmente, es necesario afianzar la participación de los distintos sectores económicos y sociales en el proceso de integración y, al mismo tiempo, incorporar la integración regional en las preocupaciones y el quehacer colectivo de cada uno de esos sectores. Particularmente, los sectores empresarial, laboral y académico. Los beneficios y la importancia de la integración regional no son percibidos aún en forma tangible por la población latinoamericana, lo cual no facilita el logro de una identidad regional basada en intereses compartidos.

Todos los esfuerzos que se puedan llevar a cabo con este objetivo serán, de suyo, bienvenidos por el sistema de integración regional.