



OTCA
Organización del Tratado
de Cooperación Amazónica



**Corporación Andina de
Fomento**

UN NUEVO TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA*

* El presente documento es un esfuerzo de trabajo conjunto entre la Secretaría General de la ALADI, la Secretaría General de la CAN, la Secretaría del MERCOSUR, la Secretaría Permanente del SELA, la Secretaría Permanente de la OTCA, la CEPAL y la CAF, como resultado del proceso surgido a partir del Foro de Reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005. Como aporte adicional al documento se elevarán los diferentes trabajos elaborados por las organizaciones mencionadas como contribución al Foro de La Paz.

INDICE

Resumen Ejecutivo	Pag. 3
I. Introducción	Pag. 5
II. Justificación	Pag. 6
III. Caracterización de las asimetrías en el espacio sudamericano	Pag.8
IV. Líneas de acción prioritarias para el tratamiento de las asimetrías	Pag.12
V. Instrumentos	Pag.19
VI. Mecanismos y plan de acción inmediato	Pag.20

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento parte del reconocimiento de que los procesos de integración sudamericana no consiguieron acelerar el crecimiento económico de los países de menor desarrollo relativo y, por ende, reducir las asimetrías y de que la reducción de las mismas es una condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración. En ese sentido, debe constituir un objetivo central en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Esto se fundamenta, por un lado, en razones de solidaridad y justicia social, considerando que las economías pequeñas y de menor desarrollo relativo tienen menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración; pero por otro lado, en el hecho de que el potencial de desarrollo y bienestar de la región depende de la situación de todos los países miembros.

En la caracterización de las asimetrías relevantes para el proceso, se ha enfatizado en dos tipos: las estructurales y las de políticas públicas. Las primeras se refieren a los factores que reflejan la capacidad de la economía para beneficiarse del proceso de integración, tales como su tamaño, el nivel de ingreso per-cápita, el acceso a infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones; mientras que las segundas se refieren a las ventajas obtenidas por algunos países en la provisión de bienes públicos como la promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, los incentivos fiscales y los subsidios, entre otros.

El diagnóstico cuya presentación en extenso puede ser apreciada en el documento de apoyo “Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del Sur” elaborado por CEPAL, muestra que, si bien las asimetrías son propias de todo proceso de integración, en Sudamérica las brechas son muy pronunciadas y no muestran tendencia a la reducción. Asimismo, los países de menor desarrollo relativo –con excepción de Guyana y Surinam- presentan mayor dependencia del espacio sudamericano que constituye un importante destino de sus exportaciones.

Tomando en consideración la experiencia de la región en el tratamiento de las asimetrías, y considerando que las políticas de trato especial y diferenciado aplicadas exclusivamente en el plano comercial han sido insuficientes para compensar los efectos de las asimetrías de los países miembros en el marco de los procesos de integración, se propone un nuevo enfoque basado en un programa de convergencia gradual hacia el desarrollo sostenible y sustentable de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El programa propuesto se basa en tres pilares: el acceso a mercados, políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas. El primero se divide, a su vez, en dos líneas de acción; aquellas referidas al trato especial y diferenciado que deberá contemplarse en la convergencia de los acuerdos comerciales, y otras tales como las referidas a la eliminación de restricciones no arancelarias, el apoyo a los países de menor desarrollo relativo para el cumplimiento de las normas técnicas, requisitos sanitarios y fitosanitarios, la eficiencia en la gestión aduanera y facilitación al comercio y transporte, que requieren los mercados de destino.

Las políticas de tratamiento de asimetrías estructurales, por su parte, contemplan dos líneas de acción: la complementariedad y el desarrollo competitivo con énfasis en las micro y pequeñas empresas de los países de menor desarrollo relativo; y, la mejora de

la infraestructura física, con énfasis en los procesos de desarrollo territorial que puedan generar los proyectos de la IIRSA.

En tercer lugar, las acciones que buscan paliar las asimetrías de políticas públicas están focalizadas en minimizar las distorsiones que genera la ausencia de políticas comunes en los procesos de integración, y la dificultad que tienen los países de menor desarrollo de aplicar políticas de incentivos a las inversiones y exportaciones similares a las aplicadas por los países más desarrollados.

Para el desarrollo del programa se proponen como instrumentos de carácter financiero la regionalización de acciones de instituciones como la CAF, FONPLATA y otras de carácter nacional, así como la creación de un fondo solidario orientado a la convergencia estructural. Asimismo, se promueve la cooperación horizontal en asistencia técnica y capacitación, y la articulación de acciones conjuntas para lograr mayor eficiencia en la captación y asignación de recursos de cooperación internacional.

Finalmente, para dar operatividad al programa, se plantea como mecanismo la constitución de un Grupo de Alto Nivel integrado por representantes de los países miembros y los Secretariados regionales, que tendría como tarea inicial concretar proyectos pilotos en cada una de las líneas de acción propuestas.

I. INTRODUCCIÓN

1. La reducción de las asimetrías es una condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de un proceso de integración. En la medida en que sus ciudadanos perciban los beneficios de la integración, tendrán mayor interés en apoyar dicho proceso. En este sentido, el tratamiento de las asimetrías mediante políticas activas en el ámbito comunitario resulta fundamental.
2. Existe la voluntad política por parte de los Países Miembros de tratar el tema, bajo los principios de cooperación, solidaridad, equidad e inclusión social. Por tal razón, la reducción de las asimetrías se ha planteado como un objetivo central en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
3. La Comunidad Sudamericana de Naciones ha considerado, al más alto nivel político el tema de las asimetrías, para que el mismo sea tenido en cuenta en la construcción del proceso continental. Es así que en la última Cumbre, realizada en Brasilia el 30 de septiembre del año 2005, se acordaron mandatos específicos en los puntos 5, 6 y 18 de la Declaración respectiva, este último referido a la realización del foro denominado "Un nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana", que se llevó a cabo en La Paz, Bolivia, el 21 de octubre de 2005. En este punto los Presidentes manifestaron su "expectativa de que este Foro contribuya con sugerencias para la reducción de las asimetrías en la región y para que las relaciones económicas produzcan beneficios para todos".
4. Previamente, en la Cumbre de Cusco, los presidentes de la CSN, expresaron su "convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible".
5. En el ámbito sudamericano, las asimetrías sociales adquieren una especial relevancia debido a los fenómenos de pobreza, desigualdad y exclusión que persisten en todos los países, y que afectan la acumulación de capital humano y capital social, necesarios para la gobernabilidad y desarrollo productivo de la región. En el presente documento su tratamiento fue abordado a partir de su vínculo con aspectos productivos y de competitividad, dado que "la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y la justicia social" es un área de acción prioritaria planteada en la Declaración Presidencial de Brasilia.

II. JUSTIFICACIÓN

6. Los procesos de integración en la mayoría de los casos generan beneficios agregados mayores que sus costos, lo que resulta en un aumento del bienestar de la población involucrada. Sin embargo, esta mejoría no se distribuye necesariamente de manera equitativa entre los países participantes. De hecho, es posible que algunos miembros transitoriamente sufran pérdidas en relación al período previo al inicio del proceso de integración.
7. Los países con menores posibilidades de apropiarse de los beneficios de la integración son las economías pequeñas y, en particular, las de menor desarrollo económico relativo. A las primeras les resulta difícil explotar las economías de escala, las ventajas de la aglomeración y las externalidades derivadas de la integración, principalmente porque son menos atractivas para la inversión extranjera. Si a su vez tienen menor desarrollo económico enfrentan una problemática más integral que abarca toda su estructura productiva y sus niveles de competitividad, limitando sus potencialidades de aprovechar el proceso.
8. La mayoría de los procesos de integración históricamente han reconocido la necesidad de afrontar la problemática de las asimetrías. El propósito de este reconocimiento es el de cumplir con el objetivo generalmente explícito de favorecer el “desarrollo armónico y equilibrado” entre los países miembros del proceso. Sin perjuicio de esto, que resulta en una razón de estricta justicia social, existen otros motivos para el reconocimiento explícito de las asimetrías. Por un lado, para desarrollar el potencial económico de la región, es necesario que todos los países tengan la oportunidad de contribuir al crecimiento. Por otro lado, en la medida que todos los países perciban los beneficios de la integración, tendrán mayor interés en apoyar dicho proceso y el mismo ganará en legitimidad y sustentabilidad.
9. El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración de la región, privilegió el enfoque del Trato Especial y Diferenciado (TED), basado en el uso de los instrumentos vinculados a las materias arancelarias y a las normas comerciales. A los países de menor desarrollo relativo (PMDER) se les otorgó mayores plazos en las desgravaciones, la posibilidad de proteger mayor cantidad de productos sensibles, se les aplicó requisitos de origen más laxos, entre otros.
10. Sin embargo, luego de una década y media de fuerte expansión del comercio intrarregional las asimetrías entre los países sudamericanos no solamente siguen presentes, sino que se han agudizado. Esto permite concluir que los instrumentos escogidos no fueron suficientes.
11. Existen otras experiencias que muestran que es posible abordar con éxito la problemática de las asimetrías. En particular, el proceso de integración europea es un caso paradigmático en este sentido. Desde la firma del Tratado de Roma los países europeos manifestaron su interés en lograr un desarrollo armónico, reduciendo las diferencias entre los mismos así como entre sus regiones. La prioridad que se otorgó al tratamiento de este tema queda de manifiesto en el hecho de que el concepto de cohesión constituye uno de los pilares del Tratado de la Unión Europea (1992). Adicionalmente, cabe destacar que más de un tercio del presupuesto comunitario se destina a los fondos estructurales y de cohesión, que se orientan principalmente a combatir

las asimetrías, siendo el segundo concepto de gasto después de la política agrícola.

12. Otro aspecto a considerar es que en Sudamérica las asimetrías existentes son más agudas entre regiones al interior de los países que entre los mismos, y que éstas se han incrementado en el tiempo, como lo han evidenciado algunos estudios empíricos, recogidos por CEPAL en el “Diagnóstico de Asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”. En este sentido, la propia experiencia Europea ha mostrado la necesidad de generar fondos que ataquen no solo las asimetrías entre países sino al interior de los mismos como parte central de su proceso de integración.
13. La prioridad asignada al tema en la Unión Europea, así como el enfoque integral adoptado para afrontar el mismo dieron sus resultados. Diversos estudios muestran que se ha logrado una reducción importante de las disparidades entre los Estados miembros. En particular, los cuatro países con menor PBI por habitante en 1986 se han acercado a la media del bloque.
14. Realizando un análisis comparativo de los instrumentos utilizados en nuestra región y en el proceso de integración europea, así como de los resultados obtenidos en cada caso, es posible extraer algunas conclusiones relevantes:
 - Para que los países de menor desarrollo económico relativo participen de los beneficios de un proceso de integración no basta con que reciban un tratamiento diferenciado en el ámbito estrictamente comercial.
 - Para que todos los países se beneficien de un proceso de integración se deben nivelar sus condiciones y esto implica movilizar un volumen relevante de recursos con este propósito. Esto permitirá contar con las condiciones necesarias que les permitan recibir inversión extranjera, expandir sus flujos de exportaciones, y así mejorar el empleo y el ingreso de sus habitantes.
 - Es necesario emprender acciones para acelerar el proceso de convergencia tanto a nivel nacional como subnacional, en el entendido que es esta todavía una tarea pendiente en la integración sudamericana.
15. Actualmente se percibe un sentimiento de insatisfacción a nivel de los diferentes actores del proceso de integración regional sobre la forma en que se han distribuido sus beneficios. En consecuencia existe la voluntad política de dar un nuevo enfoque al tema, dejando de lado los instrumentos tradicionales, y abordándolo de manera más integral.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS EN EL ESPACIO SUDAMERICANO

16. El presente documento enfatiza en el tratamiento de dos tipos de asimetrías. De un lado, se encuentran las de carácter estructural, que se refieren a factores que reflejan la capacidad de las economías para beneficiarse del proceso de integración, tales como el tamaño de la economía, el desarrollo relativo, el acceso a infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones, entre otros. De otro lado, están las asimetrías principalmente originadas en las políticas públicas, que se relacionan con las ventajas obtenidas por algunos países con la provisión por parte del Estado de bienes públicos, tales como los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, las instituciones públicas de fomento de la competitividad, los incentivos fiscales y los subsidios, entre otros. Como fue dicho, en ausencia de políticas activas que compensen las diferencias, los países pequeños y de menor grado de desarrollo tendrán menores posibilidades de apropiarse de los beneficios del proceso de integración.
17. Para dar cuenta de las asimetrías que existen en Sudamérica basta mencionar que en términos de territorio, población y PIB, Brasil y Argentina representan más del 60% del total de la región. En el otro extremo, los seis países más pequeños (Suriname, Guyana, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Ecuador) reúnen en conjunto tan solo el 5% del PIB total¹.
18. Las cifras de comercio intrarregional demuestran que los países de menor desarrollo económico relativo son los que presentan una mayor dependencia comercial del espacio sudamericano, el cual constituye un importante destino de sus exportaciones, salvo los casos de Guyana y Suriname, que se encuentran poco insertados en los circuitos comerciales sudamericanos.
19. Las asimetrías en cuanto al grado de desarrollo de las diferentes economías también son significativas. Como una primera aproximación cabe señalar que el producto por habitante de Argentina, país mejor ubicado en este sentido dentro del continente, es más de cuatro veces el correspondiente a Bolivia, que se encuentra en el otro extremo.

¹ Un análisis más profundo del problema de las asimetrías en las Comunidad Sudamericana se encuentra en el documento de apoyo “Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del Sur”, elaborado por CEPAL.

Cuadro 1
**Algunos indicadores Estructurales de Asimetrías en la Comunidad
Sudamericana de Naciones (CSN), 2005**

	Participación en el total de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Porcentajes)					Desigualdades en Producto Interno Bruto por habitante (En miles de dólares)	
	Territorio (17.7 millones de Km ²)	Población (376.5 millones de habitantes)	PIB (1 229 mil millones de dólares)	Comercio Intrarregion al (54.3 millones de dólares)	Coefficiente comercio intra-CSN c/país	En moneda corriente	En dólares de Paridad de Poder de Compra (PPC)
CSN	100.0	100.0	100.0	100.00	17.4	3 265	8 295
Comunidad Andina (4)	21.5	25.7	17.2	20.41	12.8	2 669	6 093
Bolivia	6.2	2.5	0.7	3.26	64.8	970	2 725
Colombia	6.4	12.2	8.1	8.63	22.1	2 175	7 326
Ecuador	1.6	3.5	2.6	3.57	17.7	2 383	4 316
Perú	7.3	7.4	5.7	5.04	16.1	2 525	5 983
MERCOSUR	67.0	62.6	65.3	66.48	22.1	3 402	9 214
Argentina	15.6	10.2	12.9	25.90	35.1	4 119	13 830
Brasil	48.0	49.8	50.6	37.68	17.3	3 316	8 405
Paraguay	2.3	1.7	0.6	1.13	36.4	1 197	4 560
Uruguay	1.0	0.9	1.1	1.77	28.3	4 024	9 929
Venezuela, R.B.	5.1	7.1	9.6	4.87	4.8	4 419	6 152
Chile	4.3	4.3	7.8	8.20	11.3	5 931	11 878
Guyana	1.2	0.2	0.1	0.03	1.7	1 078	4 646
Suriname	0.9	0.1	0.1	0.02	1.7	1 786	6 454

Fuente: CEPAL, (2006) *Diagnóstico de las Asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial

20. Sin embargo, el nivel de desarrollo de un país es un fenómeno multidimensional y, por tanto, difícil de captar a través de una sola variable. Es posible tener una visión más completa de las mencionadas asimetrías analizando las posiciones que ocupan los países en el ranking mundial correspondiente al Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. De aquí se desprende que Argentina, el mejor ubicado de los países sudamericanos, ocupa el lugar 34, mientras que en el otro extremo Guyana y Bolivia se encuentran en la posición 107 y 113 de entre 177 naciones consideradas.
21. El nivel de desarrollo relativo de los países determina a su vez su grado de competitividad y, por tanto, sus posibilidades de insertarse con éxito en el exterior. No es un hecho casual que, de acuerdo al Índice de Competitividad elaborado por el World Economic Forum, las cinco economías de menor competitividad en el continente sudamericano son también las de menor desarrollo relativo.

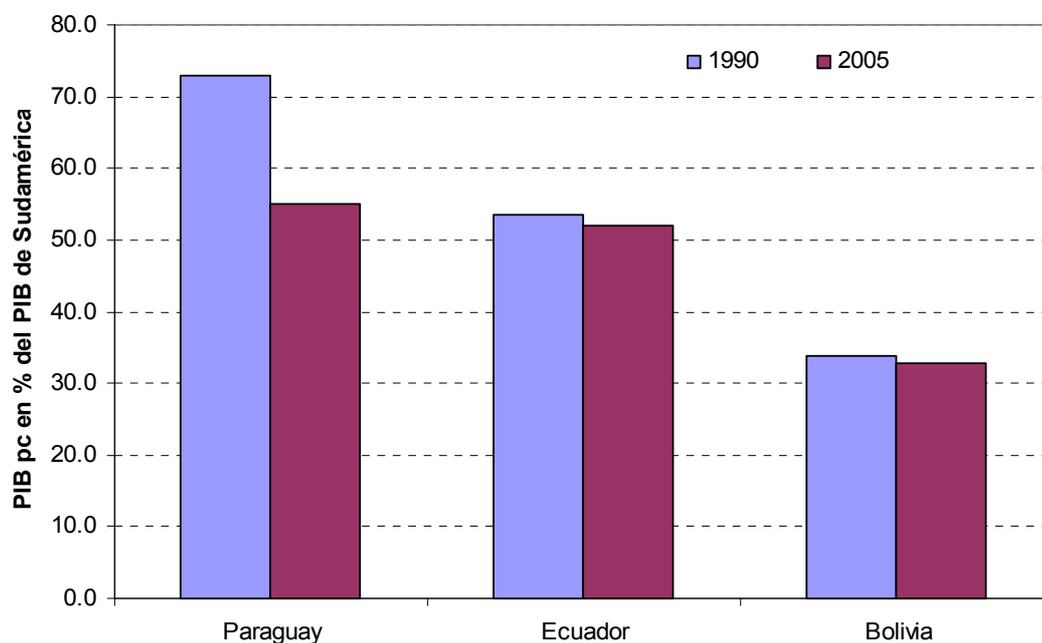
Cuadro 2
América del Sur: Asimetrías en desarrollo

	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003	IDH (Ranking mundial) 2003	Competitividad Ranking Mundial, 2005-2006
Argentina	0.863	34	54
Chile	0.854	37	27
Uruguay	0.845	46	70
Brasil	0.792	63	57
Colombia	0.785	69	58
Venezuela	0.772	75	84
Perú	0.762	79	77
Ecuador	0.759	83	87
Suriname	0.755	86	...
Paraguay	0.755	88	102
Guyana	0.720	107	108
Bolivia	0.687	113	101
Sudamérica	0.779		

Fuente: PNUD (2005), *Human Development Report 2005*; y WEF (2006), *The Latin America competitiveness Review 2006. Paving the Way for Regional Prosperity*.

22. Las asimetrías son propias de cualquier proceso de integración que se inicia. Sin embargo, en Sudamérica este fenómeno tiene sus particularidades. En primer lugar, las diferencias en el seno de nuestro continente son más pronunciadas que en otros procesos de este tipo y se han tendido a agudizar en el pasado reciente.
23. Tomando como referencia a Europa, cuando en 1986 España y Portugal se incorporaron a la Unión Europea sus niveles de producto por habitante correspondían al 73% y al 56%, respectivamente, de la media del bloque. En contraste, los dos países que actualmente en el marco de los procesos de integración sudamericanos se encuentran más rezagados, Ecuador y Bolivia, tienen un producto por habitante que corresponde al 52% y al 33%, respectivamente, de la media continental.
24. A su vez, como muestra de que las asimetrías se han profundizado cabe mencionar que los tres países que actualmente tienen el menor producto por habitante en el marco de los procesos de integración sudamericano se distanciaron de la media continental (Bolivia 33%, Ecuador 52% y Paraguay 55%) respecto a lo que estaban al comienzo de la década anterior (34%, 54%, 73%, respectivamente).

Gráfico 1
CONVERGENCIA EN SUDAMÉRICA
PIB per cápita Sudamérica = 100 (US\$ 8 295 en PPA)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial. Cálculos se efectuaron sobre la base de cifras expresadas en dólares de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

25. Cabe destacar otras particularidades que revisten las asimetrías en Sudamérica, que hacen que la problemática asociada al tratamiento de las mismas sea aún más compleja: el hecho que las asimetrías se dan en el seno de un continente caracterizado por los ingresos medios y bajos; que en algunos casos no exista una estrecha correlación entre el tamaño y el nivel de desarrollo de los países; y que en muchos países existe una importante asimetría en el nivel de desarrollo interno de las diferentes regiones. Todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar las políticas para hacer frente al problema de las asimetrías.

IV. LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS

26. El desafío central en torno al tratamiento de las asimetrías al interior de la Comunidad Sudamericana de Naciones –más allá de la consolidación de una zona de libre comercio– es el de enfrentar las disparidades económicas y sociales a través de un programa de convergencia hacia el desarrollo sostenible y sustentable de los países miembros.
27. Al momento de escoger las líneas de acción prioritarias para el tratamiento de las asimetrías debe tenerse en cuenta el diagnóstico realizado sobre la situación de las asimetrías en Sudamérica, así como la experiencia tanto a nivel regional como internacional.
28. A su vez, el tratamiento de las asimetrías deberá contemplar un enfoque más integral de la problemática planteada, reconociendo la necesidad de remover obstáculos de carácter estructural que limitan a los países menos desarrollados, sin concentrarse exclusivamente en temas arancelarios y relativos a normas comerciales.
29. Las políticas regionales que se implementen necesitan contar con políticas nacionales activas en los países miembros, compatibles, consistentes y complementarias, que se articulen adecuadamente con aquellas.
30. De lo expresado anteriormente surge la conveniencia de un nuevo enfoque del tratamiento de las asimetrías en la región, que se propone sustentar en tres pilares: el acceso a mercados, políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas. Adicionalmente, las políticas relacionadas al primer pilar, deben ampliar lo que ha sido su diseño tradicional tanto en los instrumentos usados como en la temporalidad de los mismos.
31. De esta forma, el nuevo diseño para el tratamiento de las asimetrías debería contemplar un conjunto de acciones concretas, debidamente coordinadas, enmarcadas en un programa integral estratégico pero a la vez con alto contenido operativo. Dicho programa estaría sustentado en lineamientos específicos que responden a los tres pilares mencionados y dentro de estos se pueden ordenar en las siguientes grandes categorías: trato especial y diferenciado; garantía de acceso a los mercados; complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y otras organizaciones productivas; infraestructura física: profundización del enfoque IIRSA; cooperación en políticas macroeconómicas; políticas de incentivos a las exportaciones e inversiones y, otras medidas relacionadas con los instrumentos que permitirían abordar las líneas de acción específicas.
32. Se propone, en consecuencia, la adopción de un plan de acción sudamericano para contribuir a la reducción de las asimetrías, con énfasis en las siguientes áreas:

A. ACCESO A MERCADOS

a) Trato especial y diferenciado

Los instrumentos vinculados con el trato especial y diferenciado fueron los tradicionalmente más utilizados para hacer frente al fenómeno de las asimetrías. En el nuevo enfoque propuesto deben considerarse estos mecanismos como parte sustancial, pero no única del mismo.

Concretamente, en el proceso de conformación de la zona de libre comercio sudamericana se propone perfeccionar las políticas de trato especial, a través de los siguientes lineamientos:

- Preservar los mayores plazos de desgravación ya adquiridos por los PMDER en los acuerdos de libre comercio vigentes.
- Considerar un trato especial, otorgando mayores plazos de desgravación a los países de menor desarrollo económico relativo, al momento de instrumentar un camino hacia el libre mercado, en aquellos casos en que no existen acuerdos de libre comercio suscritos, como en la relación Bolivia – Chile y en las de Guyana y Suriname con el resto de los países sudamericanos.
- Conceder un acceso libre de aranceles en forma inmediata, o a corto plazo y no recíproco, a los productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo que presentan potencial exportador comprobado.
- Contemplar requisitos de origen más laxos para los países de menor desarrollo económico relativo, por ejemplo, autorizando un mayor porcentaje de contenido extrarregional en la composición del producto.
- Instrumentar un sistema de salvaguardias que prevea un trato diferencial para las diferentes categorías de países. Por ejemplo: a) no aplicar medidas de salvaguardias bilaterales contra los países de menor desarrollo económico relativo; b) brindar mayor flexibilidad para la aplicación de las mismas por parte de dichos países (mayores plazos, aplicación más allá del período de desgravación, entre otros); y c) excluir a los países de menor desarrollo relativo en la aplicación por parte de un país sudamericano de medidas de salvaguardia de tipo global.
- Promover y difundir las oportunidades de acceso a mercados generadas por la aplicación del trato especial y diferenciado.
- Establecer un mecanismo de monitoreo continuo de la utilización del tratamiento especial y diferenciado por los países de menor desarrollo.

b) Garantías de acceso a los mercados

El trato especial y diferenciado hacia los países de menor desarrollo relativo dentro de la Comunidad Sudamericana debe ser complementado con un conjunto de acciones que garanticen el efectivo acceso a los mercados de la región por parte de estos.

En este sentido, gran parte de los problemas de acceso a los mercados de los países de menor desarrollo relativo se vincula con la dificultad de cumplir con las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias que exigen los mercados de destino, así como las restricciones no arancelarias. Sortear estas dificultades implica, por un lado, contar con normas y reglamentos actualizados, con los procedimientos de evaluación de la conformidad adecuados y con la capacidad técnica para verificar su cumplimiento. Por otro lado, requiere del reconocimiento de dichos procedimientos por parte de las autoridades competentes de los otros países, lo que es especialmente dificultoso para los países menos desarrollados.

Concretamente, para garantizar el efectivo acceso de los países menos desarrollados a los mercados regionales se propone:

- Acordar programas de eliminación de medidas de carácter no arancelarias que obstaculizan el acceso de los países de menor desarrollo económico relativo a los mercados de la región.
- Apoyar actividades en materia de cooperación aduanera y facilitación al comercio y transporte, particularmente en lo referente a simplificación de trámites, estandarización, divulgación, Centros Integrados de Frontera, entre otros.
- Implementar convenios o acuerdos bilaterales de cooperación técnica horizontal entre los institutos vinculados al cumplimiento de las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, que permitan a los países de menor desarrollo económico relativo fortalecer sus actividades relacionadas con la reglamentación y normalización.
- Promover la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad entre los institutos técnicos correspondientes a los países de menor desarrollo económico relativo y los pertenecientes a otros países sudamericanos.
- Apoyar acciones que permitan el mejor aprovechamiento de regímenes especiales de importación para los países de menor desarrollo económico relativo.

B. POLÍTICAS DE TRATAMIENTO DE ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES

En la práctica se ha constatado un escaso aprovechamiento por parte de los países menos desarrollados de las preferencias otorgadas para favorecer su inserción comercial, en parte, porque la efectividad de las mismas, tiene sus límites en la capacidad de respuesta del aparato productivo y de las políticas públicas de apoyo a la competitividad de dichos países. Es así que las oportunidades comerciales abiertas por la integración no pueden ser aprovechadas pues la debilidad sistémica de estos países impide la ampliación y diversificación de su oferta exportable.

La posibilidad de los países menos desarrollados de aprovechar los beneficios de la integración regional, depende de manera especial de la capacidad de competir en condiciones ventajosas. La competitividad es un problema sistémico y como tal es el resultado de la operación de múltiples factores, tanto de orden económico de nivel agregado y empresarial, como de orden institucional y social. Esos factores determinan un nivel de competitividad, que sitúa a los países de menor desarrollo económico relativo, en una situación desventajosa.

En este sentido, se considera que con el apoyo de los países miembros de la región y la cooperación internacional, se pueden realizar acciones que promuevan el aumento de la productividad y competitividad de los países menos desarrollados, que permitan superar los obstáculos generados por los diferentes factores endógenos y exógenos que inciden negativamente en la participación de dichos países en el comercio intra y extra regional.

a) Complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para los países menos desarrollados, al estar ubicados en regiones en donde no necesariamente existen complementariedades productivas, la manera más viable de aumentar productividad y competitividad es a través de la participación de los mismos en cadenas productivas, no como proveedor simple de materias primas, sino de bienes con mayor valor agregado. Esta participación en cadenas productivas no solamente aumenta la capacidad de oferta exportable de los países menos desarrollados, sino que se convierte en una necesidad para los países más desarrollados de la región, para explotar los mercados externos. Así, el comercio intrarregional actuaría como facilitador de una mayor presencia comercial de América del Sur en el mercado internacional.

Las limitaciones de los países menos desarrollados para aumentar su productividad y competitividad, y mejorar su actual inserción internacional, basada en *commodities* y en una débil integración de las cadenas productivas, está asociada a un conjunto de debilidades estructurales, relacionadas con el factor humano, la infraestructura empresarial, las insuficiencias de capital (inversión) y financiamiento, la debilidad de las instituciones, entre otros. En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

- Identificar y potenciar proyectos sobre cadenas productivas bi o plurinacionales, orientadas a mercados regionales y extrarregionales, que involucren a los países menos desarrollados, algunos de los cuales podrían en el mediano y largo plazo desarrollarse en “clusters”.
- Promover la definición de un Estatuto Sudamericano de la PYME, que permita armonizar conceptos e indicadores para la clasificación de las empresas, de manera que puedan identificarse aquellas que puedan calificar dentro de programas especiales de promoción y financiamiento.
- Impulsar la creación de un Sistema Sudamericano de Garantías, que actúe como reasegurador de los fondos de garantía nacionales para favorecer el financiamiento de las micro y pequeñas empresas - PYME. En su primera etapa debería estar centrado en el apoyo a los fondos nacionales de los países de menor desarrollo, para posteriormente, con su consolidación, lograr su extensión a toda la región sudamericana.
- Apoyar la creación de un Comité de instituciones públicas encargadas de la promoción de la competitividad en los países miembros, con el fin de intercambiar experiencias y desarrollar proyectos conjuntos que puedan ser aprovechados por los países de menor desarrollo económico relativo.
- Promover la creación de una red de centros de innovación tecnológica que fomente el intercambio de experiencias y la asistencia técnica, priorizando sus acciones hacia los países menos desarrollados. Esta red debería apoyar acciones y proyectos tendientes a incrementar la innovación y el desarrollo tecnológico de los sectores productivos y exportadores de estos países.
- Apoyar programas de capacitación y proyectos que tengan como objetivo mejorar la gestión empresarial, con especial énfasis en las PYMES de los países de menor desarrollo económico relativo.

b) Infraestructura física: profundización del enfoque de la IIRSA

Estudios recientes muestran que la mejora en la infraestructura contribuye a disminuir las disparidades regionales observadas en los países. En esta dirección, resulta de gran pertinencia la puesta en marcha de los proyectos de infraestructura de la iniciativa de la IIRSA y sus procesos sectoriales, en el marco de una estrategia de desarrollo territorial sostenible y de encadenamientos productivos en los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) sudamericanos. Esta dimensión de la IIRSA sugiere, además, la importancia de reorientar los programas de apoyo al desarrollo fronterizo, en un marco sudamericano. Se proponen las siguientes líneas de acción:

- Apoyar la priorización en la IIRSA, tanto en la selección como en la consecución de financiamiento, de aquellos proyectos o iniciativas vinculados al desarrollo de la infraestructura física que mejoren las condiciones de transporte desde y hacia los países de menor desarrollo.
- Promover programas para el desarrollo del comercio basado en la vecindad geográfica (macrofronteras), apoyada en empresas e instituciones locales. El énfasis se pondría en medidas de facilitación, desarrollo de infraestructuras locales, cooperación para el mercadeo y la promoción de alianzas productivas.
- Identificar alternativas para atenuar los costos de transporte de acceso a los puertos de ultramar para los países de menor desarrollo económico relativo mediterráneos.
- Fomentar la cooperación hacia los países de menor desarrollo económico relativo en materia energética y de telecomunicaciones.

C. POLITICAS DE TRATAMIENTO DE ASIMETRIAS DERIVADAS DE POLITICAS PÚBLICAS

Aparte de la debilidad sistémica de los países de menor desarrollo relativo que no permite a los mismos un aprovechamiento integral de los beneficios de la integración, estos países también se ven doblemente afectados cuando en los procesos de integración se encuentran ausentes políticas comunes y cuando las instituciones comunitarias carecen de fuerza suficiente para armonizar las políticas que afectan la competencia en los mercados.

Un uso muy discrecional de las políticas públicas de cada uno de los países en un proceso de integración, provoca distorsiones o efectos “derrames” que afectan principalmente a los socios menores. Países de menor desarrollo relativo de América del Sur ya han experimentado severamente las consecuencias de decisiones unilaterales de políticas macroeconómicas, a fines de la década del 90. Asimismo, la mayor capacidad de las economías mayores de implementar políticas de incentivos a las inversiones y a las exportaciones, puede muy bien estar provocando “desvíos” innecesarios de los capitales regionales y extrarregionales, que afecten la capacidad competitiva de las economías más pequeñas.

Ante ello, y con el fin de ir reduciendo, simultáneamente las asimetrías derivadas de la discrecionalidad en la implementación de políticas públicas nacionales, se proponen las siguientes líneas de acción:

a) Cooperación en políticas macroeconómicas

Considerando la creciente interdependencia de las economías, existen fuertes riesgos de contagio originados en los cambios de las políticas internas o en los choques externos provenientes de la economía mundial. Por lo tanto, la coordinación macroeconómica en el espacio sudamericano constituye un importante activo para evitar la profundización de las asimetrías iniciales y favorecer una mayor convergencia en los niveles de desarrollo de los países. En una primera etapa se propone:

- Promover una red permanente de intercambio de información y consulta en materia macroeconómica, considerando la experiencia de la Red de Diálogo Macroeconómico (REDIMA).

b) Políticas de Incentivos a las Inversiones y Exportaciones

- Realizar una revisión de todos los instrumentos de incentivos existentes en los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones y determinar las distorsiones y los beneficios de la implementación de estos instrumentos en el contexto de la complementariedad y el desarrollo competitivo de los países menores.
- Apoyar el fortalecimiento institucional y normativo de los países de menor desarrollo vinculado con el diseño de políticas e incentivos para las inversiones y exportaciones, y diseñar un tratamiento especial y diferenciado de manera de atraer mayor cantidad de capitales regionales a estos países, sin provocar ningún tipo de distorsiones a la competencia en el mercado sudamericano.
- Elaborar propuestas para armonizar el uso y la implementación de políticas de incentivos a las exportaciones e inversiones en el espacio sudamericano.
- Instrumentar acuerdos de cooperación técnica entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas a la promoción comercial y de inversiones, que permitan transferir las experiencias exitosas de algunos países sudamericanos hacia los de menor desarrollo económico relativo.

V. INSTRUMENTOS

33. Para la efectiva superación de las asimetrías es necesario movilizar y asignar eficientemente una magnitud relevante de recursos financieros y de cooperación, para lo cual se proponen tres tipos de instrumentos.

a) Instrumentos financieros

- Avanzar en la regionalización de instituciones financieras como la CAF, FONPLATA, y otras de carácter nacional, con la puesta en marcha de mecanismos específicos para impulsar acciones de convergencia estructural en la CSN, tales como los Fondos de financiamiento compensatorio, esquemas asimétricos de financiamiento de los proyectos de infraestructura y otros mecanismos financieros innovadores.
- Crear un fondo solidario para la financiación de una política común de convergencia estructural (económica y de cohesión social), en la línea de la experiencia europea y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

b) Cooperación horizontal

- Fomentar la cooperación técnica hacia los países de menor desarrollo relativo por parte de los países más desarrollados de la región, a través de diferentes mecanismos de cooperación, entre los cuales se encuentra la creación de bienes públicos regionales².

c) Cooperación técnica internacional no reembolsable

- Articular acciones conjuntas orientadas a lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos de la cooperación internacional para proyectos priorizados por los países de menor desarrollo económico relativo.

² Bienes públicos transnacionales cuyas propiedades de no-rivalidad y no-exclusión se extienden sobre las fronteras nacionales, pero son contenidos en un conjunto bien definido de estados o en una región geográfica determinada. Algunos ejemplos de bienes públicos regionales son: la coordinación macroeconómica, la armonización de normativa fitosanitaria, el establecimiento de redes aeroportuarias, la infraestructura para el transporte, el control de epidemias, la investigación agrícola, etc.

VI. MECANISMOS Y PLAN DE ACCIÓN INMEDIATO

34. Se propone constituir un Grupo de Alto Nivel integrado por representantes de todos los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones con la participación de los Secretariados como asesores y secretaría del mismo.
35. Este Grupo de Alto Nivel sobre Asimetrías en la Comunidad Sudamericana de Naciones (GANNA) podría tener como tareas iniciales las siguientes:
 - La selección de indicadores relevantes que puedan sustentarse con datos disponibles periódicamente y que reflejen las principales asimetrías en los países.
 - El establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los indicadores seleccionados para evaluar el impacto de las políticas comunitarias y tener un conocimiento de la evolución de las brechas, para lo cual se contará con los aportes de los centros de información y bases de datos de los diversos organismos regionales.
 - La concreción de un proyecto piloto para cada una de las líneas de acción, tanto las referentes a Acceso a Mercados, como a Políticas de Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y las Derivadas de Políticas Públicas.
36. A seguir se plantean algunas propuestas de los proyectos con los que podría iniciar el GANNA su funcionamiento:
 - A. Acceso a Mercado
 - a. Trato Especial y Diferenciado: En este caso la principal tarea del grupo consistiría en que con base a los trabajos del Grupo de Convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica (ACES) y en el momento de pensar en un acuerdo marco, se preserve y optimice el Trato Especial y Diferenciado.
 - b. Garantías de acceso a los mercados para los países de menor desarrollo: El trabajo se podría iniciar mediante la recopilación de las principales trabas no arancelarias con las que se enfrentan los países de menor desarrollo.
 - B. Políticas de Tratamiento de las Asimetrías Estructurales
 - a. Complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: Para iniciar las tareas se podría realizar una recopilación de las principales instituciones de fomento directo de la competitividad y sus principales herramientas.
 - b. Infraestructura física: profundización del enfoque IIRSA: Hacer un seguimiento de la IIRSA, sobre todo de las cuestiones que van más allá de los proyectos de infraestructura propiamente dichos.

C. Políticas de Tratamiento de las Asimetrías Derivadas de Políticas Públicas

- a. Cooperación en políticas macroeconómicas: Determinar un grupo de variables macroeconómicas a las que se le puede hacer un seguimiento.
37. De manera a minimizar el costo de funcionamiento del GANA, el mecanismo de reuniones podría ser, principalmente, a través de videoconferencias, y para hacer el seguimiento de las mismas se podrá utilizar el E-CAN o algún otro mecanismo similar.
-