

DOCUMENTO 1

NOVIEMBRE DE 2005

REFLEXIONES SOBRE EL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO DE LA ALADI COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN¹

Carlos Ons

ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

Desde su inicio, el proceso de integración regional² y sus distintos movimientos alteraron períodos de impulso y estancamiento, de expectativa y frustración. También sufrieron sucesivas mutaciones, que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la ALAC y la experiencia inicial del Grupo Andino —fuertemente asociada a una política de planificación de economía— a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI y las numerosas iniciativas, independientes de las instituciones centrales del proceso, que buscan aportar opciones de integración y cooperación en sectores o áreas específicas.

Después de más de cuatro décadas y sin desconocer sus logros, la integración regional parece seguir buscando su camino. La situación actual muestra al Mercosur y a la Comunidad Andina enfrentando problemas de identidad, de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países que los integran y con dificultades para culminar las negociaciones conjuntas con países o grupos de países extrarregionales. Las iniciativas de alcance hemisférico se fueron desgranando en negociaciones parciales como respuesta a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo continental. Los acuerdos que deben conducir a una convergencia de la apertura recíproca de los mercados entre los países que integran el Mercosur y la CAN tienen pocos efectos prácticos inmediatos y pusieron de manifiesto las dificultades y complejidades técnicas derivadas de las prácticas de negociación seguidas en la ALADI.³

¹ Las opiniones y conceptos vertidos en este documento no representan la visión oficial del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.

² Este documento se refiere a la integración entre los países miembros de la ALADI y a la CSA, incluyendo los procesos subregionales. No tiene en cuenta el proceso centroamericano y la Comunidad del Caribe.

³ Los acuerdos de complementación económica 58 y 59 resultan particularmente complejos, ya que mantienen programas de liberación separados para cada par de países participantes. A esto se agrega una dificultad común para todos los acuerdos de la ALADI, que es la falta de actualización de las versiones de la nomenclatura empleada y el mantenimiento de observaciones o referencias históricas, que en buena medida resultan superfluas.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Por otro lado, Chile y México, los países que menos se han comprometido en la región y que se han proyectado con mayor decisión e intensidad hacia los mercados de los países desarrollados, aparecen como exitosos en sus experiencias de inserción internacional.⁴

En este escenario, iniciativas como la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones o la formación a través de la ALADI de un espacio de libre comercio (ELC) despiertan, independientemente de su mérito, cierto escepticismo.

Mientras la Comunidad Sudamericana de Naciones ha sido ampliamente promovida y ha motivado la atención de los jefes de Estado y el impulso personal de algunos de ellos, las decisiones de la ALADI sobre la formación del espacio de libre comercio pasaron relativamente desapercibidas fuera del ámbito de la Asociación. Sin embargo, la Declaración del Cusco y las decisiones de la reciente reunión presidencial de la Comunidad Sudamericana establecen una vinculación expresa entre esta y el ELC de la ALADI.

¿Estamos frente a iniciativas destinadas a hacer prosperar y a dinamizar el proceso de integración, mejorando las condiciones para resolver los nudos que enfrentan el Mercosur y la CAN? ¿Se trata de un nuevo paso al costado para reducir la presión en los movimientos subregionales? ¿Serán nuevos ejercicios retóricos sin más efecto que el desvío de esfuerzos y recursos? Estas dudas son legítimas, porque todas esas posibilidades ya se han dado en el pasado.

Las estrategias de desarrollo e inserción externa no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de la mayoría de los países de la región. El incremento de la pobreza y la exclusión social, los conflictos sociales y sus efectos sobre la estabilidad política e institucional crean una suerte de círculo vicioso que frena el desarrollo social y económico. Si miramos hacia atrás, podemos constatar cómo la región fue perdiendo terreno en el mundo. Los países con ingresos más altos por habitante en la década de los sesenta —como es el caso de Argentina, Uruguay o Venezuela— fueron ampliamente superados por algunos países europeos (España y Portugal) y asiáticos (Corea y Malasia, entre otros).

El presente documento no pretende ser más que un borrador, que tiene por propósito promover la discusión de enfoques sobre posibilidades y estrategias de integración, básicamente alrededor de la formación de la CSA y de la negociación del ELC de la ALADI. Con ese fin se avanzan algunas ideas sobre la caracterización del proceso de integración en la actualidad y sobre opciones estratégicas para canalizar las energías políticas hacia proyectos viables y relevantes para el desarrollo y la inserción externa de los países de la región.

La integración regional en el año 2005

Los cambios en el contexto internacional determinan nuevas exigencias para que la integración regional sea un instrumento efectivo de desarrollo económico y facilitador de la inserción de los países de la región en la economía global.

⁴ Chile suscribió acuerdos del tipo TLC con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países extrarregionales. México participa en el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, y suscribió un TLC con la Unión Europea.

El escenario proteccionista que prevaleció hasta fines de los años ochenta permitía otorgar preferencias de intensidad suficiente para provocar desvíos de corrientes de comercio. En ese mismo escenario, los países de la región se mostraban poco dispuestos a abrir recíprocamente sus mercados a la competencia. En la actualidad, la liberalización generalizada de las importaciones y el descenso de los aranceles reducen la intensidad de los efectos de las preferencias comerciales y ponen de relieve la importancia de otros factores como la vecindad, el transporte, el financiamiento, la adecuación de la producción a la demanda y, en general, de los factores que inciden en la competitividad. Paralelamente, el intercambio de servicios, el tratamiento a las inversiones, la propiedad intelectual y el desarrollo de la economía del conocimiento adquirieron protagonismo en la agenda multilateral, en las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, y, finalmente, en la agenda regional.

La coexistencia entre el multilateralismo, el regionalismo y el bilateralismo ha permitido a los países de la región preservar sus vínculos preferenciales recíprocos, concretar o iniciar la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países de participación relevante en el comercio internacional. En estas negociaciones se enfrentan las mismas dificultades que se registran en el ámbito multilateral en temas críticos para los países en desarrollo, como son el comercio y los subsidios agrícolas, y la propiedad intelectual.

En este escenario, los organismos regionales y los países miembros fueron actualizando conceptos, políticas, instrumentos e instituciones, pero aún queda un amplio espacio de actualización y sistematización, y principalmente de diseño de un modelo regional.

La identidad del proceso de integración regional

El proceso de integración condujo a la formación de dos bloques subregionales —la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur— basados, en lo comercial, en uniones aduaneras imperfectas y una red de acuerdos de comercio que vinculan a ambos bloques entre sí y a estos con Chile, Cuba y México. Tanto los movimientos subregionales como una parte de los acuerdos por pares o grupos de países, incorporan el tratamiento de temas adicionales a la liberación arancelaria, adoptando la configuración OMC plus. Todos estos acuerdos se negociaron, suscribieron y funcionan en el marco de la ALADI.

El avance de los programas de liberación arancelaria vigentes indica que para el año 2007 más de 80% del comercio intrarregional estará libre de gravámenes a la importación.

Paralelamente tienen lugar procesos de integración y cooperación en sectores específicos o en ámbitos geográficos definidos, como el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado Amazónico, el Tratado de la Hidrovía, el FONPLATA, el Tratado de URUPABOL y otros acuerdos y acciones integradoras bilaterales. Estos se desarrollan con autonomía y con diversos enfoques según las expectativas de los países que los impulsan y la propia naturaleza de sus objetivos.

Cuarenta y cinco años después de la suscripción del Tratado de Montevideo, que instituyó la ALALC, *la integración regional es un proceso al que concurren múltiples instituciones, con cobertura geográfica diversa y diferentes objetivos*. La liberación del intercambio recíproco

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

concentró los mayores esfuerzos, pero por dentro de la ALADI, la CAN y el Mercosur. Por fuera de ellos se avanzó en diversas áreas de cooperación económica, en integración física, cultural y social, y se establecieron y funcionan foros de concertación política.

Este modelo de integración, aparentemente fragmentado y disperso, es representativo de la realidad y diversidad de los países de la región, de la pluralidad de estrategias de desarrollo y de los cambios que se produjeron en la región y en el contexto internacional en el cual sus países deben insertarse.

En su momento, las características de la ALADI respondieron a la necesidad de los países miembros de contar con esquemas flexibles y progresivos, que les permitieran aprovechar las oportunidades de negociar, sin imponerles obligaciones multilaterales muy estructuradas, como lo era la zona de libre comercio de la ALALC. Fue una solución no ortodoxa, vista como un retroceso en relación a la zona de libre comercio multilateral, pero que permitió preservar y ampliar un sistema preferencial de comercio entre los países miembros, que entre otros frutos facilitó la constitución del Mercosur.

Junto con esta enseñanza, que apunta a la preservación de la flexibilidad, el pluralismo y la multiplicidad, debemos tener en cuenta otras lecciones del pasado.

En primer lugar, los programas muy dilatados han terminado resultando intrascendentes o —en la mayoría de los casos— no han podido sostenerse. La formación de la zona de libre comercio de la ALALC, las sucesivas mutaciones del Grupo Andino y los cambios en los cronogramas del Mercosur son algunos casos ilustrativos.

En segundo lugar, los compromisos “pesados” sobre armonización o coordinación de instrumentos y políticas han resultado de muy difícil cumplimiento. Los programas de perfeccionamiento de las uniones aduaneras de la CAN y del Mercosur son casos típicos pero no los únicos.⁵

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta la incidencia de las negociaciones y acuerdos multilaterales sobre las negociaciones y acuerdos regionales. Las obligaciones asumidas por los países de la región en el GATT, el Consejo de Cooperación Aduanera y luego en la OMC y la OMA presionaron hacia la adopción de medidas de armonización y modernización de los instrumentos de comercio exterior en la región. Los avances y estancamientos en las negociaciones multilaterales incidieron e inciden en las negociaciones sobre comercio, tanto dentro de la región como con terceros países.

La situación y los avances de la integración latinoamericana no son comparables con el proceso que condujo a la formación de la Unión Europea. La integración europea no puede explicarse sin la Segunda Guerra Mundial, sin el plan Marshall y sin el valor estratégico que tuvo Europa para los Estados Unidos en el período inicial de la guerra fría. La recuperación de Europa, sustentada por el apoyo norteamericano, la llevó a constituirse rápidamente en potencia económica y comercial, mientras que América Latina mantuvo una participación marginal y decreciente en la economía internacional. El fenómeno europeo

⁵ Desde 1964 y 1965 la ALALC incursionó en un programa ambicioso de coordinación y armonización de instrumentos, que fue aplicado también por el Grupo Andino, y en algunas materias fue continuado por la ALADI. No obstante, al llegar a la etapa de decisiones que implicaban compromisos de modificación de normas por los países miembros, la mayoría de los proyectos se estancó o las decisiones adoptadas por los órganos regionales no fueron aplicadas en la práctica.

tuvo sus condiciones y rasgos propios, que no son replicables en otros continentes. La propia teoría de las uniones aduaneras se desarrolló inicialmente para analizar, evaluar y fundamentar la formación del mercado común en Europa.

La integración latinoamericana, en cambio, responde a características propias de la región y a las necesidades variadas de inserción externa de los países que la componen. Los incentivos históricos, políticos y económicos que sustentaron la formación de la Unión Europea no tienen paralelo en América Latina. *El pluralismo institucional, la diversidad de enfoques y los cambios de rumbo que caracterizaron y caracterizan al proceso de integración en América Latina, reflejaron y reflejan el camino posible, y no deberían ser evaluados con parámetros propios de realidades muy diferentes.*

Los factores de orientación del proceso de integración regional

No obstante la necesidad de preservar una apreciación realista de las posibilidades del proceso de integración, vale la pena reflexionar sobre tres factores que pueden contribuir a su adecuación a requerimientos y oportunidades efectivas.

En primer lugar, los avances en los esquemas de apertura de mercados por pares y grupos de países, en la ALADI, la CAN y el Mercosur, han conducido con el tiempo a un estado de libre comercio dentro de la región. Como se ha señalado, para el año 2007 el 80% del intercambio intrarregional estará libre de gravámenes a la importación. Esta circunstancia, más los recientes avances en la convergencia comercial entre la CAN y el Mercosur y las resoluciones adoptadas en la XIII reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, hacen pensar que llegó la hora de constituir un *área de libre comercio regional*, mediante la convergencia de los acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales, y la unificación o armonización de las normas que regulan el comercio intrarregional. Esta idea no es contradictoria con las experiencias destacadas en párrafos anteriores. De hecho, en el aspecto arancelario el tiempo ha realizado buena parte de la tarea y, en lo que hace a la regulación del comercio, se trata de contemplar una necesidad de los operadores en instrumentos esencialmente técnicos.

En segundo lugar, la *concertación política*. La experiencia en el manejo conjunto de negociaciones con países y bloques extrarregionales a través de las políticas comerciales comunes de la CAN y el Mercosur, y los intereses compartidos en relación con el sistema multilateral, pueden conducir al fortalecimiento de los mecanismos políticos e institucionales de coordinación y conducción colectiva de los distintos esquemas de integración y a la consolidación y ampliación de los compromisos asumidos por los países miembros. Una superestructura de conducción política y estratégica contribuirá al alineamiento y compatibilización de los proyectos e instituciones y mejorará la eficiencia del proceso, sin abandonar la flexibilidad, el pluralismo y la multiplicidad que caracterizan a la integración regional en la actualidad.

En tercer lugar, *la integración comercial y el libre comercio dentro de la región resultan insuficientes como respuesta a las necesidades de los países que la integran*. La inserción activa y eficiente de la región en la economía global requiere actuar sobre los diversos factores determinantes de la competitividad y de la formación, desarrollo y explotación de ventajas

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

comparativas dinámicas. Las transformaciones en la estructura productiva de los países con incorporación de la economía del conocimiento, el desarrollo de la oferta de bienes y servicios competitivos, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, la promoción de la inversión y del empleo de calidad, y el fortalecimiento de gestión empresarial son parte del esfuerzo de integración. La cooperación regional y la acción colectiva en esas áreas será el instrumento que permita un aprovechamiento efectivo del mercado ampliado a todos los países de la región y la conexión entre el comercio y los factores que hacen al empleo, la distribución del ingreso y la estabilidad social e institucional. Ello implica una actualización del enfoque y de la agenda de la integración regional.

El respaldo político

La formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio tiene obvias repercusiones económicas y sociales en los países involucrados, e implica transferir a la gestión colectiva decisiones sobre el manejo de la regulación del comercio exterior y las negociaciones comerciales con terceros países. La integración y cooperación en otros ámbitos también supone la puesta en común de recursos, decisiones y gestión.

Por estas razones, *la integración debe ser vista siempre como un fenómeno político, que únicamente puede prosperar en la medida en que existan intereses compartidos y convergentes entre los países que participan, y que solo es sustentable en la medida en que es percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.* Los avances y los estancamientos en el Acuerdo de Cartagena, la CAN y el Mercosur están vinculados a estos factores. El fortalecimiento de la integración regional, basado en la convergencia y ampliación de los compromisos actuales, dependerá también de la compatibilidad de intereses y del apoyo social. La voluntad política, si no está sustentada en intereses compatibles y apoyo social, queda en mero voluntarismo.

Un replanteo de la integración regional tiene que despertar en todos los países participantes la expectativa de efectos sobre los elementos que más preocupan a las sociedades y los gobiernos. La pobreza y la exclusión social, el desempleo, las pautas de distribución del ingreso, la insuficiencia de la inversión, la debilidad de la gestión empresarial, la vulnerabilidad de las economías son los aspectos que presiden estas preocupaciones. Para los países, la integración será eficiente en la medida que genere oportunidades de inversión, mayor actividad económica con aumento de empleo e ingreso, y cree condiciones para transformaciones en la estructura de producción y en la estructura empresarial que permitan competir en la economía global. Puesto de otra manera: que genere, en términos sustentables, empleo e ingresos y recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Por otra parte, *la integración no puede ser vista como un instrumento acotado exclusivamente a incidir en las relaciones internas de la región.* Para América Latina, la integración debe ser un instrumento para alcanzar mejores condiciones de inserción en la economía global. Debemos integrarnos para competir y no para protegernos del resto del mundo. La práctica del regionalismo abierto permitirá fortalecer la promoción y defensa de los intereses regionales en el sistema multilateral, negociar en forma conjunta, como ya lo hacen la CAN y el Mercosur, con terceros países y grupos de países, y, en general, afianzar ventajas comparativas dinámicas en la región para proyectarlas a la economía global.

Es necesario establecer claramente la asociación entre la producción de bienes y servicios, el intercambio intrarregional y la inserción de la región y los países que la integran, en la economía global. Los proyectos de integración y cooperación deben tener siempre presente este encadenamiento. No hay comercio sin producción competitiva y no habrá desarrollo sin una inserción activa en la economía global.

El futuro de la integración latinoamericana y de sus instituciones dependerá de que se alcancen coincidencias, en el plano operativo, sobre los objetivos del proceso, que se encuentren mecanismos que permitan equilibrar la participación de todos los países neutralizando los efectos de las asimetrías, y que cada país perciba un balance favorable en la comparación de costos y beneficios de la participación en el proceso.

El espacio de libre comercio como opción estratégica

La estrategia de integración, en las condiciones actuales de la región, debería *promover una convergencia efectiva, manteniendo las características actuales de pluralidad institucional, multiplicidad de ámbitos y flexibilidad.* Estas características fueron las que determinaron la sustitución de la ALALC por la ALADI y las que permitieron la preservación de los vínculos entre las subregiones y los países en el marco de la ALADI. Una estrategia compatible con estas condiciones incluiría una serie de líneas de acción, aglutinadas por una instancia política que oriente el proceso en todos sus componentes y asegure la coordinación y compatibilidad de las acciones de las diversas instituciones participantes, según esa orientación.

- *Formación de un mercado regional* mediante la convergencia de los programas de liberación en curso y la armonización o unificación de las normas que rigen las distintas disciplinas comerciales. A este objetivo responde el Espacio de Libre Comercio de la ALADI. Dentro de este mercado regional, el Mercosur y la CAN pueden mantener su arancel externo común y aplicar la “libre práctica” si llegan a esa decisión, pero en los demás aspectos se trataría de alcanzar una regulación uniforme del comercio intrarregional.
- *Formación progresiva de un espacio OMC plus* (en realidad el ELC, al incorporar los “nuevos” temas tiende a eso) a partir de la convergencia de los programas en curso o previstos por la CAN y el Mercosur. El ELC tiene en cuenta los temas esenciales para constituir dicho espacio. En la CAN, el Mercosur y en acuerdos bilaterales podrían existir tratamientos más avanzados, pero el espacio OMC plus aseguraría un tratamiento regional básico de la mayoría de los temas relevantes para las relaciones económicas intrarregionales y la inserción en la economía global.
- *Ámbito regional para la formación de posiciones negociadoras comunes* en el sistema multilateral o foros vinculados al sistema multilateral. Ese ámbito también serviría para analizar negociaciones con terceros países y convenir posiciones comunes en determinados temas, fortaleciendo la posición regional, aun cuando las negociaciones se realicen en forma independiente (ese es el caso de las negociaciones de la CAN y el Mercosur con la Unión Europea). Se trataría de preservar la flexibilidad actual, respetar la política comercial común de las organizaciones subregionales

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

y al mismo tiempo definir y aplicar ciertos estándares de negociación que preserven la cohesión regional y los intereses compartidos.

- *Coordinación de proyectos sectoriales (energía, comunicaciones, etc.) o de ámbito geográfico (Cuenca del Plata, Tratado Amazónico)* para asegurar la consistencia de objetivos y programas y la optimización del uso de recursos, y el diseño y ejecución de programas regionales orientados a fortalecer la cooperación para la mejora de la competitividad, la consolidación de ventajas comparativas dinámicas, promover el desarrollo territorial, la inversión privada, la mejora de la infraestructura física y otros factores que inciden en la capacidad de aprovechar el mercado regional y proyectarse al mercado global.
- *Instancia de dirección política y coordinación interinstitucional*, que oriente, compatibilice y apoye la gestión de las distintas organizaciones que participan en el proceso. El respaldo y la fuerza que den los países a esta instancia, son el aspecto crítico de la estrategia.

La convergencia y la acción regional, tanto en los aspectos sustantivos como instrumentales, va a estar acotada por la coincidencia o complementariedad de intereses y la mayor eficacia de la gestión regional, en relación a la subregional o bilateral. Estos criterios delimitarán una frontera flexible entre la actuación autónoma de las distintas organizaciones y los programas y proyectos regionales, y asegurarán la coherencia de un proceso plural y múltiple.

Los mecanismos y objetivos del Mercosur y la CAN son relativamente similares o compatibles, pero eso no significa que la asociación o la convergencia sean más fáciles. Cada sistema tiene su propio equilibrio, que puede soportar o no la participación de socios adicionales. Además, cada sistema se ha desarrollado sobre una base de vínculos geográficos, históricos, económicos y culturales que les son propios.

La convergencia puede tener tres dimensiones que no necesariamente se activarían al mismo tiempo, con la misma intensidad y la misma velocidad: política, económica y social. La convergencia política no depende tanto de las coincidencias ideológicas entre los gobiernos, sino más bien de las coincidencias en intereses concretos en el posicionamiento internacional y en las relaciones recíprocas.

El espacio de libre comercio y la convergencia

Las últimas reuniones del Consejo de Ministros de la ALADI pusieron énfasis en tres temas: la convergencia de los acuerdos de liberación comercial, la ampliación de los mandatos de la ALADI a temas no estrictamente comerciales pero esenciales para desarrollo del mercado regional y la mejora de las posibilidades de inserción de los países miembros en la economía global, y la búsqueda de mecanismos efectivos para la participación equilibrada de los países de menor desarrollo relativo (PMDR) en el proceso de integración.

De las bases para la formación del ELC —resolución 59 (XIII)— surgen dos características relevantes:

- *El ELC no será un nuevo mecanismo de liberación comercial, sino el resultado de la aplicación y profundización de los acuerdos vigentes —incluidos el Mercosur y la CAN— y la suscripción de nuevos acuerdos de alcance parcial que completen los vacíos actuales en materia de acuerdos bilaterales de libre comercio. La negociación sobre la armonización de las normas que regulan el comercio intrarregional partirá de las disposiciones incluidas en los acuerdos actuales. Esta aproximación preserva la flexibilidad propia de las negociaciones subregionales y bilaterales, y aprovecha el impulso de estas. El objetivo es la regionalización del proceso, sin que ello implique adoptar un esquema multilateral. Sin perjuicio de ello, no debe subestimarse la necesidad de superar la complejidad y falta de transparencia de los acuerdos vigentes; se los debe adecuar formalmente a las técnicas de negociación actuales y se debe actualizar las nomenclaturas utilizadas para registrar los productos.*
- El ELC incluirá el tratamiento de una serie de materias que lo convertirían en un formato OMC plus, y tenderían a incorporar toda la actividad relevante de la ALADI, incluso el sistema de apoyo a los PMDR. En este caso también la formación del ELC se basaría y respetaría los avances subregionales y bilaterales.

La formación del ELC, según los criterios señalados, marcaría una etapa del proceso de integración que no responde a las figuras convencionales de zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común, pero que sería la expresión de la integración regional posible a principios del siglo XXI. El ELC, tal como está concebido en la resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros, implica una definición estratégica y una meta de integración. Mantiene el carácter plural y multidimensional del proceso de integración, e incorpora el enfoque integral de la inserción externa de los países de la región. En lo institucional, ratifica para la ALADI la función de cobertura jurídica, técnica y logística de las negociaciones sobre comercio y cooperación económica. En este plano, la ALADI deberá apoyar su gestión en los avances del Mercosur y la CAN, y de las negociaciones bilaterales puede servir de soporte técnico y de desarrollo de programas para la CSA, y ofrece las condiciones para constituir el punto de encuentro entre esta y México y Cuba.

Los tres pilares de la actualización del proceso de integración

Las resoluciones del Consejo de Ministros: 59 (XIII) sobre bases para la formación del ELC, 60 (XIII) sobre el rol de la ALADI y 61 (XIII) sobre participación de los PMDR en el proceso de integración, reflejan una actualización de los enfoques y de la temática, que aproxima a la Asociación a los temas económicos y sociales prioritarios para los países miembros y para la inserción externa de la región en la economía global.

La actualización del proceso de integración, en los términos anteriores, se sustentaría en tres pilares:

- *El enfoque integral del mercado regional, incorporando el tratamiento de los temas que tienen que ver con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios, y la obtención de ventajas comparativas dinámicas. El desarrollo de la oferta de bienes y servicios y la competitividad son responsabilidades*

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

nacionales que están asociadas a las condiciones de acceso a los mercados externos. La cooperación recíproca para apoyar los esfuerzos nacionales en aspectos tales como la mejora de la productividad y de la gestión empresarial, la incorporación de conocimiento en la producción y comercialización, la captación de inversiones, el financiamiento, el apoyo a los encadenamientos productivos entre empresas de distintos países, el desarrollo territorial y la promoción del comercio de vecindad, la actualización tecnológica, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, tendrá un papel relevante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado regional y también para proyectar la producción regional al mercado global. La ALADI puede apoyar los proyectos y programas subregionales y bilaterales, y promover su convergencia buscando ampliar los beneficios y optimizar la utilización de recursos.

- La *proyección externa de la integración regional*. Nos integramos para mejorar las condiciones de inserción de la región en la economía global y no para aislarnos del resto del mundo. La integración y la acción conjunta crearán mejores condiciones para la promoción y defensa colectiva de los intereses de región en el sistema multilateral y en las negociaciones con terceros, en aspectos tales como la regulación del comercio, la defensa del empleo, los recursos naturales y ambientales, y las posibilidades de desarrollo de la nueva economía.
- El *tratamiento de las asimetrías* entre los países miembros, con énfasis en la creación de condiciones para una participación efectiva de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración. En un escenario de economías abiertas o relativamente abiertas, donde los componentes de las relaciones económicas entre países han cambiado sustancialmente en su contenido y peso relativo, la ALADI debería actualizar la definición de las asimetrías en los procesos de integración y de negociación, la concepción del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo y buscar nuevos mecanismos para neutralizar los efectos de las asimetrías, que vayan a sus propias raíces. Sin perjuicio de mantener el principio de tratamiento favorable y diferenciado para los PMDR en los diferentes contenidos del ELC, es necesario reconocer que la posibilidad de tratamientos diferenciales efectivos de tipo arancelario se reduce considerablemente. La cooperación regional para el desarrollo de la oferta y la mejora de la competitividad, debería ser el rasgo distintivo del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo.

La cuestión institucional

Finalmente, la actualización del proceso de integración requiere un fortalecimiento de la institucionalidad que contemple el apoyo y orientación política del más alto nivel y por encima de las diversas organizaciones que actúan en la región, introduzca mecanismos que aseguren la coordinación efectiva y compatibilización de proyectos y programas, y ámbitos de participación social, sin que ello implique sustituir la pluralidad de proyectos e instituciones.

La CSA puede jugar el papel de apoyo y orientación política del proceso.

La ALADI puede jugar un papel central como respaldo operativo de la CSA. Ya está dando la cobertura jurídica al proceso de convergencia comercial entre la CAN y el Mercosur y las resoluciones de la última reunión del Consejo de Ministros aprobaron la formación del ELC, y ampliaron y reiteraron los mandatos para atender diversos temas vinculados al desarrollo económico de la región.

Sin embargo, no podemos ignorar que en la ALADI participan dos países —México y Cuba— que no integran la CSA. Ello no sería un impedimento para que el ELC sea el instrumento que cumpla con el objetivo de la formación de una zona de libre comercio sudamericana. La convergencia, de acuerdo con las bases aprobadas por la resolución 59 (XIII), puede ser gradual y tener ritmos diferentes según los países y bloques subregionales. Este principio permitiría la convivencia en un mismo instrumento de una zona de libre comercio sudamericana y un área de libre comercio en la que participen todos los países de la ALADI.

Por otra parte, la ALADI y el proceso de formación del ELC pueden tender un puente entre la CSA y México y Cuba, para el desarrollo de proyectos y la toma de posiciones, en la medida que existan intereses compartidos.

En definitiva, se trata de un tema de decisión política que puede tener soluciones instrumentales e institucionales, y que no debería ser un obstáculo para que la ALADI se constituya en el soporte operativo de la CSA.