

ALADI (G. 45) 11

O Papel Atual da ALADI no Processo de Integração



Secretaria-Geral
da ALADI

O PAPEL ATUAL DA ALADI NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

INTRODUÇÃO

Este documento apresenta informações gerais sobre os trabalhos que estão sendo desenvolvidos pela Secretaria-Geral da ALADI no âmbito dos mandatos dispostos pela XIII Reunião do Conselho de Ministros da Associação em suas Resoluções 59, 60 e 61, de 18 de outubro de 2004.

Portanto, as bases para a conformação progressiva de um Espaço de Livre-Comércio (ELC) na ALADI (Resolução 59), bem como a especial atenção aos países de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDERs: Bolívia, Equador e Paraguai) (Resolução 61) fazem parte do novo papel da Associação para o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração regional (Resolução 60).

Em resposta à vontade política dos países-membros e no âmbito de seus deveres e competências, em coordenação com o Comitê de Representantes, a Secretaria-Geral está preparando documentos de trabalho que contribuam para o cumprimento dos mandatos acima referidos, cujo conteúdo resumimos abaixo.

Acontecimentos regionais de clara significação política, posteriores à referida Sessão XIII do Conselho de Ministros da ALADI, quais sejam: a Declaração de Cuzco, de Dezembro de 2004, e a Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada em Brasília, em 30 de setembro deste ano, serviram como origem e fonte de solicitudes às organizações de integração regional. No caso particular da ALADI, o pedido está ligado à apresentação de propostas e comentários sobre a criação de uma área sul-americana de livre-comércio, incluindo a Guiana e o Suriname, países não-membros da ALADI, em coordenação com a Comunidade Andina e com o MERCOSUL; sua convergência, por sua vez, é objeto de uma resolução específica da Cúpula de Brasília.

É nesse contexto que é desenvolvido o trabalho da Associação em seu conjunto e da Secretaria-Geral, em particular. A isso respondem os esforços da ALADI, assumindo os riscos e desafios de uma integração regional de múltiplas dimensões, tão necessária quanto inadiável neste mundo globalizado.



Dr. Didier Opertti Badán
Secretário-Geral



Montevideu, em 9 de dezembro de 2005.

22402

1. Situação Atual

A Décima Terceira Reunião do Conselho de Ministros da Associação, de outubro de 2004, é um marco fundamental no desenvolvimento do processo de integração regional no âmbito da ALADI, baseado nos avanços de seus primeiros 25 anos de existência e na vontade política manifesta em suas Resoluções 59, 60 e 61 (XIII). Essas Resoluções estabelecem as bases para a ação da Associação no médio prazo e têm como meta aprofundar o processo integrador e desenvolver sua nova agenda temática.

As decisões adotadas pelo Conselho e os trabalhos em andamento para implementá-las têm como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano, que será alcançado, gradativamente, por meio de compromissos que envolvam todos os países-membros. Isso será feito levando em conta os princípios estabelecidos no Artigo 3 do Tratado de Montevidéu 1980 (TM80), cuja vigência e aplicação permitiram chegar ao atual estágio de desenvolvimento do processo e garantir sua evolução para o objetivo final.

A ALADI tem hoje um ativo considerável, especialmente o referido à integração comercial, apoiado em uma ampla rede de acordos bilaterais e multilaterais, que envolvem os 12 países-membros. Essa rede de acordos está em permanente processo de expansão e aperfeiçoamento, que se torna visível nos 13 Acordos de Livre-Comércio (ALC) que cobrem as relações da maioria dos países-membros, e em 17 acordos de preferências fixas¹.

Segundo estimativas da Secretaria-Geral, o montante total das importações intra-regionais atingirá, no fim de 2005, uns US\$ 76 bilhões, representando um recorde histórico no intercâmbio comercial. Em 2003, essa cifra foi de US\$ 44,9 bilhões, em contraste com 1980, ano de criação da ALADI, quando o comércio intra-regional atingiu US\$ 12 bilhões². Vale salientar que os ALC abrangem 86% do total do comércio intra-regional.

Apesar desses avanços, o referido patrimônio deve continuar a ser enriquecido para superar os obstáculos e limitações existentes e avançar para estágios superiores, que permitam à ALADI aproximar-se de seu objetivo final. A agenda de trabalho da Associação deverá incluir, entre outros, a transformação de acordos de preferências fixas em ALC, a harmonização da multiplicidade de normas e disciplinas comerciais existentes, o aumento da proporção do comércio intra-regional sobre o total das exportações da região e a ampliação da diversificação das exportações a terceiros países baseadas hoje, principalmente, em produtos básicos.

Com certeza, esse não é o único ativo da ALADI, que abrange também outras dimensões, quais sejam: as sociais, culturais, tecnológicas, do transporte e do turismo.

2. As Resoluções do Conselho de Ministros

As mencionadas Resoluções devem ser visualizadas levando em conta os ambientes internacional e regional, existentes no fim de 2004, e sua evolução previsível. Nesse contexto, as decisões do Conselho definem os alicerces para uma

¹ Onze dos quais correspondem à República de Cuba, que se incorporou à Associação em 1999.

² Montantes medidos em dólares correntes.

nova etapa do processo de integração, que permita um avanço qualitativo de seu estágio atual.

A Resolução 59 estabelece as "Bases para a Conformação Progressiva de um ELC na ALADI, na Perspectiva de Alcançar o Objetivo Previsto no TM80". A conformação desse Espaço será realizada respeitando os cronogramas de liberalização pactuados nos diferentes acordos e os marcos normativos que os regulam, e levarão em conta os princípios previstos no TM80 de pluralismo, convergência, flexibilidade, tratamentos diferenciais e multiplicidade (Artigo 3 do TM80)³.

Os componentes do Espaço são: o acesso aos mercados, as normas e disciplinas comuns, o apoio aos PMDERs e as matérias complementares que coadjuvam para seu fortalecimento.

A Resolução 60 define o papel da ALADI e seu funcionamento para o desenvolvimento do processo de integração regional. Esta Resolução consolida e amplia a agenda temática da Associação, aprofundando um conjunto de atividades voltadas para fortalecer o processo além do âmbito comercial. Dispõe, ainda, afiançar o papel da ALADI como fórum de reflexão e de consulta para seus países-membros em assuntos ligados à integração regional e às negociações comerciais. Fortalece, também, a capacidade técnica da Secretaria e lhe confere faculdades de coordenação interinstitucional com outros esquemas e mecanismos de integração e cooperação.

Em cumprimento a algumas das disposições desta Resolução, o Comitê de Representantes aprovou a nova estrutura orgânica e funcional da Secretaria-Geral, adequando sua organização às novas exigências, decorrentes dos mandatos do Conselho. Vale destacar que a nova estrutura reflete o equilíbrio das três categorias de países, segundo seu grau de desenvolvimento econômico relativo, e contempla a ampliação geopolítica da Associação.

Por sua vez, a Resolução 61, "Participação dos Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo no Processo de Integração", estabelece disposições complementares para facilitar aos produtos originários dos PMDERs o

³ "... os países-membros levarão em conta os seguintes princípios:

- a) Pluralismo, sustentado na vontade dos países-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região;
- b) Convergência, que se traduz na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano;
- c) Flexibilidade, caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada de forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração;
- d) Tratamentos diferenciais, estabelecidos na forma que em cada caso se determine, tanto nos mecanismos de alcance regional como nos de alcance parcial, com base em três categorias de países, que se integrarão levando em conta suas características econômico-estruturais. Esses tratamentos serão aplicados em determinada magnitude aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo; e
- e) Múltiplo, para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados a nível regional."

acesso aos mercados dos países-membros, bem como para implementar ações de cooperação em favor desses países, tendentes a superar os obstáculos endógenos e exógenos que incidem negativamente em sua participação no processo de integração regional.

Essas Resoluções mostram a necessidade de fortalecer a integração regional, inclusive além da esfera comercial, como caminho adequado para uma melhor inserção internacional das economias da região no mercado mundial. Esse enfoque renovado traz consigo inúmeros desafios e dificuldades, que é indispensável enfrentar para atingir uma maior equidade na distribuição de custos e benefícios que garantam o crescimento econômico e o bem-estar dos habitantes da região. Para isso, é necessário incorporar com maior ênfase a dimensão da integração nas políticas nacionais de desenvolvimento econômico.

3. O Espaço de Livre-Comércio (ELC)

A Resolução 59 do Conselho estabelece os alicerces para a conformação de um ELC no âmbito da ALADI. Neles reafirma-se a atual estratégia negociadora por pares ou grupos de países e fica estabelecido que sejam aprofundados os ALC assinados, que seja promovido o concerto de ALC entre os países que ainda têm acordos de preferências fixas e que seja promovida a harmonização e a incorporação, no nível mais conveniente, das normas e disciplinas necessárias para regulamentar o comércio e das matérias que complementam e potencializam esse Espaço, de conformidade com os princípios do TM80.

Na atual fase dos trabalhos da ALADI, a Secretaria-Geral e o Comitê de Representantes estão considerando diversos documentos que apresentam alternativas para o desenvolvimento do ELC.

Em definitivo, corresponderá aos governos definir as modalidades e a gradatividade para facilitar o considerável esforço que deverão fazer nos âmbitos político e técnico para avançar na construção do ELC. Essa construção supõe um compromisso para aprofundar o processo de integração em sua expressão tarifária e de formulação de normas reguladoras.

Quanto às normas e disciplinas comerciais, na atualidade coexiste uma multiplicidade de tratamentos própria das diferentes dinâmicas de negociação e dos equilíbrios entre os acordos vigentes. Portanto, a harmonização normativa constitui uma tarefa fundamental para facilitar o comércio intra-regional, reduzindo a complexidade decorrente dessa multiplicidade. Adicionalmente, para aprofundar o processo e facilitar a inserção da região na economia internacional, será preciso incluir na agenda de trabalho, com maior ênfase, os temas previstos na Resolução 59: comércio de serviços, propriedade intelectual, proteção dos conhecimentos tradicionais, investimentos, dupla tributação e compras governamentais.

Por outro lado, essa Resolução contempla um conjunto de matérias que complementam e potenciam o ELC, quais sejam: a integração física, a integração digital, o financiamento do comércio, o fomento produtivo e o relacionamento com os setores empresarial, trabalhista e acadêmico. Todas essas matérias fazem parte do programa de trabalho da Associação e há diferentes compromissos assumidos a respeito delas nos acordos assinados pelos países-membros.

O fundamento objetivo dessas bases está nos ALC já assinados, bem como em outros em processo de negociação, particularmente, os recentemente acordados entre os quatro países do MERCOSUL e a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela, membros da Comunidade Andina. A Bolívia, o outro membro da CAN, já tinha assinado um ALC com o MERCOSUL desde 1996. Isso completa a liberalização do comércio entre os países de ambos os esquemas sub-regionais.

Os Acordos acima mencionados e os assinados pelo Chile com 9 dos países-membros⁴ e pelo México com 5 são uma base importante para impulsionar o processo de convergência.

Outro fato significativo é a outorga mútua, pela CAN e pelo MERCOSUL (em 2005 e 2004, respectivamente), da condição de Estados Associados, que lhes permite participar de reuniões políticas de alto nível, incluindo as reuniões presidenciais.

4. Participação dos PMDERs no processo de integração

O TM80 estabeleceu o sistema de apoio aos Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo (PMDERs) como concretização normativa do princípio de Tratamentos Diferenciais.

O sistema de apoio baseia-se nos princípios de não reciprocidade e de cooperação comunitária, que contam com dois âmbitos básicos de aplicação: a) o das preferências econômicas e, b) o da cooperação e assistência técnica em favor desses países.

Até hoje, a aplicação desse sistema tem respondido, basicamente, a uma visão comercial das assimetrias, privilegiando o acesso aos mercados regionais dos produtos dos PMDERs, especialmente no tocante à concessão de preferências tarifárias, que resultou em um mercado regional livre de tarifas para os produtos dos PMDERs.

No entanto, isso contrasta com o uso efetivo dessas preferências pelos PMDERs, que, no caso do Paraguai e do Equador, não ultrapassa 8% e, no da Bolívia, é inferior a 5%. O balanço mostra que a integração não atingiu os benefícios esperados pelos PMDERs, não por falta de vontade política ou de um marco jurídico adequado, mas pela insuficiência de recursos e de ações para enfrentar as já referidas limitações impostas por fatores estruturais, de caráter endógeno e exógeno.

Nesse contexto, por meio das Resoluções 59 e 61, foram estabelecidos mandatos específicos que complementam o marco normativo existente na ALADI e ampliam o horizonte para o desenho de instrumentos e mecanismos mais efetivos, que permitam uma melhor inserção dos PMDERs no caminho para o mercado comum.

Nesse sentido, na Resolução 59, a partir do conceito de assimetrias e do reconhecimento de sua existência, destaca-se a importância de fortalecer o sistema de apoio como um dos componentes básicos no desenvolvimento do ELC, enfatizando seu caráter sistêmico, centrado em aprofundar a cooperação, com vistas a aumentar a produtividade e a competitividade das economias dos PMDERs.

⁴ O Chile tem acordos de livre-comércio com o MERCOSUL, a Colômbia, o Equador, o México, o Peru e a Venezuela; o México, com a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Uruguai e a Venezuela.

Por sua vez, a Resolução 61 estabelece linhas de ação muito específicas, no tocante a facilitar o acesso ao mercado dos produtos dos PMDERs, por meio do desenvolvimento de mecanismos e de acordos que garantam a certeza e a permanência das preferências recebidas por esses países, a avaliação periódica do sistema de tratamento preferencial, que permita a adoção de medidas para adequar os mecanismos às necessidades dos PMDERs. Esses mecanismos incluem ações complementares como a promoção das exportações, a inteligência comercial, e a construção da imagem-país, dentre outras.

Enfatiza, ainda, a necessidade de desenvolver ações de cooperação focadas no fortalecimento da competitividade dos PMDERs, especialmente, as referidas a aspectos produtivos e à otimização da capacidade de comercialização, com ênfase nas micro e pequenas empresas.

Além do mais, contempla-se o apoio a projetos e iniciativas regionais e sub-regionais de integração física que favoreçam os PMDERs, bem como novos acordos ou ações em matéria de transporte, telecomunicações e energia.

Por último, visa aprofundar na cooperação técnica e financeira com os PMDERs, por meio de uma maior articulação da cooperação da ALADI com a recebida por esses países de outras fontes.

No âmbito dos referidos mandatos, o Comitê de Representantes e a Secretaria-Geral estão desenvolvendo várias atividades para sua implementação.

5. A ALADI e a Comunidade Sul-Americana de Nações

Os Presidentes dos países da América do Sul decidiram, em sua reunião, celebrada na cidade de Cuzco, Peru, em dezembro de 2004, estabelecer a Comunidade Sul-Americana de Nações, cujos objetivos, programa de ação e outras diretrizes foram adotados nessa reunião e na Primeira Reunião de Chefes de Estado, realizada em Brasília, em setembro de 2005.

Na Declaração de Cuzco, os Presidentes assinalaram "sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano, integrado nas áreas política, social, econômica, ambiental e de infra-estrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que, de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, contribua para o fortalecimento da América Latina e o Caribe, e lhe outorgue uma maior gravitação e representação nos fóruns internacionais".

Esse espaço será desenvolvido, também, impulsionando "o aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile por meio do aperfeiçoamento da área de livre comércio, baseando-se no que for pertinente da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI. Os Governos do Suriname e da Guiana associaram-se a esse processo".

Por sua vez, as decisões emanadas da Reunião de Chefes de Estado de Brasília incluíram diversas encomendas aos organismos da região, entre eles, a ALADI, para apoiar o Programa de Ação aprovado naquela ocasião.

Quanto à ALADI, a convergência entre a CAN, o Chile e o MERCOSUL representará um avanço altamente importante para o desenvolvimento e a consolidação do ELC, levando em conta o princípio de flexibilidade previsto no TM80,

que permite que pares ou grupos de países avancem no processo segundo suas possibilidades e interesses em concreto. Ao mesmo tempo, o princípio da convergência não exclui a participação dos demais países-membros.

Outrossim, o Artigo 25 do Tratado permite que a Guiana e o Suriname participem da área sul-americana de livre-comércio, sem necessidade de aderir à Associação. Nesse sentido, há vários acordos assinados entre países-membros da ALADI com países centro-americanos ou caribenhos que se amparam nesse artigo.

Cabe destacar que, atualmente, os fluxos comerciais dos países sul-americanos que integram a ALADI representam mais de 75% do comércio intra-regional.

A Secretaria está trabalhando, em coordenação com as Secretarias da CAN e do MERCOSUL, sobre os temas ligados à convergência no interior da Comunidade Sul-Americana. Paralelamente, com as mesmas Secretarias e mais outros organismos regionais como a CEPAL, a CAF, o SELA e a OTCA, desenvolveram atividades para avançar na problemática das assimetrias.

6. Cooperação Interinstitucional

A Secretaria-Geral está desenvolvendo uma ativa coordenação com os diferentes organismos de integração e de cooperação da região e internacionais, voltada para apoiar as atividades da Associação e de seus países-membros.

Nesse sentido, vale referir as ações, tanto em andamento quanto em projeto, desenvolvidas com a CAF, a CAN, a CEPAL, o INTAL, a OTCA, a SEGIB e o SELA, que atendem especificamente diferentes linhas de trabalho, que comprometem a ação de cada organismo segundo sua própria especificidade.

Por outro lado, há projetos em andamento e outros programados de cooperação técnica com o BID, o CCI, a OMC e a UNCTAD, voltados para o fortalecimento da capacidade técnica e operacional dos países-membros em diversas áreas dos afazeres institucionais.

Recentemente, foi acordada uma linha de coordenação em matéria energética com a ARPEL, a CIER, a CEPAL, a OLADE e a ALADI, na qual cada organismo contribui com sua experiência e capacidade operacional para apoiar os empreendimentos dos países da região nessa área.

Vale salientar, ainda, a outorga à ALADI da condição de organismo observador junto à Assembléia Geral de Nações Unidas, acordado em sua 60ª reunião.

7. Os desafios futuros

O cumprimento das Resoluções emanadas da Décima Terceira Reunião do Conselho de Ministros deverá considerar, além das condicionantes próprias do concerto de acordos que permitam aprofundar e ampliar as consecuições atingidas, as mudanças de governo que ocorrerão em vários dos países-membros, as estratégias próprias dos esquemas sub-regionais e a evolução da economia internacional, que mostra uma mudança favorável para as exportações regionais. Ao mesmo tempo, deve-se considerar a multiplicidade de negociações comerciais, começando com a

Rodada de Doha da OMC, até negociações com terceiros países para concertar acordos de livre-comércio.

A ALADI não está nem pode estar alheia a essas realidades. Sua evolução para estágios superiores ocorrerá nesse contexto; por isso a necessidade de encontrar vias que permitam fortalecer a convergência, aprofundar e ampliar os compromissos comerciais, incluir os novos temas na agenda regional e incentivar a participação dos setores sociais no processo. Sob esta visão será impulsionado o desenvolvimento tecnológico e aprofundada a integração física nas áreas de transporte, infra-estrutura, energia e telecomunicações.

A agenda de trabalho da Associação, ampla e complexa, deverá atender metas específicas que permitam estabelecer, através de todos seus mecanismos e no momento apropriado, uma área de livre-comércio regional, como primeira etapa para a conformação do mercado comum.

A multiplicidade de negociações e de acordos assinados pelos países-membros entre eles e com terceiros exige reconsiderar a arquitetura institucional existente na região. Um primeiro passo nessa direção é fortalecer a coordenação interinstitucional entre os organismos de integração e de cooperação da região, preservando sua especificidade e âmbito de ação. Para isso é imprescindível reunir esforços e recursos, partilhar capacidades e experiências e, dessa forma, melhorar o apoio à ação dos países-membros de cada organização.

Por último, é preciso afiançar a participação dos diferentes setores econômicos e sociais no processo de integração e, ao mesmo tempo, incorporar a integração regional às preocupações e aos afazeres coletivos de cada um desses setores, especialmente, dos setores empresarial, trabalhista e acadêmico. Os benefícios e a importância da integração regional ainda não são tangíveis para a população latino-americana, e isso não facilita a consecução de uma identidade regional baseada em interesses comuns.

Todos os esforços que possam ser feitos para atingir esse objetivo serão bem-vindos pelo sistema de integração regional.