

ALADI (GFE) 8

Comité de Representantes



ALADI

Asociación Latinoamericana de Integración
Associação Latino-Americana de Integração

EVALUACION ENCOMENDADA POR LOS PRESIDENTES DEL GRUPO DE RIO EN LA DECLARACION DE CARACAS (LITERAL H))

ALADI/CR/DC/Informe
15 de marzo de 1991

El Comité de Representantes, en atención al mandato conferido por los Presidentes de los países participantes en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, "Grupo de Río", en la reunión de Caracas del 11 y 12 de octubre de 1990, ha examinado, con la debida objetividad e independencia los diferentes aspectos de la evaluación encomendada en el literal "H" de la "Declaración de Caracas" y, tras realizar la identificación de las actuales perspectivas y tendencias de la integración, arribó a las siguientes conclusiones:

INTRODUCCION

El Tratado de Montevideo 1980 es un instrumento lo suficientemente flexible para permitir la concertación de iniciativas parciales y subregionales compatibles con su objetivo de establecer, en forma gradual y progresiva, el mercado común latinoamericano. Asimismo, el Tratado provee a las Partes Contratantes de una adecuada cobertura jurídica frente al artículo XXIV del GATT respecto de los acuerdos de preferencias comerciales que se han concertado entre sí y regionalmente. Por ello debe ser preservado, pero, ante las nuevas realidades y perspectivas de la integración regional, se considera que ha llegado el momento de actualizarlo y perfeccionarlo.

Teniendo en cuenta las nuevas realidades y, en especial, la evidente subregionalización del proceso de integración, la ALADI -institución responsable del seguimiento y ejecución de los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980- también necesita pasar por un proceso de modernización y actualización. Los objetivos serían efectuar los ajustes necesarios para que los órganos políticos de la Asociación se constituyan en los foros negociadores y centros articuladores de la integración regional, no solo en los aspectos propios de sus principales mecanismos de promoción y regulación del comercio, sino también hacia aquellas áreas relacionadas con la complementación económica coadyuvantes a la ampliación de los mercados y la facilitación del libre flujo de los factores (transporte, agricultura, finanzas, cooperación científico-tecnológica, cultura, etc.); asumir un rol de canal de información y de comunicación entre los Gobiernos de los países miembros, actuando como vaso comunicante entre los diferentes proyectos subregionales de integración.

De acuerdo con estos propósitos se ha identificado la conveniencia de reglamentar y, en algunos aspectos, modificar el Tratado de Montevideo 1980. En el primer caso se encuentran, entre otros, la reglamentación y ajustes en la aplicación del principio de los tratamientos diferenciales y de algunos mecanismos y acciones en nuevas áreas. En el segundo caso, se encuentran un nuevo enfoque de la convergencia, el renovado impulso de las acciones externas de la Asociación y el perfeccionamiento de determinados aspectos institucionales.

El siguiente informe contiene en su primera parte el diagnóstico del Tratado de Montevideo 1980 ante las nuevas realidades de la integración regional, seguida de un conjunto de criterios y medidas necesarios para dotar a la Asociación de mayor flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana.

I. EL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980 ANTE LAS NUEVAS REALIDADES DE LA INTEGRACION

Durante su primera década de vida, la ALADI ha desempeñado un papel histórico, cuya importancia no debe desdeñarse, por cuanto permitió, mantener el vínculo asociativo entre sus países miembros y sirvió como ámbito apropiado para las negociaciones multilaterales y bilaterales entre sus países miembros.

Adicionalmente, la Asociación preservó y facilitó el comercio regional a través de sus diversos instrumentos: en alguna medida la PAR, aunque básicamente fueron las diversas categorías de acuerdos de alcance parcial celebrados entre sus países miembros, apoyados en el eficiente funcionamiento del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, el cual contribuyó eficazmente a reducir la movilización de divisas tan carentes en una época de crisis.

A partir de los análisis realizados, el Comité de Representantes arribó a las siguientes conclusiones:

A. Mecanismos e instrumentos

1. En general, los acuerdos de expansión y regulación del comercio concertados en el ámbito del Tratado de Montevideo 1980, no han sido suficientes para atender los intereses de los países miembros y a los de la integración en su conjunto.
2. Respecto a la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), no obstante reconocerse que podría constituirse en uno de los instrumentos idóneos para alcanzar la convergencia en el plano comercial, se ha constatado lo siguiente:
 - Su limitado impacto sobre el comercio intrarregional como consecuencia de la poca significación de su magnitud, lo restringido de su ámbito de aplicación y la indiscriminada aplicación de restricciones no arancelarias;
 - La extensión y efectos comerciales negativos de las listas de excepciones;

- La necesidad de revisar la matriz de tratamientos preferenciales mediante la cual se instrumenta el mecanismo;
 - La dilación en la puesta en vigencia por parte de algunos países miembros; y
 - La ausencia de una evaluación por parte de los órganos políticos de la Asociación.
3. Los acuerdos de alcance parcial se han constituido en los mecanismos más dinamizadores del comercio regional y, de manera muy especial, del intercambio de manufacturas. Asimismo, los instrumentos utilizados han permitido la concreción de negociaciones de amplio espectro y largo alcance que permitirán acometer, en un mediano plazo, una progresiva convergencia.
 4. La aplicación indiscriminada de restricciones no arancelarias al comercio intrarregional se constituyó, entre otros, en uno de los factores que contribuyó a limitar la posibilidad de lograr una mayor expansión del comercio. Al respecto, no obstante los esfuerzos realizados por los órganos de la Asociación y los cambios operados en las políticas económicas nacionales, aún se aplican un conjunto de restricciones que impiden el crecimiento del intercambio comercial en la región.
 5. La subregionalización del proceso de integración es el hecho más significativo desde el punto de vista político y económico surgido en el área en los últimos años. El desarrollo de crecientes puntos de contacto entre los diferentes grupos subregionales ya existentes, o en vías de formación contribuirá a alcanzar la meta de un mercado común latinoamericano.

En este contexto cabe señalar que el principio de la convergencia, tal como está formulado en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980 (multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial), no es suficiente para permitir una eventual articulación de los diferentes subgrupos con vistas al establecimiento del mercado común latinoamericano.

6. La aplicación de los tratamientos diferenciales, que constituye un principio básico del Tratado de Montevideo 1980, no ha arrojado resultados esperados. En consecuencia, los mismos deberán adecuarse de manera que beneficien a todos los países miembros y de acuerdo con las nuevas realidades del proceso de integración.
7. El sistema de apoyo a los PMDER, tal como ha sido aplicado hasta el presente, no ha dado resultados positivos. A fin de revertir esta situación, deberán buscarse acciones alternativas basadas no exclusivamente en las preferencias comerciales, sino comprendiendo otros ámbitos de la economía, tales como la cooperación en materia de financiamiento e inversiones, tecnología, formación de recursos humanos, comercialización conjunta con terceros países, complementación productiva fronteriza, etc.

8. El nuevo enfoque del proceso de integración requiere que, paralelamente a las tareas de profundización de la cooperación en el campo comercial, la ALADI, como foro negociador de la integración regional, diversifique su área de acción, en especial, hacia aquellos sectores que contribuyen a facilitar e incrementar el intercambio comercial en la región, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica y tecnológica, así como en el sector servicios que coadyuvan a la ampliación de los mercados, lo cual implicará continuar avanzando en el campo de la armonización de instrumentos de política comercial y de otras conexas.

9. Se considera que las disposiciones contenidas en los literales m) del artículo 35 e i) del 38 del Tratado, constituyen la base jurídica que puede servir de punto de partida para continuar en el proceso de conformación de un mecanismo para la solución de controversias en la Asociación.

B. Acciones externas

10. La evolución de la ALADI no ha sido ajena al dinamismo que caracteriza a las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, debe reconocerse que la Asociación como tal no ha podido desempeñar un papel activo en dichas relaciones, debido a que el Tratado contempla en forma muy limitada la acción externa de la Asociación.

C. Aspectos institucionales

11. Durante los primeros diez años de vigencia del Tratado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se ha reunido esporádicamente postergándose la adopción de decisiones políticas vinculadas a la evolución del proceso de integración regional. La dinámica actual del proceso requerirá que el Consejo emita directivas en forma más frecuente para orientar las acciones de los demás órganos de la Asociación.

12. La amplia gama temática que abarca la integración estimuló la creación, mediante la Resolución 21 (V), de los Consejos Sectoriales integrados por Ministros, Secretarios de Estado o máximas jerarquías nacionales para promover el desarrollo de programas en las distintas áreas comprendidas en el Tratado de Montevideo 1980. Por su importancia, sería conveniente elevarlos a la categoría de órgano político de la Asociación.

13. La Conferencia de Evaluación y Convergencia no ha operado conforme a lo previsto en el Tratado debido a que, entre otras razones, sus atribuciones son las de evaluar determinados mecanismos cuyo tratamiento es sensible, para lo cual no han existido las condiciones políticas suficientes. Adicionalmente, porque algunas de sus atribuciones relativas a aspectos ejecutivos, han sido ejercidas por otros órganos de la Asociación.

14. El Comité es el órgano político, permanente, ejecutivo y legislativo de la Asociación. Es el foro negociador de todas aquellas iniciativas destinadas a perfeccionar el proceso de integración, aparte de lo cual le corresponde elevar al Consejo de Ministros sus sugerencias y propuestas sobre las directivas políticas fundamentales que enmarquen el proceso y su acción respecto de la fijación de las normas básicas para la proyección externa de la Asociación.
15. Se destacó la necesidad de adecuar la Secretaría General a los nuevos requerimientos de la Asociación y de los países miembros, en especial, en lo que se refiere a estudios técnicos relacionados, entre otros, con el ordenamiento del comercio internacional (GATT) y con aspectos jurídicos del Tratado de Montevideo 1980. En ese contexto se reconoció la necesidad de reglamentar las funciones y facultades de la Secretaría General previstas en el artículo 38 del Tratado, en particular, aquellas referidas al ejercicio de su capacidad de propuesta y al papel que a ella le corresponde desempeñar para analizar y evaluar el cumplimiento de los compromisos en el marco del Tratado de Montevideo 1980 y la representación externa. Asimismo, se destacó la necesidad de atender los nuevos temas incorporados al proceso de integración, en especial, los referidos a la agricultura, ganadería y pesca; cultura; ciencia y tecnología, así como el financiamiento, el transporte y las comunicaciones y otros servicios. Finalmente, se reconoció la eficiente labor realizada por la Secretaría General como apoyo técnico y estadístico a las distintas negociaciones llevadas a cabo entre los países miembros.
16. No obstante el eficiente funcionamiento del sistema multilateral de pagos y de compensaciones, cabe igualmente destacar que no se ha alcanzado la necesaria coordinación de iniciativas y de actividades entre, por una parte, los órganos permanentes de la Asociación, en especial el Comité de Representantes y, por la otra, el Consejo de Asuntos Financieros y Monetarios y sus órganos subordinados.

II. CRITERIOS Y MEDIDAS NECESARIOS PARA DOJAR A LA ASOCIACION DE LA FLEXIBILIDAD Y EFICACIA QUE REQUIEREN LAS ACTUALES PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Con base en las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta el Informe Final del Grupo Ad-hoc de Expertos (documento ALADI/DC/GE/Informe del 7 de diciembre de 1990), el Comité de Representantes plantea las siguientes recomendaciones, encaminadas a adecuar a la ALADI a las actuales perspectivas de la integración regional y conferirle la eficacia que éstas exigen.

El Tratado de Montevideo 1980 por su flexibilidad y pragmatismo puede enmarcar, en el corto plazo, la mayoría de las acciones que se deben desarrollar para avanzar en la

consolidación de un espacio económico latinoamericano, dentro del cual puedan interactuar los espacios subregionales estructurados o en proceso de conformación. Sin embargo, existen áreas y dominios en los cuales resulta necesario introducir ajustes al Tratado de manera de adecuarlo a las nuevas realidades y funciones que deberá desarrollar la Asociación para consolidarse como el foro negociador del proceso de integración con miras a la constitución del mercado común latinoamericano.

En ese sentido, cabría la adopción de una decisión política de los países miembros que fortalezca a la Asociación como el foro negociador del proceso de integración, incluyendo también las áreas no tradicionales de trabajo de la ALADI.

Las recomendaciones han sido agrupadas en dos partes. La primera se refiere a las medidas cuya adopción no requieren una modificación del Tratado, aunque algunas exijan su reglamentación. La segunda parte comprende aquellas acciones cuya instrumentación implica la reforma del Tratado de Montevideo 1980, mediante un Protocolo Modificatorio.

A) Acciones que no requieren una modificación del Tratado

1. Preferencia Arancelaria Regional (PAR)

Teniendo en cuenta la importancia que se atribuye a la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) como uno de los instrumentos idóneos para alcanzar la integración comercial, y en especial las posibilidades de ésta para actuar como "mecanismo puente" en el marco de las nuevas realidades de la integración, se recomienda la puesta en vigor de su Segundo Protocolo Modificatorio adoptado el pasado 20 de junio de 1990 y la implementación, ajustando la fecha, de su Disposición Transitoria A: "Los países signatarios se reunirán en la ciudad de Montevideo, en el transcurso del primer trimestre de 1991, al nivel que se determinará oportunamente, con la finalidad de analizar la evaluación y demás estudios encomendados al Comité de Representantes de conformidad con el artículo 20 y realizar negociaciones tendientes a aumentar sustancialmente la magnitud de la PAR; reducir significativamente las listas de excepciones en cuanto se refiere al número de ítem que comprenden y establecer el porcentaje de comercio que podrá quedar comprendido en dichas listas; así como revisar los parámetros del presente Acuerdo".

Asimismo, se procederá a identificar los derechos aduaneros y demás gravámenes de efectos equivalentes sobre los que se aplica la Preferencia Arancelaria Regional en cada uno de los países miembros (artículos 5 y 44 del Tratado de Montevideo 1980).

Se destaca que la adecuada aplicación y desarrollo de la PAR puede conducir progresivamente a la configuración de una zona de libre comercio latinoamericana, en armonía con lo establecido por el artículo 4 del Tratado de Montevideo 1980 y los avances que en

materia de integración se verifican actualmente en la región.

2. Acuerdos de alcance parcial (AAP)

Se considera conveniente impulsar la suscripción y ampliación de los AAP con una cobertura amplia de productos, el menor número de excepciones y una desgravación arancelaria programada, así como la eliminación de las RNA.

Asimismo, deberían concertarse AAP sobre servicios de ingeniería; consultoría y construcción; preinversiones y coinversiones; financiamiento del comercio y otras áreas que den mayor fuerza y coadyuven al proceso de convergencia para impulsar la integración hacia el mercado común latinoamericano.

3. Restricciones no arancelarias

Las medidas adoptadas por los países miembros en los distintos mecanismos de liberación del Tratado de Montevideo 1980, los comprometen a la eliminación de las RNA al comercio intrarregional, cualquiera sea su naturaleza o el mecanismo de que se trate.

En este sentido, los órganos de la Asociación acentuarán el seguimiento de los compromisos asumidos respecto a la eliminación de RNA en las Resoluciones 23 y 24 del Consejo de Ministros y en el artículo 7 del Acuerdo Regional no. 4 que instituye la PAR, con la finalidad de asegurar el cumplimiento efectivo de dichos compromisos.

La no aplicación de RNA al comercio intrarregional deberá alcanzarse, asimismo, por la vía de la reducción significativa de las listas de excepciones a la PAR -incluso con relación al porcentaje de comercio que podrá quedar comprendido en dichas listas- cuya negociación ha sido prevista por el Segundo Protocolo Modificatorio del Acuerdo Regional no. 4.

4. Tratamientos diferenciales

Los tratamientos diferenciales deberán ser aplicados en forma adecuada y flexible atendiendo a la naturaleza y los alcances de los acuerdos a ser concertados, para lo cual se realizarán los ajustes normativos o reglamentarios que fueren necesarios para adecuarlos a las nuevas realidades.

Asimismo, de acuerdo con la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALALC, deben elaborarse los criterios con la finalidad de revisar la situación de los países incluidos en cada una de las categorías.

5. Sistema de apoyo en favor de los PMDER

Teniendo en cuenta los resultados poco satisfactorios alcanzados por el sistema de apoyo, deberá procederse a la evaluación integral del mismo y

adecuarlo a las necesidades reales de los países beneficiarios, como manera de orientar entre sí las áreas de comercio, financiamiento y deuda procurando, a la vez, la participación activa del sector privado de los países miembros. A tales efectos, prioritariamente deberá considerarse:

- En el plano comercial, acciones orientadas a desarrollar e incrementar la oferta exportable y el establecimiento de empresas mixtas de comercialización
- En materia financiera a través del financiamiento de largo y mediano plazo, promover la participación de los organismos de dentro y fuera de la región y estimulando la participación privada regional y extrarregional, aprovechando mecanismos existentes como la Corporación Interamericana de Inversión del BID. Asimismo, con el objeto de lograr financiamiento adicional para créditos de largo y mediano plazo y preinversión, se examinará la posibilidad de utilizar la deuda intralatinoamericana conforme a lo previsto en la Resolución 27 (V) del Consejo de Ministros.

6. Convergencia

Se considera necesario perfeccionar los instrumentos existentes y crear aquellos que, basados en un nuevo enfoque de la convergencia, permitan realizar el propósito de alcanzar el mercado común latinoamericano que se logrará mediante:

- a) La gradual profundización de la PAR;
- b) La concertación de acuerdos sobre los nuevos temas de la integración, tales como servicios, cooperación científico-tecnológica, transporte, financiamiento y otros acuerdos comerciales de amplia cobertura. Dichos acuerdos deberán ser preferentemente de alcance regional; y
- c) La armonización de los instrumentos de política comercial.

Las características esenciales de la nueva convergencia, incluso en lo que respecta a la eventual modificación del Tratado de Montevideo 1980 para este propósito, deberían ser acordadas entre los países miembros dentro de un plazo no mayor de seis meses. Para ello, se convocaría una Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel en el segundo semestre de 1991.

7. Nuevas acciones

Como foro negociador de la integración regional y con la finalidad de contribuir al incremento del intercambio comercial, la Asociación deberá orientar sus acciones también hacia las siguientes áreas: agricultura, ganadería y pesca; cultura; ciencia y

tecnología; cooperación técnica; así como el transporte y comunicaciones; financiamiento y otros servicios. Estas acciones deberán comprender, entre otros aspectos, la continuación de las tareas en el campo de la armonización de los instrumentos de política comercial y de otras conexas.

8. Solución de controversias

El Comité continuará avanzando hacia la adopción de un mecanismo para la solución de controversias suscitadas por el incumplimiento de los principios y normas del Tratado, así como de los compromisos adquiridos en su ámbito, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los antecedentes registrados en la Asociación, las experiencias de otros esquemas de integración regionales o extrarregionales y determinará, por vía reglamentaria, las funciones que corresponderán al propio Comité y a la Secretaría General en esta materia, teniendo como base las disposiciones relativas a esta materia contenidas en los artículos 35 y 38 del Tratado.

9. Acciones externas

En virtud de la dinámica que caracteriza a las relaciones económicas internacionales, se deberá reglamentar el artículo 30 inciso e) del Tratado de Montevideo 1980 con la finalidad de dar un nuevo impulso a las relaciones de cooperación entre la Asociación y todas las áreas de integración y organismos internacionales.

10. Aspectos institucionales

a) Consejo de Ministros

Se estima conveniente que, de conformidad con la Resolución 20, se determine un período fijo para la realización de las reuniones anuales del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

En efecto, las actuales circunstancias económicas internacionales y regionales en que se inscribe el proceso de integración están marcadas por un dinamismo creciente y la tendencia a rápidas transformaciones. De acuerdo con este contexto las directrices políticas básicas que deben conducir el proceso y que corresponde impartir al Consejo de Ministros, deben tener periodicidad y regularidad.

b) Comité de Representantes

La labor del Comité de Representantes deberá enmarcarse en forma estrecha dentro de estas directrices políticas fundamentales y en desarrollo de sus funciones como órgano político, permanente y ejecutivo de la Asociación.

Para una adecuada acción del Comité de Representantes frente a los nuevos requerimientos

del proceso de integración se hace necesario considerar, entre otros, los siguientes aspectos principales:

- La necesidad de fortalecer el apoyo técnico y de proposición de iniciativas por parte de la Secretaría General, en especial, para atender adecuadamente las nuevas áreas vinculadas al proceso de integración;
- Contar con directivas políticas muy claras en relación a su acción frente a las denominadas nuevas áreas de la integración y a las áreas específicas que éstas cubrirán;
- Las Representaciones Permanentes deberán tener un papel más activo en las negociaciones y el seguimiento de los acuerdos concertados entre los países miembros.

c) Secretaría General

Reglamentar el artículo 38, en especial, los literales a), d), f), k) e i), a fin de permitir un efectivo examen por los países de propuestas presentadas por la Secretaría y posibilitar un seguimiento más adecuado de los compromisos convenidos en el marco del Tratado. Asimismo, se convino en la necesidad de robustecer la capacidad técnica de la Secretaría que le permita atender adecuadamente los nuevos requerimientos del proceso de integración, así como fortalecer sus actividades de apoyo a las negociaciones que efectúen los países miembros, tanto en la sede de la Asociación como fuera de ella. Finalmente, se destacó la necesidad de que la Secretaría establezca vínculos formales de cooperación interinstitucional con las Secretarías de los Organismos estrechamente relacionados con el comercio internacional, especialmente, con la UNCTAD y el GATT.

d) Organos Auxiliares

Con base en el artículo 42 del Tratado, constituir el órgano auxiliar integrado por los funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros y proceder a la reglamentación de su funcionamiento, en la cual se tendrá en cuenta, especialmente, la periodicidad de su convocatoria por parte del Comité.

Por otra parte, se convocará antes de finalizar el primer semestre del presente año a la Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel prevista en la Resolución 27 del Consejo con el propósito de analizar integralmente la cooperación financiera y monetaria regional y proponer los ajustes reglamentarios que correspondan.

B) Acciones que requieren de una modificación del Tratado

11. Convergencia

Para posibilitar la convergencia, también por la vía de la articulación de los diferentes acuerdos subregionales, será necesario introducir modificaciones al artículo 3, literal b), del Tratado de Montevideo 1980.

12. Acciones externas

El artículo 26 del capítulo V deberá ser actualizado para permitir la posibilidad de participación de la Asociación en programas de cooperación con todos los países o grupos de países.

13. Aspectos institucionales

a) Incorporar a los Consejos Sectoriales de Ministros como órgano político de la Asociación con capacidad de decisión en las materias de competencia de sus miembros, preservando al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano supremo, al cual le corresponde la conducción política superior del proceso de integración.

En particular, el Comité consideró prioritaria la conformación de los Consejos Sectoriales de Ministros de Economía y Finanzas o equivalentes; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Cultura; de Transporte y Comunicaciones; y, de Ciencia y Tecnología.

b) Como consecuencia de lo anterior, se deberá determinar las relaciones entre los órganos de la Asociación.

c) Suprimir la Conferencia de Evaluación y Convergencia y distribuir sus funciones entre el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Comité de Representantes.

d) Revisar el sistema de votación previsto en el Artículo 43 del Tratado.

