

Comité de Representantes

ALADI/CR/58

ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração



AVALIAÇÃO ENCOMENDADA PELOS PRESIDENTES DO GRUPO DO RIO NA DECLARAÇÃO DE CARACAS (LETRA H))

ALADI/CR/DC/Relatório
15 de março de 1991

O Comitê de Representantes, em atenção ao mandato conferido pelos Presidentes dos países participantes no Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, "Grupo do Rio", na reunião de Caracas de 11 e 12 de outubro de 1990, examinou, com a devida objetividade e independência os diferentes aspectos da avaliação encomendada na letra "H" da "Declaração de Caracas" e, depois de realizar a identificação das atuais perspectivas e tendências da integração, chegou às seguintes conclusões:

INTRODUÇÃO

O Tratado de Montevideu 1980 é um instrumento suficientemente flexível para permitir a concertação de iniciativas parciais e sub-regionais compatíveis com seu objetivo de estabelecer, de forma gradual e progressiva, o mercado comum latino-americano. Outrossim, o Tratado outorga às Partes Contratantes uma adequada cobertura jurídica frente ao artigo XXIV do GATT a respeito dos acordos de preferências comerciais concertados entre si e regionalmente. Por isso deve ser preservado, mas perante as novas realidades e perspectivas da integração regional, considera-se que chegou o momento de atualizá-lo e aperfeiçoá-lo.

Levando em conta as novas realidades e, em especial a evidente sub-regionalização do processo de integração, a ALADI - instituição responsável pelo acompanhamento e execução dos compromissos derivados do Tratado de Montevideu 1980 - também necessita passar por um processo de modernização e atualização. Os objetivos seriam efetuar os ajustes necessários para que os órgãos políticos da Associação se constituam nos foros negociadores e centros articuladores da integração regional, não somente nos aspectos próprios de seus principais mecanismos de promoção e de regulação do comércio, mas também para aquelas áreas relacionadas com a complementação econômica coadjuvantes para a ampliação dos mercados pra a facilitação do livre fluxo dos fatores (transporte, agricultura, finanças, cooperação científico-tecnológica, cultura, etc.), assumir um papel de canal de informação e de comunicação entre os Governos dos países-membros atuando como via comunicante entre os diferentes projetos sub-regionais de integração.

De acordo com estes propósitos foi identificada a conveniência de regulamentar e, em alguns aspectos, modificar o Tratado de Montevideu 1980. No primeiro caso se encontram, entre outros, a regulamentação e ajustes na aplicação do princípio dos tratamentos diferenciais e de alguns mecanismos e ações em novas áreas. No segundo caso, se encontram um novo enfoque da convergência, o renovado impulso das ações externas da Associação e o aperfeiçoamento de determinados aspectos institucionais.

O seguinte relatório contém em sua primeira parte o diagnóstico do Tratado de Montevideu 1980 perante as novas realidades da integração regional, seguida de um conjunto de critérios e medidas necessários para dotar a Associação de maior flexibilidade e eficácia que requerem as atuais perspectivas da integração latino-americana.

I. O TRATADO DE MONTEVIDÉU 1980 PERANTE AS NOVAS REALIDADES DA INTEGRAÇÃO

Durante sua primeira década de vida, a ALADI desempenhou um papel histórico, cuja importância não deve desprezar-se, porquanto permitiu manter o vínculo associativo entre seus países-membros e serviu como âmbito apropriado para as negociações multilaterais e bilaterais entre seus países-membros.

Adicionalmente, a Associação preservou e facilitou o comércio regional através de seus diversos instrumentos: em alguma medida a PTR, embora basicamente fossem as diversas categorias de acordos de alcance parcial celebrados entre seus países-membros, apoiados no eficiente funcionamento do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, o qual contribuiu eficazmente para reduzir a mobilização de divisas tão carentes em uma época de crise.

A partir das análises feitas, o Comitê de Representantes chegou às seguintes conclusões:

A. Mecanismos e instrumentos

1. Em geral, os acordos de expansão e regulação do comércio celebrados no âmbito do Tratado de Montevideu 1980, não foram suficientes para atender os interesses dos países-membros e os da integração em seu conjunto.
2. No que diz respeito à Preferência Tarifária Regional (PTR), não obstante reconhecer que poderia constituir-se em um dos instrumentos idôneos para atingir a convergência no plano comercial, constatou-se o seguinte:
 - seu limitado impacto sobre o comércio intra-regional como consequência da pouca significação de sua magnitude, seu limitado âmbito de aplicação e a indiscriminada aplicação de restrições não-tarifárias;
 - a extensão e efeitos comerciais negativos das listas de exceções;

- a necessidade de revisar a matriz de tratamentos preferenciais mediante a qual se implementa o mecanismo;
 - a dilação na colocação em vigor por parte de alguns países-membros; e
 - a ausência de uma avaliação por parte dos órgãos políticos da Associação.
3. Os acordos de alcance parcial constituíram-se nos mecanismos mais dinamizadores do comércio regional e, de maneira muito especial, do intercâmbio de manufaturas. Outrossim, os instrumentos utilizados permitiram a concretização de negociações de amplo espectro e longo alcance que permitirão encarar, a médio prazo, uma progressiva convergência.
 4. A aplicação indiscriminada de restrições não-tarifárias ao comércio intra-regional constituiu-se, entre outros, em um dos fatores que contribuiu para limitar a possibilidade de obter maior expansão do comércio. A esse respeito, não obstante os esforços realizados pelos órgãos da Associação e as mudanças efetuadas nas políticas econômicas nacionais, ainda é aplicado um conjunto de restrições que impedem o crescimento do intercâmbio comercial na região.
 5. A sub-regionalização do processo de integração é o fato mais significativo do ponto de vista político e econômico surgido na área nos últimos anos. O desenvolvimento de crescentes pontos de contato entre os diferentes grupos sub-regionais já existentes, ou em vias de formação contribuirá para alcançar a meta de um mercado comum latino-americano.

Neste contexto cabe indicar que o princípio da convergência, tal como está formulado no artigo 3 do Tratado de Montevideu 1980 (multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial), não é suficiente para permitir uma eventual articulação dos diferentes sub-grupos com vistas ao estabelecimento do mercado comum latino-americano.

6. A aplicação dos tratamentos diferenciais, que constitui um princípio básico do Tratado de Montevideu 1980, não teve os resultados esperados. Em consequência, os mesmos deverão adequar-se de maneira a beneficiar todos os países-membros e de acordo com as novas realidades do processo de integração.
7. O sistema de apoio aos PMDEs, tal como foi aplicado até o presente, não deu resultados positivos. Para reverter esta situação, deverão buscar-se ações alternativas baseadas não exclusivamente nas preferências comerciais senão compreendendo outros âmbitos da economia, tais como a cooperação em matéria de financiamento e investimentos, tecnologia, formação de recursos humanos, comercialização conjunta com terceiros países, complementação produtiva fronteiriça, etc.

8. O novo enfoque do processo de integração requer que, paralelamente aos trabalhos de aprofundamento da cooperação no campo comercial, a ALADI, como foro negociador da integração regional, diversifique sua área de ação, em especial, para aqueles setores que contribuem para facilitar e incrementar o intercâmbio comercial na região, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica e tecnológica, bem como no setor serviços que coadjuvem à ampliação dos mercados, o qual implicará continuar progredindo no campo da harmonização de instrumentos de política comercial e de outras conexas.
9. Considera-se que as disposições contidas nas letras m) do artigo 35 e i) do artigo 38 do Tratado constituem a base jurídica que pode servir de ponto de partida para continuar no processo de conformação de um mecanismo para a solução de controvérsias na Associação.

B. Ações externas

10. A evolução da ALADI não foi alheia ao dinamismo que caracteriza as relações econômicas internacionais. No entanto, deve reconhecer-se que a Associação como tal não tem podido desempenhar um papel ativo nessas relações, devido a que o Tratado contempla de forma muito limitada a ação externa da Associação.

C. Aspectos institucionais

11. Durante os primeiros dez anos de vigência do Tratado, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores reuniu-se esporadicamente sendo adiada a adoção de decisões políticas vinculadas à evolução do processo de integração regional. A dinâmica atual do processo requererá que o Conselho emita diretrizes mais frequentemente para orientar as ações dos demais órgãos da Associação.
12. A ampla gama temática que abrange a integração estimulou a criação, mediante a Resolução 21 (V), dos Conselhos Setoriais integrados por Ministros, Secretários de Estado ou máximas hierarquias nacionais para promover o desenvolvimento de programas nas diferentes áreas compreendidas no Tratado de Montevideu 1980. Por sua importância, seria conveniente elevá-los à categoria de órgão político da Associação.
13. A Conferência de Avaliação e Convergência não funcionou conforme o previsto no Tratado devido a que, entre outras razões, suas atribuições são as de avaliar determinados mecanismos cujo tratamento é sensível, para o qual não existiram as condições políticas suficientes. Adicionalmente, porque algumas de suas atribuições relativas a aspectos executivos, foram exercidas por outros órgãos da Associação.

14. O Comitê é o órgão político, permanente, executivo e legislativo da Associação. É o foro negociador de todas aquelas iniciativas destinadas a aperfeiçoar o processo de integração, além do qual lhe corresponde elevar ao Conselho de Ministros suas sugestões e propostas sobre as diretrizes políticas fundamentais que enquadrem o processo e sua ação a respeito da fixação das normas básicas para a projeção externa da Associação.
15. Destacou-se a necessidade de adequar a Secretaria-Geral aos novos requerimentos da Associação e dos países-membros, em especial no que se refere a estudos técnicos relacionados, entre outros, com o ordenamento do comércio internacional (GATT) e com aspectos jurídicos do Tratado de Montevideu 1980. Nesse contexto se reconheceu a necessidade de regulamentar as funções e faculdades da Secretaria-Geral previstas no artigo 38 do Tratado, em particular, aquelas referentes ao exercício de sua capacidade de proposta e ao papel que lhe corresponde desempenhar para analisar e avaliar o cumprimento dos compromissos no âmbito do Tratado de Montevideu 1980 e a representação externa. Outrossim, destacou-se a necessidade de atender os novos temas incorporados ao processo de integração, em especial, os referentes à agricultura, pecuária e pesca, cultura, ciência e tecnologia, bem como o financiamento, o transporte e as comunicações e outros serviços. Finalmente, reconheceu-se o eficiente trabalho realizado pela Secretaria-Geral como apoio técnico e estatístico às diferentes negociações realizadas entre os países-membros.
16. Não obstante o eficiente funcionamento do sistema multilateral de pagamentos e de compensações, cabe igualmente salientar que não se chegou à necessária coordenação de iniciativas e de atividades entre, por um lado, os órgãos permanentes da Associação, em especial o Comitê de Representantes e, por outro, o Conselho de Assuntos Financeiros e Monetários e seus órgãos subordinados.

II. CRITÉRIOS E MEDIDAS NECESSARIAS PARA DOTAR A ASSOCIAÇÃO DA FLEXIBILIDADE E EFICÁCIA QUE REQUEREM AS ATUAIS PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Com base nas anteriores considerações e levando em conta o Relatório Final do Grupo Ad Hoc de Peritos (documento ALADI/DC/GE/Relatório, de 7 de dezembro de 1990), o Comitê de Representantes formula as seguintes recomendações, orientadas a adequar a ALADI às atuais perspectivas da integração regional e conferir-lhe a eficácia que estas exigem.

O Tratado de Montevideu 1980 por sua flexibilidade e pragmatismo pode enquadrar, a curto prazo, a maioria das ações que se deve realizar para avançar na consolidação de um espaço

econômico latino-americano, dentro do qual possam interatuar os espaços sub-regionais estruturados ou em processo de conformação. Não obstante, existem áreas e domicílios nos quais é necessário introduzir ajustamentos no Tratado a fim de adequá-lo às novas realidades e funções que deverá desenvolver do Associação para consolidar-se como o foro negociador do processo de integração, visando a constituição do mercado latino-americano.

Nesse sentido, caberia a adoção de uma decisão política dos países-membros que fortalecesse a Associação como o foro negociador do processo de integração, incluindo também as áreas não tradicionais de trabalho da ALADI.

As recomendações foram agrupadas em duas partes. A primeira se refere às medidas cuja adoção não requer uma modificação do Tratado, embora algumas exijam sua regulamentação. A segunda parte compreende aquelas ações cuja implementação implica a reforma do Tratado de Montevideu 1980, mediante um Protocolo Modificativo.

A) Ações que não requerem uma modificação do Tratado

1. Preferência Tarifária Regional (PTR)

Levando em conta a importância que se atribui à Preferência Tarifária Regional (PTR) como um dos instrumentos idôneos para alcançar a integração comercial, e em especial as possibilidades desta para atuar como "mecanismo ponte" no âmbito das novas realidades da integração, recomenda-se a colocação em vigor de seu Segundo Protocolo Modificativo adotado em 20 de junho de 1990 e a implementação, ajustando a data, de sua Disposição Transitória A: "Os países signatários se reunirão na cidade de Montevideu, no transcurso do primeiro trimestre de 1991, a nível que se determinará oportunamente, com a finalidade de analisar a avaliação e demais estudos encomendados ao Comitê de Representantes de acordo com o artigo 20 e realizar negociações tendentes a aumentar substancialmente a magnitude da PTR, reduzir significativamente as listas de exceções no que diz respeito ao número de itens que compreendem e estabelecer a percentagem de comércio que poderá ficar compreendida nessas listas, bem como revisar os parâmetros do presente Acordo".

Outrossim, proceder-se-á a identificar os direitos aduaneiros e demais gravames de efeitos equivalentes sobre os que se aplica a Preferência Tarifária Regional em cada um dos países-membros (artigos 5 e 44 do Tratado de Montevideu 1980).

Destaca-se que a adequada aplicação e desenvolvimento da PTR pode conduzir progressivamente à configuração de uma zona de livre comércio latino-americano, em harmonia com o estabelecido pelo artigo 4 do Tratado de Montevideu 1980 e os progressos que em matéria de integração se verificam atualmente na

região.

2. Acordos de alcance parcial (AAP)

Considera-se conveniente impulsar a subscrição e ampliação dos AAPs com uma cobertura ampla de produtos, o menor número de exceções e uma desgravação tarifária programada, bem como a eliminação das RNTs.

Outrossim, deveriam ser celebrados AAPs sobre serviços de engenharia, consultoria e construção, pré-investimentos e co-investimentos, financiamento do comércio e outras áreas que dêem maior força e coadjuvem no proceso de convergência para impulsar a integração para o mercado comum latino-americano.

3. Restrições não tarifárias

As medidas adotadas pelos países-membros nos diferentes mecanismos de liberação do Tratado de Montevideu 1980 os comprometem à eliminação das RNTs ao comércio intra-regional, qualquer que seja sua natureza ou mecanismo de que se trate.

Neste sentido, os órgãos da Associação acentuarão o acompanhamento dos compromissos assumidos quanto à eliminação de RNTs nas Resoluções 23 e 24 do Conselho de Ministros e no artigo 7 do Acordo Regional nº 4 que institui a PTR, com a finalidade de garantir o cumprimento efetivo desses compromissos.

A não aplicação de RNTs ao comércio intra-regional deverá ser alcançada, também, através da redução significativa das listas de exceções à PTR - inclusive com relação à percentagem de comércio que poderá ficar compreendida nessas listas - cuja negociação foi prevista pelo Segundo Protocolo Modificativo do Acordo Regional nº 4.

4. Tratamentos diferenciais

Os tratamentos diferenciais deverão ser aplicados em forma adequada e flexível atendendo a natureza e os alcances dos acordos a serem celebrados, para o qual se realizarão os ajustamentos normativos ou regulamentares que forem necessários para adequá-los às novas realidades.

Outrossim, de acordo com a Resolução 6 do Conselho de Ministros da ALALC, devem elaborar-se os critérios com a finalidade de revisar a situação dos países incluídos em cada uma das categorias.

5. Sistema de apoio em favor dos PMDEs

Levando em conta os resultados pouco satisfatórios obtidos pelo sistema de apoio, deverá proceder-se à avaliação integral do mesmo e adequá-lo às necessidades reais dos países beneficiários, como

forma de orientar entre si as áreas de comércio, financiamento e dívida, procurando, ao mesmo tempo, a participação ativa do setor privado dos países-membros. Para esses efeitos, prioritariamente deverá ser considerado:

- No plano comercial, ações orientadas a desenvolver e incrementar a oferta exportável e o estabelecimento de empresas mistas de comercialização.
- Em matéria financeira através do financiamento a longo e médio prazos, promover a participação dos organismos de dentro e de fora da região e estimulando a participação privada regional e extra-regional, aproveitando mecanismos existentes como a Corporação Interamericana de Investimento do BID. Outrossim, com o propósito de obter financiamento adicional para créditos a longo e médio prazos e pré-investimento, será examinada a possibilidade de utilizar a dívida intralatino-americana de acordo com o previsto na Resolução 27 (V) do Conselho de Ministros.

6. Convergência

Considera-se necessário aperfeiçoar os instrumentos existentes e criar aqueles que, baseados no novo enfoque da convergência, permitam realizar o objetivo de alcançar o mercado comum latino-americano que se obterá mediante:

- a) O gradual aprofundamento da PTR;
- b) A celebração de acordos sobre os novos temas da integração, tais como serviços, cooperação científico-tecnológica, transporte, financiamento e outros acordos comerciais de ampla cobertura. Esses acordos deverão ser preferentemente de alcance regional; e
- c) A harmonização dos instrumentos de política comercial.

As características essenciais da nova convergência, inclusive no que diz respeito à eventual modificação do Tratado de Montevideu 1980 com este propósito, deveriam ser acordadas entre os países-membros dentro de um prazo não maior de seis meses. Para isso seria convocada uma Reunião de Representantes Governamentais de alto Nível no segundo semestre de 1991.

7. Novas ações

Como foro negociador da integração regional e com a finalidade de contribuir para o incremento do intercâmbio comercial, a Associação deverá orientar suas ações também para as seguintes áreas: agri-

cultura, pecuária e pesca; cultura; ciência e tecnologia, cooperação técnica, bem como o transporte e comunicações, financiamento e outros serviços. Estas ações deverão compreender, entre outros aspectos, a continuação dos trabalhos no campo da harmonização dos instrumentos de política comercial e de outras conexas.

8. Solução de controvérsias

O Comitê continuará avançando para a adoção de um mecanismo para a solução de controvérsias suscitadas pelo descumprimento dos princípios e normas do Tratado, bem como dos compromissos adquiridos em seu âmbito, levando em conta, entre outros aspectos, os antecedentes registrados na Associação, as experiências de outros esquemas de integração regionais ou extra-regionais e determinará, pela via regulamentar, as funções que corresponderão ao próprio Comitê e à Secretaria-Geral nesta matéria, tendo como base as disposições relativas a esta matéria contidas nos artigos 35 e 38 do Tratado.

9. Ações externas

Em virtude da dinâmica que caracteriza as relações econômicas internacionais, deverá ser regulamentado o artigo 30 letra e) do Tratado de Montevideu 1980 com a finalidade de dar um novo impulso às relações de cooperação entre a Associação e todas as áreas de integração e organismos internacionais.

10. Aspectos institucionais

a) Conselho de Ministros

Considera-se conveniente que, de conformidade com a Resolução 20, seja determinado um período fixo para a realização das reuniões anuais do Conselho de Ministros das Relações Exteriores.

Com efeito, as atuais circunstâncias econômicas internacionais e regionais em que se inscreve o processo de integração estão marcadas por um dinamismo crescente e pela tendência a rápidas transformações. De acordo com este contexto as diretrizes políticas básicas que devem conduzir o processo e que corresponde dar ao Conselho de Ministros, devem ter periodicidade e regularidade.

b) Comitê de Representantes

O trabalho do Comitê de Representantes deverá enquadrar-se estreitamente nestas diretrizes políticas fundamentais e em desenvolvimento de suas funções como órgão político, permanente e executivo da Associação.

Para uma adequada ação do Comitê de Representantes frente aos novos requerimentos do processo de integração é necessário considerar, entre outros, os seguintes aspectos principais:

- A necessidade de fortalecer o apoio técnico e de propostas de iniciativas por parte da Secretaria-Geral, especialmente para atender adequadamente as novas áreas vinculadas com o processo de integração;
- Contar com diretrizes políticas muito claras no tocante a sua ação frente às denominadas novas áreas da integração e as áreas específicas que estas cobrirão;
- As Representações Permanentes deverão ter um papel mais ativo nas negociações e o acompanhamento dos acordos concertados entre os países-membros.

c) Secretaria-Geral

Regulamentar o artigo 38, em especial, as letras a), d), f), k) e i); a fim de permitir um efetivo exame pelos países de propostas apresentadas pela Secretaria e possibilitar um acompanhamento mais adequado dos compromissos acordados no âmbito do Tratado. Também, conveio-se na necessidade de fortalecer a capacidade técnica da Secretaria que lhe permita atender adequadamente os novos requerimentos do processo de integração, bem como fortalecer suas atividades de apoio às negociações que efetuem os países-membros, tanto na sede da Associação quanto fora dela. Finalmente, salientou-se a necessidade de que a Secretaria estabelecesse vínculos formais de cooperação interinstitucional com as Secretarias dos Organismos estreitamente vinculados com o comércio internacional, especialmente, com a UNCTAD e o GATT.

d) Orgãos Auxiliares

Com base no artigo 42 do Tratado, constituir o órgão auxiliar integrado pelos funcionários responsáveis pela política de integração dos países-membros e proceder à regulamentação de seu funcionamento, na qual será levada em conta, especialmente, a periodicidade de sua convocação por parte do Comitê.

Por outro lado, será convocada antes de finalizar o primeiro semestre deste ano a Reunião de Representantes Governamentais de Alto Nível prevista na Resolução 27 do Conselho com o

propósito de analisar integralmente a cooperação financeira e monetária regional e propor os ajustamentos regulamentares que correspondam.

B) Ações que requerem de uma modificação do Tratado

11. Convergência

Para possibilitar a convergência, também pela via da articulação dos diferentes acordos sub-regionais, será necessário introduzir modificações ao artigo 3, letra b), do Tratado de Montevideu 1980.

12. Ações externas

O artigo 26 do capítulo V deverá ser atualizado para permitir a possibilidade de participação da Associação em programas de cooperação com todos os países ou grupos de países.

13. Aspectos institucionais

a) Incorporar os Conselhos Setoriais de Ministros como órgão político da Associação com capacidade de decisão nas matérias de competência de seus membros, preservando o Conselho de Ministros das Relações Exteriores como órgão supremo, ao qual corresponde a condução política superior do processo de integração.

Em particular, o Comitê considerou prioritária a conformação dos Conselhos Setoriais de Ministros de Economia e Finanças ou equivalentes, de Agricultura, Pecuária e Pesca, de Cultura, de Transporte e Comunicações, e de Ciência e Tecnologia.

b) Como consequência do anterior, deverão ser determinadas as relações entre os órgãos da Associação.

c) Suprimir a Conferência de Avaliação e Convergência e distribuir suas funções entre o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e o Comitê de Representantes.

d) Revisar o sistema de votação previsto no artigo 43 do Tratado.

