

AS ORIGENS DO REGIONALISMO ECONÔMICO: A ALALC, A ALADI E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LATINO- AMERICANA.

THE ECONOMIC RE-
GIONALISM ORIGIN:
ALALC, ALADI AND
THE LATIN-AMERICAN
INTEGRATION PROCESS

Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro
Barça¹

Resumo

O processo de integração econômica latino-americano apresenta elementos do regionalismo econômico dos quais a ALALC e a ALADI são indicados como primeiras experiências. Para compreender como estas duas associações contribuíram para a integração é interessante analisar os objetivos do regionalismo e os vínculos com o comunitarismo. O estudo é exploratório, a partir de dados secundários, amparado em

revisão de literatura, cujo objetivo é analisar a ALALC, a ALADI e as origens do regionalismo econômico.

Palavras-chave: Integração regional. ALALC. ALADI.

Abstract

The Latin American integration process has elements of economic regionalism whose first experiences are ALALC and ALADI. In order to understand how those two organizations helped the integration process it is necessary analyze the purposes of regionalism as well as the links with comunitarism. Based on secondary data of specific references, this study will analyze ALALC, ALADI and the economic regionalism origins.

Keywords: Regional integration. ALALC. ALADI.

NOÇÕES GERAIS

Partindo da constatação de que a interdependência dos Estados força a serem estabelecidos acordos internacionais, sendo que fatores econômicos propõem iniciativas de integração econômica, nas últimas décadas do século 20 algumas experiências foram observadas. Tendo como

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

paradigma a experiência europeia, projetos de integração na América Latina foram formulados.

O regionalismo econômico consolidou-se nas iniciativas das chamadas relações interamericanas, responsáveis pelo estabelecimento de acordos internacionais instituidores de duas associações regionais, a ALALC e a ALADI. Cada uma foi responsável pelo projeto de consolidação de um espaço regional latino-americano, firmando as bases para iniciativas futuras.

Para compreender o que constitui o processo de regionalismo econômico na América Latina segue uma reflexão sobre suas origens, indicando os principais traços das associações de integração, destacando as nuances da ALADI, organização internacional ainda em vigência.

O Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração, ALADI, dá prosseguimento ao processo de integração iniciado na década de 60. O

instrumento normativo também reestrutura a associação, substituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio por um organismo de atribuições mais detalhadas. Para bem compreender os princípios e objetivos da integração e as peculiaridades é interessante analisar as duas associações, observando suas peculiaridades.

1. A ALALC

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALALC, surgiu do esforço de sete nações que procuravam iniciar o processo de integração. O incentivo vinha das conclusões dos estudos sobre as viabilidades econômicas, realizado pelas Nações Unidas através de comissão específica (CEPAL). Enfatizando o problema do desenvolvimento, a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram um Tratado em Montevidéu no ano de 1960, propondo a criação de um mercado comum regional (BRANDI, 1984;

PANEBIANCO, 1984, p.14). O acordo estabelecia um prazo de doze anos para que os signatários pudessem suprimir barreiras alfandegárias e outros gravames ao comércio intrazonal, seguindo as etapas do processo de integração experimentado pela Europa com relativo sucesso, e inovando as relações interamericanas com política de substituição de importações inter-regionais (KIMMINISCH, 1982; VACCHINO, 1990, p.40).

A questão, entretanto, não se resume em um único aspecto, dado que no momento em que nações da porção sul da América resolveram acordar sobre um plano de integração com uma nação da porção norte, a influência política foi notada. O México, vinculado aos Estados Unidos através de acordos e compromissos datados da colonização, pendia entre as possibilidades de um pacto firmado com a América Latina e as alianças estabelecidas com o governo norte-americano.

Os estudos da CEPAL, contendo propostas de planificações e de industrialização visando alcançar o desenvolvimento da região, contrariavam os interesses do governo de Washington. Como não era possível intervir diretamente sem acarretar um problema diplomático regional, a solução encontrada foi adequar o projeto de integração aos interesses norte-americanos (SAN TIAGO DANTAS, 1962, p.26). O então vigente Acordo sobre Indústrias de Integração, também denominado Regime de Indústrias de Integração (RII), com disposições para a América Central e apoio técnico da CEPAL, foi revogado. Em seu lugar é firmado o Acordo Tripartite de Associação Econômica, datado de fevereiro de 1960, seguindo a orientação do governo norte-americano para um livre comércio entre El Salvador, Honduras e Guatemala.

Neste acordo voltado ao processo de integração coube a parte central americana a

iniciativa do projeto, sempre em coordenadas articuladas pelos Estados Unidos com indústrias latino-americanas de grande porte. Em termos práticos, isto significou o estabelecimento de novos rumos para a implantação do projeto de integração regional, bem como reflexo da “diplomacia de associação madura” do Governo norte-americano para reger as relações com a América Latina (AQUINO, 1990, p.302).

Este peculiar aspecto da integração pode ser analisado por teóricos e pelos políticos condutores das relações interamericanas, que consideravam as similitudes com o ideal de união proposto em conferências ocorridas no período de emancipação política, datado final do século 19. As associações com propósitos integracionistas objetivavam intercâmbios comerciais que seriam facilitadores de um sistema latino-americano aos moldes do modelo europeu.

Neste contexto, governos de Estados latino-americanos associados aos grupos industriais e sociais,

propuseram um acordo a fim de desenvolver a região, considerando a ineficácia do processo de substituição de importações, mas com respaldo nos dados da CEPAL.

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALALC, surge com a promessa de êxito tendo em vista contar com importante grupo de Estados, Argentina, Brasil e México (o ABRAMEX), concentrando fortes grupos industriais e acordos expressivos importantes para a condução do processo.

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) surge com o Tratado de Montevideu, datado de 18 de fevereiro de 1960, propondo um enfoque comercialista e liberal da integração (VACCHINO, 1990, p.53). Seu objetivo principal era a expansão do intercâmbio comercial entre países-membros, através da eliminação gradual de gravames e direitos aduaneiros, visando o estabelecimento de uma zona de livre comércio. O

preâmbulo do acordo seguia o modelo europeu, ao indicar que a zona de livre comércio seria estabelecida ao final de negociações periódicas de concessões, através da utilização de 'listas nacionais' e de elaboração de uma lista comum. Constando de um 'Programa de Liberação do intercâmbio', as listas indicariam produtos cujos impostos aduaneiros teriam redução progressiva: cada participante indicaria seus produtos, que levados à discussão originariam única lista, relacionando produtos da região.

O intercâmbio para complementação econômica constava em capítulo específico, tendo sido objeto de acordos visando a criação de políticas de industrialização. Presente estava o princípio ou cláusula da nação mais favorecida, de influência do GATT, estabelecendo tratamento que evitasse discriminações, embora de caráter não permanente (VACCHINO, 1990, p.57; COMBRA, 1984; CASTELO CRUZ, 1984, p.41). Eram conhecidas as

diferenças entre os membros da ALALC; diferenças dos níveis de desenvolvimento, de industrialização e de intercâmbio comercial.

O Tratado de Montevideu de 1960 contém regras específicas para os países em grau de desenvolvimento menor. Excepcionalmente estes receberiam incentivos a fim de alcançar determinada faixa produtiva, em acordos sub-regionais, tratamento ideal à proposta da ALALC de estabelecer o livre comércio.

O marco institucional recebeu influência da então Comunidade Econômica Européia (CEE). Mas, ao contrário do existente no território europeu, não trouxe o instrumento normativo qualquer previsão a respeito de instituições ou previu órgãos de natureza supranacional. No âmbito latino-americano seguiu-se a tradicional orientação do Direito Internacional para organismos intergovernamentais, assim o Tratado de Montevideu de 1960 previa apenas a existência de dois órgãos

principais, a Conferência e o Comitê Executivo Permanente.

Cabia à Conferência tomar decisões sobre os rumos da integração, incluindo as negociações, atribuição similar ao que possuía o Parlamento Europeu. Já o Comitê Executivo Permanente detinha as funções fiscalizadoras, além de estudos cujos resultados seriam encaminhados, como sugestões ou recomendações à Conferência. Auxiliando o Comitê estavam a Secretaria e o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, com atribuições específicas: ao primeiro órgão cabia auxiliar a Conferência e o Comitê na elaboração de estudos e pareceres, enquanto ao Conselho caberia tomar decisões visando adoção de diretriz única na política exterior para a região e em relação aos países não latino-americanos.

A ALALC representou um marco para a América Latina na década de 60. Propondo seguir um projeto de integração, estabeleceu

como prioridade um programa de liberação de intercâmbios que em um primeiro momento mostrou-se eficiente, mas que depois tendeu a estagnação. As causas para a estagnação ou fracasso não foram apenas a ausência de emprego de instrumentos negociadores ou o largo emprego de acordos sub-regionais. Acrescentem-se ainda a falta de mecanismos normativos de controle das ações de indústrias transnacionais, propiciando a chamada fuga de capital, ou seja, a remessa de lucros para suas matrizes (LESSARD, 1989, p.12).

A questão é que a iniciativa ALALC não criou efetivamente nada de novo em termos de integração. É preciso destacar que um processo de integração implica na formação de um conjunto multinacional único, em uma unidade complexa e em um organismo regional, observadas as peculiaridades do modelo europeu, mas com devidas adequações.

Por pelo menos duas décadas a ALALC permaneceu no cenário

internacional, mais como fórum de discussões sobre as diretrizes a serem tomadas do que como instituição regional voltada aos problemas específicos. As críticas sobre o estancamento estrutural da associação, sugerindo uma revisão do processo e uma renovação da instituição não tardaram a aparecer, bem como algumas sugestões sobre reformulações possíveis.

Com o Protocolo de Caracas de 1974 há o reconhecimento formal da impossibilidade dos membros da ALALC em cumprir compromissos firmados em matéria comercial (VACCHINO, 1990, p.119). Este documento representa a fase mais pessimista do processo de integração, com o agravamento de crises instituições e com órgãos deliberativos sem condições de funcionamento. Antes do Protocolo de Caracas ser assinado uma série de decisões visando explicitar atribuições de cada órgão foi elaborada na vã tentativa de deter a crise institucional. Essas decisões, denominadas resoluções buscaram elaborar programas

de coordenação de políticas comerciais, estabelecer processos decisórios e criar conselhos.

Mencionar como exitosa a medida é forçado, a considerar a Declaração de Punta del Este, datada de abril de 1967. O ato, embora internacional e sem caráter reformador das resoluções, constituía um compromisso dos chefes de governo em formar o mercado comum em prazo não superior a quinze anos a contar daquela data. Mas tanto a Declaração quanto as Resoluções serviam de constatação de que graves problemas impossibilitavam a liberação do comércio inter-regional.

Para solucionar o problema de estancamento do comércio em 31 de dezembro de 1974 foi o documento enfatizando a importância da elaboração da lista comum, respeitados prazos estabelecidos e as medidas que desagravariam o comércio. A Declaração de Buenos Aires (também de 1974) procurou definir as medidas de desagravação do comércio, propondo a atuação dos

comitês, induzindo a um maior relacionamento entre as nações latino-americanas.

Apesar de todos os esforços de revitalização o processo de integração regional através da ALALC foi infrutífero. Na elaboração do Tratado de Montevideu de 1960 muito se cuidou para que as disposições seguissem a orientação do GATT, principalmente no que dizia respeito à cláusula da nação mais favorecida. O cuidado na técnica legislativa não impediu que a disposição dos objetivos em forma de artigos fosse cumprida. A diferença entre países latino-americanos quanto ao nível de desenvolvimento deixou de ser considerada, favorecendo o aparecimento de subgrupos regionais. A questão da dívida externa passou despercebida nesse contexto normativo e mesmo nas declarações emitidas por chefes de governo, preocupados em implantar o mercado comum, em prazo de quinze anos.

Demonstrando que a ALALC não havia atingido o principal objetivo de formar

um grupo coeso na América Latina, nova instituição foi pensada. Note-se que a ALALC obteve algumas realizações, sendo que a mais notável foi dar início ao processo de integração econômica propriamente dita. Entretanto, o programa de desagravação do comércio constituiu uma medida, sem maiores considerações com aspectos conexos, como o tratamento de investimentos estrangeiros, ou ainda programas de desenvolvimento industrial. A crise econômica característica dos anos 70 contribuiu para o estancamento de projetos integracionistas, favorecendo sim as rivalidades político-militares e econômico-comerciais na região (BARBOSA, 1971, p.61).

Mesmo assim, a ALALC não representou um fracasso no sentido literal do termo. As dificuldades em cumprir objetivos em muito resultavam do processo decisório, formalista ao extremo, não favorecia a implantação dos programas estabelecidos. Também há de ser considerada uma questão

muito controvertida, porém pouco ventilada, a utilização de nomenclatura inadequada às finalidades pretendidas.

Explicamos: o projeto de estabelecimento de um espaço econômico unificado deve obedecer à ordem das etapas que a teoria indica ou a um determinado modelo. Se o mercado comum é a etapa final do processo de integração o início deve ser com o estabelecimento de áreas de tarifas preferenciais e as negociações progressivas.

O propósito da ALALC intermediava a área de livre comércio e outras amplas possibilidades, algo difícil de atingir a considerar as rupturas de negociações governamentais e as crises durante um período de governos mais centralizadores. Não seria tarefa das mais fáceis atravessar o período de redemocratização, de tomada de decisões políticas ao mesmo tempo em que patrocinar o plano de integração seguindo os moldes europeus.

2. A ALADI

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é a instituição sucessora da ALALC, responsável pela condução do processo de integração regional nos anos 80. Por meio do Tratado de Montevidéu, datado de 12 de agosto de 1980, novo projeto de integração era forjado, fundado no consenso dos então países-membros da ALALC e no entendimento de que deveriam ser contempladas as peculiaridades latino-americanas (ALMEIDA, 1987, p.12).

De logo a proposta da ALADI visava preservar o chamado “patrimônio histórico da ALALC”, ou seja, os resultados e as práticas negociais de comércio até então desenvolvidas. O Acordo poderia fazer uso de resoluções, com fins de revisão dos compromissos do Programa de Liberação Comercial e dos acordos de alcance parcial sobre a abertura dos mercados. Considerando as características dos países de desenvolvimento menor, foi

ponderada a cooperação inter-regional, seguindo regras do Programa de Determinação de Tarifas Preferenciais. Assim, ao conservar boa parte das estratégias de integração a ALADI ao dar início a nova etapa de integração confirma a tese de que o realizado pela ALALC não foi de todo ineficaz.

Ainda com vistas às necessárias adequações foi previsto um período de transição, período por meio do qual seria possível uma avaliação dos instrumentos normativos vigentes até o Tratado de Montevideu de 1980 (MARGARINOS, 1991, p.179). Novos acordos foram firmados, com prazos firmes, demonstrando um amadurecimento dos agentes condutores do processo de integração.

O Tratado instituidor da ALADI pertence à categoria tratado-quadro, aquele contendo dispositivos permissivos ou regras programáticas sem maior coesão. O Tratado de Montevideu de 1980 traça um quadro geral normativo, dirigido ao processo de

integração, respeitadas ações individuais de cada membro (desde que previstas no acordo estabelecido).

No preâmbulo do tratado há referências aos princípios do Direito Internacional e ao desenvolvimento a ser alcançado (PANEBIANCO, 1984, p.38-39). A interpretação dada é que a ALADI rejeitou o modelo neoliberal então adotado, desconsiderando os diferentes graus de desenvolvimento econômico e social alcançado pelos Estados latino-americanos. A desconsideração desse fator propiciou o surgimento das crises institucionais enfrentadas pela ALALC, bem como fez com que a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (da ONU) fosse desrespeitada.

Nova fase, no contexto das relações internacionais, foi estabelecida com a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados que declarava ser opção de cada Estado a regulamentação e supervisão de programas conjuntos. A intenção de observar melhor as diferenças

entre os membros da associação levou a uma classificação de grupos feita pela ALADI, baseada no disposto pelas Nações Unidas (LEITE, 1979; PUIG, 1966, p.20).

É a característica principal da ALADI, sendo que a classificação atendeu ao critério nível de desenvolvimento alcançado. Assim, três foram os grupos formados: o de Estados de menor desenvolvimento econômico, composto pela Bolívia, Equador e Paraguai; o grupo de Estados em desenvolvimento intermediário, formado pela Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela; e o grupo dos Estados com desenvolvimento econômico relativo, formado pela Argentina, Brasil e México. Seguiu-se orientação de um tratamento diferenciado, atendendo às condições estruturais ou econômicas de cada Estado para fins de integração (LEITE, 1979, p.20).

No Tratado de Montevideu de 1980 foram permitidos acordos bilaterais e

de alcance parcial, referência ao Grupo Andino em acordos futuros.

Contendo características como a natureza multilateral e a flexibilidade de instrumentos negociadores parecia ser o novo acordo um substituto adequado do antigo Tratado de Montevideu, com perspectivas de ineficácia (VACCHINO, 1990, p.148).

Mas os termos do acordo que regulamentava a ALADI propunham a continuidade do processo de integração regional, visando o estabelecimento de um mercado comum latino-americano em longo prazo. Para tanto, a previsão do funcionamento de instituições, de órgãos, de comitês e de programas conjuntos de liberação comercial estava presente nas normas que enfatizavam comercialismo como mecanismo para superar as dificuldades do difícil contexto político dos anos 80. O resultado foi uma progressiva transformação política levando às mudanças nas relações econômico-comerciais e a implementação

de um sistema regional (ASTIGUETA, 1888).

2.1. O SISTEMA REGIONAL

O sistema regional pretendido consegue ser vislumbrado em conformidade com o objetivo principal da ALADI. É que segundo o Tratado de Montevideu de 1980, ao realizar um programa de integração econômica regional, dando prosseguimento às práticas iniciadas na década de 60, com a ALALC, a idéia é levar adiante o fortalecimento do sistema regional a partir do incentivo à criação do mercado comum.

É pertinente lembrar que o estreitamento das relações interamericanas constitui meta prioritária desde o período de emancipação política na América Latina. Naquele período, entre o final do século 19 e início do século 20, muitos foram os movimentos visando assegurar a independência alcançada. Dentre os movimentos, as associações versando sobre comunicações, transportes ou

segurança alcançaram o estágio de contribuir para o processo de criação normativa. As Conferências Interamericanas ampliaram o diálogo entre nações da América Latina bem como contribuíram para reafirmar o regionalismo do Direito Internacional ao criar convenções regionais.

Contudo, o sistema latino-americano surgiu bem antes dos movimentos de integração da década de 60 do século 20 (com a ALALC) ou da década de 80 do mesmo século 20 (ALADI). O estudo de sistemas, no contexto internacional, acompanha as transformações sofridas pelo mundo em vários períodos históricos importantes para as relações interamericanas: o período anterior à Primeira Guerra Mundial, o período entre guerras, o posterior à Segunda Guerra Mundial e os anos 80 do século 20. A demarcação dos períodos corresponde à evolução do sistema internacional ao longo de quase um século, destacando o equilíbrio de poderes dos Estados, o descumprimento de pactos

acordados, o emprego da força para solucionar conflitos, a bipolarização ideológica comandada pelos Estados Unidos e União Soviética e a crise do Estado nacional.

O surgimento de organizações internacionais revisa a configuração das relações entre Estados, força uma maior utilização de preceitos do Direito Internacional e ao atender ao apelo de estabelecer uma nova ordem internacional, auxilia os propósitos da integração (DEUTCSH, 1982, p.267). De fato, o objetivo das principais associações de integração sempre foi prioritariamente a preservação da paz e a consolidação de espaços econômicos integrados. Os Estados reconheciam as dificuldades em conduzir seus negócios isoladamente, mas ao formar vínculos econômicos mais fortes, em instituições que buscassem atingir o desenvolvimento, este propósito poderia ser alcançado.

Alguns estudos revelam a característica não-belicista como fundamental para o

processo de integração. Estados se associam, indicando as finalidades, criando instituições ou órgãos cuja competência vem definida em textos normativos de tratados regionais. Em se falando de integração, questões como hegemonia merecem uma reavaliação, demonstrando a nova fase no sistema internacional que priorizaria o regionalismo.

A ALADI é reflexo de todas essas preocupações, revelando-se um produto ou consequência de esforços da América Latina em criar um sistema regional. No Tratado de Montevideu de 1980 novamente foram descritas regras referentes ao regionalismo e ao desenvolvimento, dentro do projeto de integração econômica. As normas previam a criação de um ordenamento jurídico dotado de órgãos e sujeitos próprios, demonstrando haver duas fases, a normativa e a estrutural (CASTELO CRUZ, 1984, p.41). A ALADI tendo um conjunto de normas específicas, na fase primeira procura regulamentar relações

jurídicas, sendo que posteriormente busca estruturar as instituições.

2.2. OS PRINCÍPIOS DO REGIONALISMO NA ALADI

O regionalismo contempla alguns princípios, muitos dos quais estão no Tratado de Montevideu indicados como diretrizes da associação: o pluralismo, a convergência, a flexibilidade, a multiplicidade e o tratamento diferencial.

O PLURALISMO compreende a adoção de uma diretriz que prioriza a pluralidade geográfica, instrumental e de setores (VACCHINO, 1990, p.153). Significa dizer que os acordos econômicos objetivando a integração não ficam restritos às convenções bilaterais, podendo ser utilizados diferentes instrumentos reguladores (acordos ou pactos) que podem congregam um número grande de Estados-participantes. As restrições quanto à participação de Estados atenta ao sistema político adotado, o

que exclui Cuba por não adotar um sistema de mercado estrito e sim o de intervencionismo estatal. No pluralismo, contudo, cabe bem a compreensão de diversidades econômicas e políticas, assim como a classificação do projeto como de pouca profundidade.

A CONVERGÊNCIA mencionada no texto do Tratado é traduzida como a multilateralização progressiva de acordo de alcance parcial através das negociações periódicas entre países-membros. Para o êxito do projeto de integração, acordos parciais constituem medida adequada: a integração da região somente poderá ser alcançada com a progressiva integração de partes componentes. A proposta do art.3º do Tratado de Montevideu é de não proibir o estabelecimento de acordos parciais, se estes pretenderem a integração da região. Tanto acordos bilaterais (por dois países), quanto os sub-regionais (países vizinhos que formam uma sub-região) ou os multilaterais (entre vários países, vizinhos ou não)

apresentam-se como chave da integração na América Latina, versando sobre projetos determinados, específicos ou ao projeto genérico. De modo prático, este conjunto de ações parciais objetiva promover o comércio entre os países-membros (fortalecendo acordos comerciais), estimular o desenvolvimento econômico da região, através de medidas de aproveitamento dos fatores de produção (acordos de complementação econômica), e expandir o intercâmbio intra-regional.

A FLEXIBILIDADE é princípio que permite que acordos de alcance regional sejam estabelecidos, desde que possibilitem a integração econômica. A flexibilidade não se confunde com facilidade, é previsão específica do Tratado - quadro de 1980. Críticas conduzem ao entendimento de que por estar caracterizado como flexível, acordos parciais podem não se efetivar, os vínculos tenderem a serem frágeis. Mas a flexibilidade apresenta concretamente a proposta de auxiliar a realização do projeto.

A MULTIPLICIDADE é outro princípio consagrado, dizendo respeito aos vários instrumentos que podem ser empregados desde que visando a integração. Tem estreita vinculação com o princípio de convergência, admitindo que ações variadas contribuam ao êxito, que iniciativas diversas tem por finalidade a construção de uma estrutura única.

O TRATAMENTO DIFERENCIAL constitui princípio que atende às orientações da classificação geral proposta e aceita, por ocasião da assinatura do Tratado de Montevideu em 1980. É herança da ALALC, que propôs um tratamento preferencial às condições peculiares do Uruguai de menor desenvolvimento econômico. Os tratamentos especiais não importam contradição ao projeto de construção de um espaço econômico, mas responde aos imperativos de equidade para a realização de um desenvolvimento econômico-social harmônico. A medida auxilia países em desenvolvimento econômico

na fase insipiente, tanto a cumprir o programa de liberação em condições mais favoráveis quanto para proteger a produção nacional.

A adoção da cláusula da nação mais favorecida não é inovação do texto normativo do Tratado de 1980 (LAFER, 1971, p.41). Já na primeira metade do século XVII um acordo estabelecido entre Inglaterra e Portugal previa a adaptação do pactuado a fim de assegurar a uniformização e liberalização do comércio. É preciso destacar que a adoção da cláusula da nação mais favorecida foi primeiro utilizada para acordos bilaterais, sendo objeto de estudos e regulamentos do GATT, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. A partir de então a exceção visa equiparar nacionais e estrangeiros, reconhecendo as dificuldades em uniformizar o comércio mundial. Para a aplicação do disposto no Tratado, o princípio alcança outros âmbitos como a circulação de capitais, conservando a tendência à sub-regionalização.

A cláusula da nação mais favorecida merece algumas observações. Consideradas os diferentes graus de desenvolvimento econômico atingido pelas nações latino-americanas é preciso analisar o âmbito de vigência dos tratados. Alguns acordos foram celebrados entre países-membros e países industrializados, sendo que a cláusula se opera em todo conteúdo, com vantagens e concessões outorgadas se estendendo aos demais países-membros. Já nos acordos celebrados com países de desenvolvimento relativo, as exceções favorecem o estabelecimento de zonas preferenciais com vantagens e benefícios não extensivos a todos os membros latino-americanos.

Didaticamente separados, os princípios propõem que o plano de integração econômica atenda às peculiaridades da América Latina. Comparações com o processo no contexto europeu são inevitáveis, mas deve-se atentar ao fato de que as diferenças permanecem (AZEVEDO, 1971). Na

Europa, os signatários do primeiro acordo visando à integração estavam em idênticas condições no plano político e no econômico. Na América Latina, as diferenças de sistemas políticos não foram supridas, permanecendo a cargo de cada Estado a condução de suas políticas democratizantes. No plano econômico, a substituição das importações e as transformações vindas do pós-guerra priorizavam a reconstrução europeia. A América Latina permanecia à margem, recebendo das Nações Unidas e do governo norte-americano propostas de superação da crise em forma de relatórios de comissões específicas (as contribuições da CEPAL, das Nações Unidas) e de programas de ação política (a Operação Pan-americana ou a Aliança para o Progresso de autoria e inspiração norte-americana). Estes fatores justificam a adoção de princípios de características bem próprias no Tratado de Montevidéu de 1980.

2.3. A FEIÇÃO INSTITUCIONAL DO REGIONALISMO DA ALADI

A estrutura institucional prevista no Tratado de Montevidéu de 1980 propõe auxiliar à efetivação do projeto de integração e constitui um bom exemplo do regionalismo latino-americano da década de 80 do século 20. A ALADI, por meio do Tratado de Montevidéu de 1989 propôs três órgãos de natureza política e um de natureza técnica. Os órgãos políticos são: o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência e o Comitê de Representantes. Já o órgão de natureza técnica, a Secretaria geral, propõe-se a auxiliar o processo.

O CONSELHO DE MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES aparece como órgão supremo, o condutor da Política de integração voltada ao regionalismo. Cabe ao órgão congregar os ministros em reuniões periódicas que abordam a adoção de medidas

corretiva de caráter multilateral, a revisão de normas reguladoras de acordos de convergência e Cooperação, assim como elaborar recomendações à Conferência. Dentro do espírito de flexibilidade, não há normas taxativas sobre a realização das reuniões dos Ministros das Relações Exteriores, o que possibilita ações mais concentradas entre os participantes. Após a realização de uma reunião do Conselho, resolvem os presentes sobre a seguinte, atentando aos compromissos da agenda protocolar.

Na CONFERÊNCIA DE AVALIAÇÃO E DE CONVERGÊNCIA são discutidos assuntos específicos, como o programa de liberação do comércio. O princípio de convergência é adotado, sendo que os acordos de alcance parcial são estudados, os tratados preferenciais revisados e um sistema de acompanhamento e apoio aos países de desenvolvimento menor. A prática de reunir representantes dos países-membros periodicamente e

comparar remota dos também acontecia na ALALC. A inovação está nas Resoluções, a consequência prática das reuniões, dotadas de um caráter normativo. As resoluções n.º 04 a 06 foram as mais comentadas porque estabeleciam um prazo máximo para a negociação do chamado patrimônio histórico do Tratado de 1960 e um limite temporal para que os acordos de complementação atinjam seus propósitos.

O COMITÉ DE REPRESENTANTES, de traços nitidamente políticos, procura acentuar as medidas necessárias a execução do Tratado de 1980. Dentre suas atribuições consta o assessoramento à elaboração de acordos de alcance regional, aos acordos parciais, à convocação do Conselho e da Conferência. Cabe ainda mencionar a formulação de recomendações, a aprovação de um programa anual de trabalhos e de estudos encaminhados à Secretaria. Suas reuniões eram de frequência maior do que as da Conferência, admitindo-se a possibilidade de sessões

extraordinárias serem convocadas, quando a necessidade for constatada.

A SECRETARIA GERAL é o órgão de natureza técnica com atribuições de fazer proposições aos órgãos políticos, gerir os recursos financeiros e técnicos, auxiliando e incentivando estudos e projetos voltados ao cumprimento do programa dos países em menor grau de desenvolvimento. A avaliação periódica aos resultados obtidos constitui finalidade principal da Secretaria, o que significa que as ações receberam auxílio e incentivo na medida em que a necessidade for decretada pelo órgão.

Órgãos auxiliares estão previstos no Tratado, art. 24, sendo na maioria Conselhos para assuntos técnicos e financeiros. A competência é determinada de acordo com a natureza técnica do órgão, assim, o Conselho para Assuntos Monetários cuida de promover auxílio em forma de consulta às questões formuladas e da proposição de serem adotadas medidas para

promover ver celebração de acordos.

Há ainda um mecanismo específico para solução de controvérsias, o sistema de votação e de solução de conflitos. Disposto no art. 43 do Tratado, o critério de maioria qualificada é adotado, diferindo do que estabelecia o Grupo Andino para questões similares (consenso). Trata-se de interessante forma de alcançar uma interpretação única do conteúdo dos compromissos assumidos pelos membros da ALADI, ao mesmo tempo em que busca uma aplicação efetiva do Tratado de 1980.

2.4. OBJETIVOS INSTRUMENTAIS DO REGIONALISMO

Observados os princípios e a estrutura institucional, segue o estudo através dos chamados objetivos instrumentais e dos meios de ação deste modelo de regionalismo latino-americano. O Tratado de Montevideu de 1980 busca estabelecer um mercado comum regional, através do estabelecimento de

áreas de preferência econômicas (BRANDI:1984, 20). Para tanto, faz uso de instrumentos básicos de liberalização do comércio regional, ou seja, da preferência tarifária regional, do acordo de alcance parcial, do acordo de alcance regional e dos acordos visando renegociar o chamado patrimônio histórico da ALALC.

A preferência tarifária regional é o principal mecanismo ou instrumento para promoção do intercâmbio comercial. Apresenta características de um acordo multilateral implicando no estabelecimento de uma margem de preferências tarifária entre os países-membros, reduzindo parcialmente as tarifas de produtos passíveis de transação. É prevista uma lista de exceções, relacionando o nível de preferência do Estado com o seu grau de desenvolvimento, e seguindo orientação da ALALC, que por sua vez, resulta da proposta da CEPAL. Um atrativo para a adoção da

preferência é que os países-membros podem permanecer com suas políticas tarifárias em relação a terceiros, independente de qualquer acordo prévio, sem riscos de um controle econômico. As exceções são postas em listas, relacionando os produtos que vão sendo negociadas progressivamente.

Os acordos ou alcance regionais reúnem todos os associados, membros da ALADI. Previstos nos arts. 6º e 18 do Tratado, determinam a especificidade da participação, compreendendo membros latino-americanos (daí porque regional) em acordos sobre o comércio, complementação econômica, de promoção do turismo, da preservação do meio-ambiente, citando alguns. Quanto maior for o número de participantes e maior o número de acordos realizados, alcançando as matérias determinadas maior a probabilidade de êxito do projeto de integração.

Os acordos ou ações de alcance parcial são de natureza bilateral ou sub-regional de variadas classes e

características. Foram previstos também no Tratado de Montevideu de 1960, partindo do princípio de que direitos e obrigações estabelecidos só seriam aplicados aos Estados-membros que subscrevessem o acordo, ou que, mais tarde aderissem ao pactuado. As ações de alcance parcial assumiam diferentes modalidades, de acordo com o número de participantes (bilaterais, sub-regionais ou multilaterais), com as características de um acordo específico, setorial ou geral, e ainda de acordo com o conteúdo estabelecido (acordos comerciais, de complementação, agropecuários e de promoção do comércio). A adoção de acordos parciais, no Tratado de 1980 atende aos apelos do princípio de convergência, auxiliando os órgãos técnicos a conduzir o processo de integração. O controle para a convergência de acordos é tarefa final de um procedimento iniciado por negociações envolvendo comitês e o Conselho de Ministros (conforme a

Resolução n.º 2). O acordo é aberto às adesões, o que não diminui as controvérsias ou problemas em torno de critérios rígidos sobre a convergência e a ausência de definições das políticas de coordenação, harmonização, compatibilização.

Não fica afastada a discussão sobre o alcance do âmbito de validade e de eficácia das normas de um acordo parcial. Sem fazer um estudo amplo, envolvendo a questão de primazia das normas interna ou do convencionado internacionalmente, o próprio Tratado afasta discussões mais amplas. A cláusula de convergência busca precisamente uma harmonização legislativa, atenuando as dúvidas sobre o supranacionalismo do Tratado de Montevideu de 1980. A matéria é bem detalhada no contexto europeu, dado que a experiência comunitária atingia um grau de evolução maior.

A renegociação do “patrimônio histórico da ALALC é outro instrumento hábil a liberar o intercâmbio

comercial. Em termos mais simples, significa aproveitar a conjunto de resultado das negociações, concessões presentes em listas nacionais, as concessões especiais em favor dos países de menor desenvolvimento econômico, além dos acordos de complementação industrial. Assim, pretende-se retomar o projeto de integração, utilizando-se de acordos de complementação até então vigentes e de acordos bilaterais, atendendo ao adquirido pelo Grupo Andino.

Há um programa específico ou sistema de apoio aos países em grau de desenvolvimento relativo, uma inovação do Tratado de Montevideu de 1980 que aproveita o critério de diferenciação dos países de acordo com grau de desenvolvimento da ALALC. São medidas que aproveitam o conteúdo do comunitarismo e da cláusula da nação mais favorecida, utilizando-se de um efetivo tratamento preferencial, propondo uma eliminação de gravames aduaneiros. Ainda são reguladas as ações nos

programas especiais de cooperação intra-regional e ação das multinacionais, evitando as transferências de lucros.

A ALADI ainda prevê que as relações de cooperação sejam intensificadas, tanto no continente latino-americano quanto fora dessa porção geográfica considerada. No contexto latino-americano, o incentivo ao estabelecimento da área de tarifas preferenciais e aos acordos de alcance parcial visa acentuar os latino-americanos. Fora do continente latino-americano, há previsão no sentido de que a cooperação horizontal seja acentuada, bem como adotada a cláusula da nação mais favorecida.

3. A REGIONALIZAÇÃO E O COMUNITARISMO

3.1. O Regionalismo Econômico-Jurídico No Contexto Internacional

O processo de integração previsto pelo Tratado de Montevideu de 1980 segue a tendência de regionalização ou regionalismos na conjuntura

internacional O fenômeno regional observado no contexto europeu alterou o relacionamento das nações. Ao atender às peculiaridades do comércio internacional do pós-guerra, os Estados atuam em conjunto reestruturando a nova ordem internacional e atualizando os preceitos do direito internacional, com ênfase ao comunitarismo.

Quando se atenta à mudança do relacionamento entre as nações é preciso considerar também a predominância dos sistemas regionais. A ideia de um sistema regional não é recente, tendo sido formulada no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, precisamente na década de 60 (FRIEDMAN, 1971, p.12; MOREIRA QUINTANA, 1945, p.25). No período pós-guerra as alianças propondo a cooperação estreitou as laços entre os Estados, de uma determinada região. E preciso atentar ao fato de que a cooperação econômica, o esforço conjunto para reconstrução da Europa, aliado ao sentimento de preservação da paz

favoreceu projetos de integração e criação de sistemas regionais, Então foram dois os fatores propiciadores do êxito do sistema regional, a preservação da paz e a proposta de desenvolvimento (GOODSPEED, 1967, p.40).

No contexto latino-americano, o Sistema Econômico conhecido pela sigla SELA, buscou alcançar resultados práticos no projeto de integração. Outros organismos de natureza multilateral, seguindo orientação das Nações Unidas ou de associações regionais procuraram acentuar o intercâmbio entre as nações. São características organizações a ALALC, o Grupo Andino, o Mercado Comum Centro-Americano e a Comunidade Econômica do Caribe (CARICOM).

Surgiu o SELA de convênio assinado no Panamá em 1975 como proposta do regionalismo para estreitar o relacionamento entre as nações latino-americano (MAGALHÃES, 1985). O objetivo principal estava no projeto de desenvolvimento

integral dos países da região, através da coordenação de políticas de cooperação. Os planos constavam com a adoção de cláusulas de convergência, atendendo para programas de melhoria das condições de saúde, bem-estar e cultura da região.

Diferentemente do que estabeleciam Tratados de Integração, o SELA admitia que as empresas multinacionais pudessem contribuir no projeto de cooperação econômica. Em algumas das deliberações dos órgãos de ação ou mesmo ao texto do Tratado constitutivo, propunha disciplinamento das atividades das matrizes, com a concentração de esforços e recursos na região. Apesar do que constava como regra taxativa, as atividades de remessa de lucros das filiais às matrizes não sofreu censura.

O anseio de congregar as nações sempre preocupou estadistas, filósofos e cientistas. Não é raro encontrar quem descreva situações onde a humanidade deixaria de ser fragmentada, revelando ao mesmo tempo idealismo, utopia e um

sentimento compartilhado por muitos.

Nos dias de hoje o anseio não é outro. As dúvidas sobre o futuro das relações internacionais fazem oscilar as tendências à interdependência, dependência e igualdade dos Estados. A crise do Estado-nacional, até então capaz de suprir necessidades, agravou-se com as transformações do pós-guerra (DEUTSCH, 1982, p.285). A interdependência comprovou sua eficácia nos setores de transportes, comércio e finanças, correios e comunicações, demonstrando também que as fronteiras nacionais poderiam ser expandindo o conceito de soberania consagrado (ASTIGUETA, 1888, p.50).

O comércio internacional no pós-guerra teve demonstrações das dificuldades em não ser praticadas políticas de interdependência. Se o relacionamento entre as nações merece ser intensificado através de programas de cooperação, o comércio internacional não deve ser desprezado. Não é apenas a utilização de políticas

que assegurem a boavizinhança (parodiando a prática norte-americana), mas a possibilidade de melhor aproveitamento de produtos e recursos de cada nação. Nisso consiste o comércio entre nações, em fazer melhor o aproveitamento de recursos naturais, e progressivamente o que passou a ser considerada a acumulação de riquezas.

Estável até bem antes dos conflitos bélicos, o comércio internacional separava regiões, de acordo com o que as mesmas produzem. Assim, tínhamos uma América Latina fornecedora de matérias-primas, de recursos naturais e uma Europa (e mais tarde Estados Unidos, também) exportando produtos industrializados. Não havendo incentivo ao processo de industrialização, os contrastes entre as regiões permaneciam, dificultando um melhor relacionamento entre as nações.

No pós-guerra, as tentativas de integração acentuam as diferenças das regiões, auxiliando ao estabelecimento de projetos visando o desenvolvimento de

áreas envolvidas. Este ao que seria denominada proposta para a implantação de uma nova ordem internacional. Esse projeto parte do princípio de que os antagonismos entre o capitalismo e o socialismo podem ser superados, dando margem a discussões bem mais importantes como: a eliminação da fome, o fim da guerra e o aproveitamento da capacidade produtora de cada economia (LAFER, 1982, p.33).

Segundo a tendência que aponta serem os sistemas regionais como ideal da divisão do mundo, algumas observações se seguem. Primeiro, é comprovado o término das disputas entre o capitalismo ocidental e o socialismo oriental. O último confronto bélico e o período imediatamente posterior demonstrou que a cooperação para fins de segurança revelaram a fragilidade diante das demandas da nova estrutura internacional. Segundo, as relações estabelecidas com intuito de acentuar a cooperação, demonstravam que o fator

econômico iria predominar decisivamente. Terceiro, as associações com fins comerciais fortaleceram a ideia de mútua colaboração entre os Estados, centralizando os esforços em dada região.

Resta indagar as conseqüência do regionalismo (ANDRADE, 1945, p.25). Observado sob o ponto de vista econômico, explica a divisão do mundo em blocos, formados por Estados em proximidade geográfica. Observado sob o ponto de vista político, justifica o estabelecimento de sistemas regionais, congregando forças políticas de inconteste poder decisório. Observado sob o ponto de vista jurídico, indica que a nova ordem internacional é instituída a partir da adoção de princípios do Direito Internacional regional.

O estudo de integração como fenômeno, utiliza enfoque multidisciplinar. As conseqüências de uma associação de Estados objetivando uma eliminação gradual de entraves, com fins de estabelecimento de um mercado regional implicam

em fatores, como: adoção do regionalismo como sistema a reger as relações internacionais e a aplicação de princípios comunitários.

Enfatizando o regionalismo jurídico, é de se notar que os litígios regionais podem ser solucionados a partir de procedimentos não jurisdicionais. As associações regionais, como a ALADI, apresentam em seus tratados constitutivos capítulos destinados aos litígios, oferecendo soluções baseadas em consultas aos órgãos decisórios. A ausência de uma instituição incorporando uma instância jurídica não diminui a eficácia das decisões, ao contrário, demonstra ser inovação na Teoria do Direito.

O chamado Direito Internacional Americano, cujas origens e importâncias foram expostas em capítulo anterior, reafirma seu valor. Hoje, com a adoção do regionalismo jurídico e do regionalismo econômico, o direito americano aumenta sua importância. Sua fase primeira corresponde ao período de lutas do pan-americanismo, quando os emancipadores

buscavam no Direito Internacional as bases para consolidar a independência recém-adquirida. Em um segundo momento, as tentativas de normalização são observadas, havendo propostas de códigos latino-americanos (o código de Bustamante dentre os mais importantes), e de normas jurídicas dotadas de eficácia, fruto das Conferências Interamericanas. No terceiro momento, as associações regionais predominam, congregando Estados para fins de colaboração científica e cooperação econômica, com regulamentos próprios.

A opção por alcançar o desenvolvimento para a América Latina reavivou as discussões em torno do regionalismo e da eficácia do Direito Americano. A ALALC, a ALADI e outras associações sub-regionais ao mesmo tempo em que buscavam encontrar solução para as crises da Europa desmantelada do pós-guerra, punham em discussão preceitos ao Pan-americanismo.

Não sendo possível retornar aos primórdios do Pan-americanismo, das lutas de emancipação, resta adotar os princípios do Pan-americanismo incorporados aos movimentos de integração regional. O que observamos na integração regional da ALADI é o objetivo de participar efetivamente do processo de estruturação da nova ordem internacional. Para tanto, a ALADI e demais organizações procurariam discutir problemas decorrentes da regionalização de blocos econômicos, assim como adotar entendimento uniforme para conceito de soberania (BARBOSA, 1991, p.7). À ALADI não caberia regulamentar preceitos acerca dos assuntos problemáticos, nem por isso os afasta da apreciação dos órgãos de natureza política. Em discutindo a conversão da dívida externa, para que propostas sejam levadas aos banqueiros internacionais, resgata o conteúdo do Pan-americanismo na primeira fase. É útil lembrar as discussões sobre a não-intervenção em território

latino-americano, a criação de Doutrinas procurando evitar cobrança compulsiva das dívidas. No curso dos acontecimentos internacionais, a América Latina tem assumido o papel secundário, mas defendido seus interesses de modo característico. Assim, devemos reconhecer a liderança dos Estados Unidos, Japão, Europa (União Europeia), definindo estratégias na nova ordem internacional.

3.2. *O Comunitarismo Jurídico*

O comunitarismo é ideia complementar ao regionalismo. Em um sentido próprio significa ser a comunidade o centro de formulações teóricas, tal como ocorre em estudos sociológicos, por exemplo. Recentemente tem sido considerada sinônimo das experiências europeias, relacionando o processo de integração regional com organizações comunitárias regidas por um peculiar conjunto específico de

princípios e normas, o Direito Comunitário.

O comunitarismo jurídico corresponde à utilização de princípios do Direito Internacional (CANÇADO TRINDADE, 1981, p.12). O Direito internacional, fórmula que se propõe a regulamentar as relações entre uma pluralidade de Estados, apresenta especializações variadas. Assim, quanto ao âmbito de validade espacial, podemos observar a existência de um Direito Internacional Geral e de tantos Direitos Internacionais quanto as regiões consideradas, justificando ser mencionado um Direito Internacional Europeu e um Direito Internacional Americano. Já quando a consideração recai sobre o âmbito de validade material, o Direito Internacional admite que seus princípios sejam especializados, fundamentando o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional do Meio-Ambiente e o Direito Internacional Econômico.

O Direito Internacional Econômico é de origem

recente, sendo descrito como meio Jurídico hábil de regular as relações econômicas entre os Estados. Historicamente, o Direito Internacional Econômico aparece no período pós-guerra, quando os Estados passaram a intervir no chamado domínio econômico e também criam organizações de cooperação (PUIG, 1966, p.25). É um ramo novo do Direito preocupado com a produção, transações internacionais com investimentos e com as instituições regionais.

A preocupação com a nova ordem internacional justificou que fosse o Direito Internacional dotado de aceitação. O desafio de regular as relações comerciais, o desenvolvimento, e o fosso entre nações ricas e pobres não intimida teóricos do novo ramo do Direito Internacional (SEPULVEDA, 1975, p.30). A pouca sistematização revela que a especificidade de matérias, do âmbito de validade material necessita de formulações doutrinárias.

Citar o Direito Econômico não esgota as possibilidades teóricas do

Direito Internacional Público, considerando o âmbito de validade material. E preciso destacar a existência do Direito Internacional do Desenvolvimento ou do Direito Internacional da Moeda, ou ainda, o Direito (Internacional) das Organizações Regionais. Na realidade, aspectos do Direito internacional, especializado quanto aos aspectos predominantes do ponto de vista econômico: a eficácia do valor monetário, as implicações jurídicas da adoção e o predomínio de organizações regionais.

O Direito Internacional Econômico recebeu o pertinente cuidado doutrinário quando estudada a sua forma atual, o Direito Comunitário. É o ramo do Direito Internacional que adota princípios de Direito Econômico e que se especializa quando visa regulamentar as relações Jurídicas advindas da instituição de uma comunidade regional. Na Europa resultou da evolução das Comunidades Européias, a do Carvão e Aço (CECA de

1952), a da Energia Atômica (CEEA ou EURATOM, de 1952) e a Comunidade Econômica (CEE de 1956), constituindo-se inovação doutrinária.

Possuindo como objetivo primordial instituir uma união estreita entre os membros da associação, visando alcançar o desenvolvimento, estabilidade de economias nacionais através do projeto de integração, o Direito Comunitário vem se afirmando. A idéia tipicamente européia apresenta equivalentes em outras regiões do globo, como na América Latina. Segue, contudo, o preceituado pelo Direito Europeu dado que este atingiu uma sistematização, sendo o seu tratado regional considerado fonte do Direito das Organizações Regionais.

A bem sucedida experiência contempla a sistemática regulamentação de relações jurídicas em cada fase do processo de integração econômica. As pautas de regimes aduaneiros ou a normatização da circulação de mercadorias e de outros fatores de produção são

acordadas na forma de Atos ou Resoluções. No caso da ALADI, produtos são negociados de acordo com princípios dos regimes aduaneiros atendendo aos itens negociáveis de listas nacionais. A tentativa de coordenar preceitos legislativos é meta complementar, atendendo às particularidades da adoção de políticas comuns. A coordenação, ou mesmo a harmonização legislativa é feita de modo progressivo, acompanhando a evolução e o êxito das etapas do processo de integração.

Na nova ordem proposta pelo regionalismo e comunitarismo, a soberania nacional é redefinida, e o Direito nacional passa a desenvolver relacionamento diferenciado com o Direito Comunitário. As ordens jurídicas nacionais de Estados-membros e a ordem jurídica comunitária, no lugar de conflitarem-se, estabelecem âmbitos de validade específicos e não conflitantes (CAMPOS MOTA, 1990, p.45; CEREHXE, 1979, p.12).

O comunitarismo implicará na reestruturação da ordem internacional, tendo em vista as relações internacionais fundadas no fator econômico. Assim sendo, apenas com a evolução de organizações regionais, dotadas de finalidades econômico-integrativas é que podem ser analisadas questões sobre a aplicação direta de preceitos regionais-comunitários.

Neste particular é inovadora a ação da ALADI, que ao adotar a regra da consulta para dirimir controvérsias estabelece os princípios tendentes ao comunitarismo ou regionalismo jurídico, seguindo a inspiração europeia, mas atentando aos apelos do Pan-americanismo (PANEBIANCO, 1984, p.65).

Interessante é destacar que não há referência no Tratado de Montevideu de 1980 de termos próximos aos do comunitarismo. O texto do acordo não menciona o termo comunidade econômica, nem no preâmbulo, nem nos dez capítulos e dispositivos, mas traz elementos que acentuam a necessidade de cooperação, do

desenvolvimento da região, dos laços de amizade e solidariedade dos povos latino-americanos. E ao acolher os resultados da infrutífera experiência da ALALC, propõe aproveitar as conquistas da associação com vistas à nova

Se a ALALC foi a primeira tentativa de institucionalizar o processo de integração, a ALADI representa uma fase pré-comunitária no sentido mais técnico do termo. Comparando com elementos da experiência europeia, observamos que as primeiras associações (ou comunidades), a CECA OU a CEEA foram associações pré-comunitárias, cujos tratados instituidores contemplavam as peculiaridades regionais.

No contexto latino-americano, a ALALC buscava apenas regulamentar o comércio a partir da zona de livre comércio, com poucos elementos característicos do comunitarismo jurídico, embora com primeiros fundamentos do regionalismo econômico. Coube à ALADI na década de 80 retomar o

processo de integração e a construção de uma comunidade regional, observados elementos das organizações internacionais e do Direito Internacional para questões do regionalismo econômico.

4. CONCLUSÕES OU RESULTADOS ATINGIDOS

4.1 No Âmbito Normativo

Dúvidas sobre a eficácia das disposições normativas do Tratado de Montevideu de 1980 e sobre o êxito deste e de outras tentativas de integração na América Latina constituem matérias discutidas. Ao traçar um quadro sobre os resultados alcançados é possível observar a influência do Pan-americanismo, os preceitos do Direito Internacional e a eficácia da ALADI enquanto organismo regional.

Na América Latina o processo de integração atende aos preceitos teorizados no Pan-americanismo, visando consolidar uma unidade ou um sistema regional na

América Latina. Em tempos de interdependência econômica e de formulação de teorias sobre blocos econômicos o regionalismo ressurgiu, fincado em laços de solidariedade.

A adoção do Pan-americanismo não está claramente expressa em quaisquer dos textos de tratados ou instrumentos normativos da ALALC ou da ALADI. O propósito de uma união ou o “propósito de fortalecer os laços de amizade e solidariedade entre os povos” (segundo parágrafo) persiste no regionalismo latino-americano. É indicado que os associados estão “dispostos a impulsionar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação” com o propósito de promover o processo condizente ao estabelecimento de um mercado comum regional (sétimo parágrafo).

O Direito Internacional acompanha as evoluções acarretadas pela opção pelo desenvolvimento das nações latino-americanas. A propósito do Tratado de Montevideu de 1980, destacamos que o

acordo formal e escrito, concluído por sujeitos de Direito Internacional dotados de personalidade jurídica, está aberto a adesões. A responsabilidade de cada Estado em seguir preceitos do “*pacta sunt servanda*” corresponde a afirmação de que os associados de acordo possuem uma capacidade de negociar, resultado da soberania estatal. Essa capacidade de negociar reflete a personalidade jurídica do Estado.

O Tratado de Montevideu, datado de 1980, pertence à categoria de tratado celebrado entre integrantes de uma organização internacional, voltada ao regionalismo econômico. O Tratado possui uma finalidade específica: substituir a ALALC pela ALADI, preservando, contudo, o chamado patrimônio histórico. O acordo propõe o prosseguimento das negociações do comércio intra-regional, sendo por sua finalidade aberto apenas à adesão de países da região.

O acordo estabelecido entre a Argentina, a Bolívia, o

Brasil, a Colômbia, o Chile, o Equador, o México, o Paraguai, o Peru, o Uruguai e a Venezuela apresenta traços bem definidos. Direitos e obrigações específicas decorrem da decisão como a do estabelecimento de acordos de alcance regional ou de alcance parcial. Quando posto em ação o mecanismo conhecido como acordo de alcance regional (art. 6º), os países-membros resolvem sobre a aprovação de listas negociáveis dos produtos originários de países com menor grau de desenvolvimento (art. 18). Os procedimentos adotados, quando estabelecidos, propõem que os gravames aduaneiros e outras restrições sejam respeitadas pelos países com grau de desenvolvimento considerável e pelos países com grau de desenvolvimento menor (sobre os quais vide instruções da seção primeira, do capítulo III).

Há a obrigação de respeitar as diferenças ou os desníveis do desenvolvimento (um critério de distinção já aceito pelos associados). Correlata a essa obrigação está

a do cumprimento do acordo relativo à eliminação de gravames aduaneiros por parte dos sujeitos, considerando um pólo composto pelos países-membros em situação de relativo desenvolvimento e pelos países-membros em situação de desenvolvimento menor.

Por outro lado, há direitos relacionados com as obrigações descritas. O fato de pertencer à organização internacional, de alcance regional, de finalidade específica-econômica não restringe a atuação do Estado no cenário das relações internacionais e assegurado o direito de estabelecer vínculos, inclusive de cooperação, com outros Estados, de outras regiões. Evidente que o respeito ao conteúdo do Tratado de Montevideu deve prevalecer, demonstrando que a solidariedade e o projeto de estabelecimento de um espaço econômico unificado é objetivo maior. Mas, não se admite que exista um estancamento das relações internacionais no momento em que as proximidades são celebradas. A tendência de

formação de blocos econômicos estudada por economistas orienta ao estreitamento de relações concentradas em determinada região, sem afastar a possibilidade de cooperação intra-regional (ou inter-blocos).

Feita uma classificação geral do Tratado de Montevideu de 1980, teríamos que analisar quanto aos critérios formais e quanto aos critérios materiais (REZEK, 1984, p.60). Formalmente, o Tratado de 1980 é multilateral, conforme se depreende da leitura dos Estados-membros que assinaram o instrumento normativo. Quanto à extensão do procedimento, observando as particularidades e especificidades, o Tratado de 1980 é perfeito através da assinatura e posterior ratificação.

Já considerando os Critérios materiais, de acordo com a natureza das normas, o Tratado de Montevideu é um tratado-contrato e um tratado-quadro. É um tratado-contrato por propor a realização de operações

dotadas de eficácia jurídica, já que objetiva a realização de comércio. Também é um tratado-quadro, que indica uma estrutura básica, regras diretivas do projeto de integração.

De acordo com a execução, o Tratado de 1980 apresenta características em relação ao tempo e espaço (RESEK, 1984, p.60). Quanto ao tempo, objetivando concretizar o projeto da integração, o Tratado estabelece uma relação jurídica obrigacional de caráter dinâmico, vinculando as partes (Estados-membros) por um prazo indefinido (art. 62). Quanto ao espaço, o alcance espacial compreende o somatório dos territórios envolvidos, combinando com a idéia de que o acordo estabelecido vem a ser em função de uma região particularizada do globo, a América latina.

O efeito do estabelecimento de regras objetivando o mercado comum latino-americano possui correspondente ao efeito de uma lei nacional na hierarquia normativa de cada

Estado-membro. Na fase em que encontramos o processo de integração, buscando harmonizar legislações aduaneiras, a questão aduaneiras, a questão de conflitos entre Direito interno e o Direito da comunidade em formação ainda não divide opiniões. Isto porque o Direito Comunitário latino-americano permanece na sua fase preliminar. Ainda não é apropriado discorrer sobre as relações entre a ordem nacional e a comunitária exatamente por que está sendo moldada.

4.2. No Âmbito das Relações Internacionais

A questionada eficácia da ALADI merece considerações melhor arrazoadas. Como organismo regional, o trabalho tem sido proveitoso, estreitando as relações entre Estados da porção latino-americana. A fase compreendida entre 1960 e 1980 serviu para congregar unidades, atentando às condições do mercado da chamada periferia e às

demandas do comércio internacional. A especialização industrial merece destaque como um resultado prático da integração, embora não haja qualquer disposição relativa aos acordos tecnológicos no Tratado de 1980.

Na primeira década, a ALADI pode se orgulhar de ter acumulado uma experiência negociadora. Os obstáculos, traduzidos em gravames, receberam devida normatização com os acordos de preferências tarifárias regionais que cuidaram da questão do crescimento do comércio. O sub-regionalismo tem auxiliado o processo de integração, acompanhando a idéia de que a unidade é perfeita pela união de partes componentes, em pequenos grupos.

Embora não capte as atenções internacionais, a América Latina tem reservado o seu espaço no cenário mundial. O reconhecimento de que os problemas com a estabilidade política dos anos 70 serviram para fundamentar a integração já que é avanço considerável. Sabemos que a crítica maior, em tom de

questionamento, sobre a integração versa sobre a turbulência política, o receio de que o acordado em conjunto pudesse não ser respeitado e efetivamente cumprido por ditadores populistas.

Tais posicionamentos são dotados de parcialidade, demonstrando a pouca atualização em matéria de regionalismo e comunitarismo. No contexto de integração econômica a região é comprometida porque os signatários de um Tratado como os de Montevideu (ou mesmo os primeiros tratados de integração, de Roma, da CEE) apresentam a proposta de instituir uma comunidade. Mas, a comunidade não é criada em único instante (o da assinatura do acordo), não se perfaz em único momento e nem congrega associados em condições idênticas, quer no plano político quer no econômico.

Proveitosa tem sido a troca de informações da experiência européia. Sendo o paradigma integração regional a União Européia em comissão para a América Latina contribui através de

pessoal técnico, mas de modo discreto. A cooperação diz respeito às associações comerciais e a ação das novas empresas privadas, sem descartar a atuação ainda não regulamentada das transnacionais.

Em termos práticos, a abertura de vias de transportes auxilia o processo, diminuindo as distâncias entre os centros produtores da América Latina. No âmbito de vigência do Tratado de Montevideu, de 1980 a previsão inexistia a respeito. Qualquer decisão sobre comunicações, transporte, política agrícola e agropecuária é tomada pelos associados em forma de resolução. Claro está que no estágio em que encontramos a integração essas questões são resolvidas através dos acordos bilaterais.

Exemplos de acordos bilaterais que prevêm a regulamentação jurídica dessas questões são os assinados entre Brasil e Argentina (MONIZ BANDEIRA, 1987, p.15-20). É sabido que são estritos os vínculos entre as duas nações desde os tempos de

colonização, apesar das diferenças de culturas. Os laços têm sido estreitados graças aos pactos, acordos e tratados versando sobre a coordenação de políticas externas para a região e para com o governo norte-americano. A não concorrência das economias argentina e brasileira respaldava a idéia de que uma espécie de “entende” econômica poderia ser instituída (englobando o Chile).

Não poderia deixar de ser mencionado o fato de que à fase de cooperação também se seguiu a de conflito. A maior parte das animosidades foi provocada pelo apoio dado a potências imperialistas da Europa ou mesmo aos Estados Unidos. No período em que floresceram políticas tendendo à hegemonia econômica, a reação imediata foi a união da Argentina e Brasil, bem como de outras nações latino-americanas. Aí iniciada é a etapa, dita preliminar do regionalismo nas relações interamericanas, para fazer face às ameaças de estabelecimento de situações

de dependência político e econômica. Exatamente da mesma forma que no contexto europeu, o temor de que laços de dependência fossem até mesmo legalmente instituídos.

Para os anos 90, o processo de integração tende a ser consolidado. Argentina e Brasil permanecem expandindo o comércio bilateralmente, chegando a implantar programas de complementação de setores industriais dos dois países. O Acordo de Complementação Econômica firmado no ano de 1991 propõe a negociação de acordos de alcance parcial, seguindo o espírito do Tratado de Montevideú.

A harmonização de políticas visando cumprir cronograma de atividades desagradadoras tem demonstrado relativa eficiência. Relativa porque constitui inovação do Tratado de Montevideú, dando credibilidade necessária à ALADI. Os grupos, ou melhor, subgrupos lidam com questões meramente técnicas, contando com a participação de expectativas de cada uma das nações associadas. Assina,

o chamado grupo de trabalho propõe estudos sobre a melhor formulação de regras para assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, políticas fiscais e a coordenação de políticas macroeconômicas.

A integração latino-americana terá ganhos em longo prazo para o desenvolvimento econômico e social da região, servindo encontros de representantes dos Estados-membros da ALADI para suprimir as dificuldades de consolidação de um esforço econômico.

Retomando elementos de um Pan-americanismo evoluído e contemplando as possibilidades de regramento do Direito Internacional de Integração as iniciativas do porte do Mercosul ou de acordos multilaterais contribuem para a especialização do regionalismo.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Rômulo. “Reflexão sobre a integração latino-americana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXX, n.º 117-118, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1987.

ANDRADE, Gilberto Osório de. *Os Regionalismos Necessários e a reorganização da Comunidade Internacional*, Recife, 1945.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; LEMOS, Nivaldo Jesus Freitas de; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *História das Sociedades Americanas*, Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1990.

ASPECTOS LEGALES DE LA ASOCIACION LATIN AMERICANA DE LIBRE COMERCIO, Montevideu, Federacion Interamericana de Abogados, 1966.

ASTIGUETA, Francisco. *Solidariedad Americana*, Buenos Aires, Imprensa Moreno, 1888.

AZEVEDO, Araminta Mercande de. “Os aspectos institucionais da integração latino-americana”, *Revista de Informação Legislativa*, ano VIII, n.º 30, Brasília, Senado Federal, 1971.

BARBOSA, Rubens A. *América Latina em perspectiva*, São Paulo, Aduaneiras, 1987.

BERTIOL, Laércio Francisco. *Integração econômica e união política*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968.

BRAGA, Humberto. “O Sistema Econômico Latino-Americano”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, 1964.

BRANDI, José Carlos. “Integração na América Latina”, *Revista de Informação Legislativa*, ano XXI, n.º 81, Suplemento, Brasília, Senado Federal, 1984.

CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, vol. II, 3ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Universidade de Brasília, 1981.

CASTELO CRUZ, Luis Dilermano. “Da ALALC a ALADI”, *Revista de Informação Legislativa*, ano XXI, n.º 81, Suplemento, Brasília, Senado Federal, 1984.

CEREHXE, Etienne. *O Direito Europeu: as Instituições*, Tradução de Antônio Mota Sal-

gado, Lisboa, Editorial Notícias, 1979.

COMBRA, Andrea. “Da ALALC à ALADI”, *Revista de Informação Legislativa*, ano XXI, n.º 81, Suplemento, Brasília, Senado Federal, 1984.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das Relações Internacionais*, Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982.

FERREIRA ALVES, Jorge de Jesus. *Lições de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1989.

FRIEDMAN, Wolfgang. *Mudança de Estrutura no Direito Internacional*, Tradução de A. A. Araújo, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1971.

GOODSPEED, Stephen S. *The Nature and Function of International Organizations*, New York, Oxford University Press, 1967.

HERRERA, Felipe. “Integração Latino-Americana: Realidade e Perspectivas”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXXI, n.º 123-124, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1988.

KAPLAN, Morton A. e KATZENBACH, Nicholas de B. *Fundamentos Políticos del Derecho Internacional*¹. *Version: de Andrés M. Motio*, México, Limusa Willy, 1965.

KIMMINISCH, Otto. “International Law and the New Economic World Order”. *Law & State*, vol. 26, Tübingen, Institute for Scientific Co-Operation, 1982.

KRAMER, Francisco Villegán. “El Derecho y la Integración Económica Regional”, *Ciencias Jurídicas y Sociales*, n.º 49-50, San Salvador, Universidad de San Salvador, 1969.

LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades; estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

LAFER, Celso. “O GATT e a Cláusula da Nação mais Favorecida e a América Latina”, *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, ano X, n.º 3, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971.

LARDY, Pierre. *La Force Obligatoire du Droit International en Droit Interne*, Paris, Librairie

Generale de Droit et de Jurisprudence, 1966.

LEITE, Luis Ferreira. *Introdução ao Direito da Cooperação*, Lisboa, Moraes, 1979.

LESSARD, Donald R. *Fuga de Capital e a Dívida do Terceiro Mundo*, Trad. José Lívio Dantas, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1989.

LOB0, Hélio. *O Pan-Americanismo e o Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939.

MACEDO SOARES, João Carlos. *Conceitos de Solidariedade Continental*, Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1959.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. “O SELA e a Cooperação entre países latino-americanos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXVII, n.º 111-112, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1985.

MARGARINOS, Gustavo. “Primeiro decênio da ALADI: princípios e instituições”, *Revista de Informação Legislativa*, Jul/set, 1991.

MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. *O Eixo Argetina-Brasil: o processo de integração na América*

Latina, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1987.

MOREIRA QUITANA, Lucio. *El Sistema Internacional Americano*, Buenos Aires, Ediciones Libreria del Colegio, 1945.

MOREIRA, Adriano. *A Comunidade Internacional era Mudança*, São Paulo, Resenha Universitária, 1976.

MUNIZ, João Carlos. “Significado da Operação Pan-americana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano II, n.º 07, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1959.

PANEBIANCO, Massimo. “Modelo de Integração na América Latina: a ALADI e o SELA”, *Revista de Informação Legislativa*, ano XXI, n.º 81, Suplemento, Brasília, Senado Federal, 1984.

PUIG, Juan Carlos. *Derecho de la Comunidad Internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1966.

REUTER, Paul. *Institutions Internacionallles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1955.

REUTER, Paul. *Introduction au Droit den Traités*, Paris, A. Colim, 1972.

REZEK, José Francisco. *Di-reito dos Tratados*, Rio de Janeiro, Forense, 1984.

SAN TIAGO DANTAS. *Política Exterior Interferente*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

SANCHEZ Y SANCHEZ, Carlos. *Curso de Direito Internacional Publico Americano: Sistemática y exegesis*, Ciudad de Trujillo, Montalvo, 1945.

SEPULVEDA, Cesar. *Las Fuentes del Derecho Internacional Americano*. México: Editorial Porrúa S.A, 1975.

VACCHINO, Juan Mario. *Integracion Latinoamericana: de la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Depalma, 1983.

VALE, Henrique. “O Brasil e a ALALC”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano VI, n.º 21, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1963.

VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Publico*, Trad: A.Truyol y Sierra, Madrid, Aguillar, 1957.

WENDZEL, Robert. *Relações Internacionais: o enfoque formulador*, Tradução de João de Oliveira Dantas e outros, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1985.