

Modelos de integração na América Latina: a ALADI e o SELA

Prof. MASSIMO PANEBIANCO
Universidade de Salerno

Tradução de ANNA MARIA VILLELA
Universidade de Brasília

SUMÁRIO

- I — *O modelo de integração ALADI-SELA*
- II — *O novo estatuto dos acordos regionais de integração e cooperação no Direito das Nações Unidas*
- III — *O novo regionalismo latino-americano: organizações de integração e de cooperação sub e inter-regional*
- IV — *O regime ALADI*
- V — *O regime SELA*
- VI — *Conclusões*

I — *O modelo de integração ALADI-SELA*

Na América Latina, as duas organizações econômicas de mais recente formação, a saber, a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) e o SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), embora entre si distintas, inspi-

ram-se num modelo comum de integração, baseado em alguns princípios gerais idênticos.

Os dois Preâmbulos dos respectivos Tratados constitutivos admitem enfatizar a presença de um *modelo comum* no sentido antes referido. Este modelo é o do *novo regionalismo econômico*. Este, como logo veremos, inspira-se nos princípios normativos universais da ONU e nos continentais dos países latino-americanos, afirmados nos últimos vinte anos.

O Tratado de Montevidéu, de 12 de agosto de 1980, substitui, como se sabe, a velha Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), entre onze Estados latino-americanos (dez Estados sul-americanos e ainda o México), instituindo a ALADI. No Preâmbulo a esta relativo, lê-se que ela se inspira:

— na “necessidade de contribuir à realização de um *novo esquema de cooperação horizontal* entre países em via de desenvolvimento e suas áreas de integração, baseados nos *princípios do direito internacional em matéria de desenvolvimento*”, também, “tendo presente a decisão adotada pelas Partes Contratantes do *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio* (GATT), que permite a celebração de acordos regionais ou gerais entre países em via de desenvolvimento com o fim de reduzir ou eliminar os obstáculos ao comércio recíproco”. Para precisar a fórmula do Preâmbulo, o art. 26 do Tratado de Montevidéu acrescenta que tal esquema de cooperação horizontal se cumpre “em execução dos princípios normativos e dos compromissos assumidos no contexto da Declaração e do Plano de Ação para a realização de uma nova ordem econômica internacional e da Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados”;

— no propósito de reforçar a solidariedade entre os povos latino-americanos mediante a integração econômica regional, entendida não como uma situação estática, mas como um processo de integração latino-americana para “renovar” (de modo a torná-la compatível com a realidade da região), “continuar” (prosseguindo a experiência iniciada com o precedente Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960, relativo à ALALC), “desenvolver” (em relação a outros países e áreas de integração da América Latina), com vistas a promover um “processo convergente” que conduza ao estabelecimento de um “mercado comum regional, como meta última do processo em curso”.

Por sua vez, a Convenção do Panamá, de 17 de outubro de 1975, institui o SELA como associação de países da América Latina, Central e do Caribe (25 Estados), substituindo, assim, a CECLA (Comissão Econômica de Coordenação para a América Latina), que funcionou, a partir de 1964, como órgão comum de representação no âmbito da Conferência para o Comércio e o Desenvolvimento da ONU (Lista c dos Estados latino-americanos). No respectivo Preâmbulo lê-se que a Convenção se inspira:

— na “necessidade de estabelecer um sistema permanente intra-regional de cooperação econômica e social, bem como de consulta e

de coordenação das posições da América Latina nas organizações internacionais e frente a terceiros Estados e grupos de Estados”, referente a “todos os acordos e princípios até o momento conjuntamente adotados pelos Estados da América Latina e de modo a assegurar a sua execução mediante ações concertadas”;

— no “espírito da Declaração e do Programa de Ação para a realização de uma nova ordem econômica internacional e da Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados”;

— nos “compromissos para a integração, assumidos pela maioria dos Estados da América Latina” e na “necessidade de reforçar e completar os vários processos de integração latino-americanos mediante a promoção de específicos programas e projetos de desenvolvimento (industrial)”.

A simples leitura do Preâmbulo dos Tratados constitutivos confirma, portanto, como as raízes do modelo comum de integração ALADI-SELA são buscadas nos princípios sobre a cooperação internacional, organizada em nível regional, presentes, ou no ordenamento da ONU, ou no direito da integração latino-americana.

Malgrado a novidade do tema, não faltam pesquisas separadas dedicadas à ALADI (1) e ao SELA (2). Assim como não faltam estudos sobre o papel da América Latina na *nova ordem econômica internacional* promovida pela ONU (ou, mesmo, no âmbito da ONU pelos próprios países latino-americanos (3)). Igualmente, temos assistido a um notável florescimento de estudos sobre o estado atual e as perspectivas dos processos de integração existentes na América

(1) V. fascículos da Revista *Integración Latinoamericana*, 1979, n. 42, e 1981, n. 54, pp. 78 e seguintes, dedicados à transição da ALALC à ALADI. V. também a nota sobre “La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y la perspectiva de las acciones de alcance parcial de la ALADI”, *ibidem*, 1980, n. 54, pp. 18 e seguintes, bem como “Algunas consideraciones sobre la “convergencia” de las acciones parciales de la ALADI”, *ibidem*, 1980, n. 56 e seguintes; “El régimen jurídico de la transformación de la ALALC en la ALADI”, *ibidem*, 1982, n. 65, pp. 33 e seguintes (sob a direção de PEÑA).

(2) CUADRA — “SELA: sistema económico latino-americano”, in *Derecho Económico Internacional*, México, 1976, pp. 245 e seguintes; MILENKI, “Latin America’s multilateral diplomacy (integration, desintegration and interdependence)”, in *International Affairs*, 1977, pp. 73 e seguintes; ALEJO HURTADO, *El SELA: un Mecanismo para la Acción*, México, 1977; BOND “Regionalism in Latin America: prospects for the Latin American Economic System”, in *International Organization*, 1978, pp. 401 e seguintes; MAURIZIO “La funzione del SELA in America Latina: uno strumento per l’integrazione continentale”, in *Politica Internazionale*, 1976, n. 4, pp. 34 e seguintes.

(3) HELLMAN-ROSENBAUM — *Latin America: the Search for a New International Role*, Beverly Hills, 1975; HILL-TOMASSINI — *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Santiago, 1979; BAWA — *Latin American Integration*, Atlantic Highlands, 1980.

Latina, freqüentemente na ótica sugestiva do *direito comparado da integração* (ou do *direito comunitário comparado*, referido à própria experiência europeia) (1).

Existem, portanto, todos os elementos particulares para o estudo do modelo comum de integração ALADI-SELA, que é objeto da presente pesquisa.

II — O novo estatuto dos acordos regionais de integração e cooperação no Direito das Nações Unidas

O novo regionalismo econômico e o novo estatuto jurídico das organizações econômicas regionais encontram o seu fundamento no Direito das Nações Unidas.

Como é sabido, a Carta da ONU prevê um programa bastante genérico de cooperação econômica internacional (art. 55).

Esta, portanto, pressupõe a *liberdade de organização econômica* dos Estados, tanto no âmbito universal quanto no regional. No decorrer dos anos, alguns atos internacionais integrativos previram algumas *formas típicas de organização*. O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Genebra, 30 de outubro de 1947) prevê duas únicas formas *típicas* de organização regional: a união aduaneira e a zona de livre comércio (art. XXIV). O novo direito econômico internacional, promovido pela ONU, prevê, em lugar dos velhos esquemas nominados, uma plena liberdade e autonomia de organização: *regional, intra-regional e inter-regional*. Com toda evidência, emergem duas novas dimensões do regionalismo tradicional, em direção ao interior (intra) e ao exterior (inter-regional) (5).

(4) CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA HUMANA, *Los procesos de integración en Europa y América Latina: perspectivas para la década de los 80*, Montevideo, 1980 (Anais do Congresso); CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES, *Nouvelles perspectives de l'intégration latino-américaine*, Bruxelles-Louvain, 1980; UNIVERSITÉ LIBRE — CENTRE D'ETUDES POUR L'AMÉRIQUE LATINE, *La Communauté Européenne et l'Amérique Latine*, Bruxelles, 1981. Colóquios dedicados à comparação Europa-América Latina foram promovidos pela ASSLA (Associação de Estudos Sociais Latino-Americanos) (Caracas, Madrid, Brasília): cf. os Anais do último desses colóquios in *Direito e Integração*, Brasília, 1980. Nesta linha, serão lidos com proveito alguns volumes dedicados ao tema numa perspectiva mais amplamente internacionalista: LAFER-PENA — *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*, São Paulo, 1973; LAFER, *Comércio e Relações Internacionais*, São Paulo, 1977; JAGUARIBE "Autonomia periférica e hegemonia cêntrica", in *Relações Internacionais*, 1980, n. 5, pp. 8 e seguintes.

Significativa desta tendência é a reconstrução teórica geral de recente obra de PUIG, *Doctrinas Internacionales y Autonomia Latinoamericana*, Caracas, 1980.

(5) Para um primeiro enquadramento das organizações econômicas no quadro da nova ordem econômica internacional cf.: VILLAGRAN KRAMER "La Carta de derechos y deberes económicos de los Estados y los esquemas de integración en América Latina", in *Derecho Económico Internacional*, cit. pp. 208 e seguintes; bem como POCAR, "L'integrazione economica europea ed il nuovo ordine economico internazionale", in *Affari Sociali Interazionali*, 1981, pp. 173 e seguintes.

As novas formas de regionalismo resultam dos seguintes atos da ONU, no quadro da Resolução de 1º de maio de 1974, sobre a *nova ordem econômica internacional*:

— Carta dos direitos e dos deveres econômicos dos Estados (12 de dezembro de 1974). Os arts. 10-12 da Carta definem, na verdade, finalidade (art. 10), preferência para países em via de desenvolvimento (art. 11), denominações (cooperação sub-regional, regional e inter-regional) e tipos (“organizações de cooperação” e de “integração”, isto é, aquelas em benefício das quais os Estados “transferem algumas competências”) (art. 12, §§ 1º e 2º).

A Carta é particularmente incisiva também porque contém uma *cláusula de adaptação* (art. 11), em virtude da qual “os Estados... deverão colaborar para adequá-las (as organizações internacionais), quando isto seja necessário, às mudadas exigências de cooperação econômica internacional”.

— Resolução UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento) sessão de Manila (3 de junho de 1979), que declara (art. 2b): “Tendo presente que a cooperação econômica entre os países em via de desenvolvimento (PVD) é um elemento-chave na estratégia de auto-suficiência coletiva (*self-reliance*)... a cooperação econômica entre países em via de desenvolvimento deveria ser decidida e levada avante por eles próprios em nível sub-regional, regional e inter-regional e é necessária a concomitante e apropriada ação de apoio da parte dos países desenvolvidos e das organizações da comunidade internacional para contribuir ao seu prosseguimento”.

— Resolução da Assembléia Geral da ONU, de 5 de dezembro de 1980, dedicada à estratégia internacional do desenvolvimento para o terceiro decênio, das Nações Unidas para o desenvolvimento, cujo § 9º afirma que “. . . os países em via de desenvolvimento continuarão a enfatizar de modo particular a sua *autonomia coletiva*, como meio de acelerar o seu desenvolvimento e contribuir para a instauração de uma nova ordem econômica internacional”.

É importante considerar o tipo de procedimento observável para adaptar o vigente tratado do GATT (do qual participam também os Estados latino-americanos) às novas finalidades das organizações econômicas regionais, entre países em via de desenvolvimento, em relação a países industrializados. De fato, durante alguns anos se mostrou evidente uma certa incompatibilidade entre as disposições da ONU e as do GATT, enquanto pertencentes, respectivamente, à nova e à velha ordem internacional. Ora, o *direito da ONU, em relação ao do GATT*, apresenta a singular característica de colocar-se em antítese formal com este último pela manifesta diversidade da natureza jurídica das respectivas regras, que, obviamente, também expressam diversidade de objetivos institucionais.

Na verdade, as regras da ONU, mesmo as extraídas do art. 55 da Carta, permanecem, como se sabe, *regras apenas recomendáveis*, enquanto que as do GATT são *regras convencionais ou pactuadas*.

A penetração das regras da ONU no sistema do GATT foi progressiva. De fato, uma robusta doutrina, que se compartilha, considera que o efeito típico ⁽⁶⁾ das regras recomendadas é exatamente e apenas o de *legitimar* ou *tornar lícitos* os comportamentos recomendados. No caso em espécie, o art. 2º da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados solicita aos Estados a adequação das organizações às novas finalidades institucionais próprias da solidariedade intra e inter-regional. Como se sabe, a atitude política e teórica de muitos Estados foi a de aversão, senão de indiferença, a respeito de tais regras novas, edificadas sobre uma base pouco sólida, ou, pelo menos, muito diversa daquela própria do direito internacional. Malgrado este fato, em conformidade com o direito da ONU, se iniciou um processo de revisão do Tratado do GATT e de substituição, no âmbito dos vários tratados de organização econômica, tanto na Europa, quanto na América Latina. No caso em espécie, o efeito de legitimação se qualificou, portanto, como um efeito *revisionista*.

Além disso, o Tratado do GATT agora prevê (decisão de Genebra, 28 de novembro de 1979) algumas cláusulas denominadas de habilitação, em virtude das quais se consente, nos acordos "regionais ou mundiais", assegurar um tratamento diferenciado e mais favorável aos países em via de desenvolvimento, em derrogação ao art. 1º do Tratado de base, sem que o mesmo tratamento seja estendido a todos os outros membros do Acordo. Também a Comunidade Européia, fazendo largo uso dos poderes implícitos do art. 235 do Tratado, modificou as finalidades da sua política de associação com os países em via de desenvolvimento. Por exemplo, a segunda Convenção com os Estados africanos, do Caribe e do Pacífico (ACP), ou Convenção de Lomé, de 31 de outubro de 1979, contém um capítulo inteiro (o oitavo) dedicado à cooperação regional (e inter-regional), no quadro geral de uma política preferencial relativamente a tais países. Também o ato final da Conferência sobre a segurança e a cooperação na Europa foi influenciado por novas orientações de cooperação regional (1º de agosto de 1975, Capítulo IX), evidentemente, nas relações entre países industrializados de economia de mercado ou mesmo de comércio estatizado. A parte tais inovações, o efeito revisionista mais importante se manifestou nas organizações dos países em via de desenvolvimento e, entre estes, na América Latina.

III — *O novo regionalismo latino-americano; organizações de integração e de cooperação sub e inter-regional*

O neo-regionalismo latino-americano da integração, ao lado do direito da ONU, constitui *a segunda razão do modelo* normativo inspirador dos tratados constitutivos da ALADI e do SELA.

(6) Para os efeitos jurídicos próprios das normas recomendadas, contidas em resoluções, recomendações ou declarações das Nações Unidas, segundo o denominado efeito de legitimação ou de liberdade, v. quanto a todos: PANEBIANCO "Raccomandazioni delle Nazioni Unite e libertà degli Stati membri", in *Annuario di Diritto Internazionale*, 1966, pp. 268 e seguintes; IDEM — *Dalla Società delle Nazioni all'ONU*, Nápolis, 1977, pp. 129 e seguintes; IDEM — *verbete "Nazioni Unite"*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.

Existe um singular paralelismo entre o estatuto-ONU das organizações econômicas e o neo-regionalismo econômico latino-americano. Também neste ponto se afirmou o princípio da *pluralidade das formas organizativas regionais (sub e inter-regionalismo)*. Tal princípio de auto-organização coletiva se afirmou a partir do decênio 1960/1970, com sucessivo reconhecimento da parte do direito-ONU (7). Na verdade, o modelo regional já havia sofrido inúmeras derrogações regionais (dentro de seu quadro) e integrações externas (fora do seu quadro).

As formas de *organização econômica sub-regional*, como se sabe, são numerosas no interior dos países da ALALC (Tratado de Montevideu, de 18 de fevereiro de 1960), subdividida em setores ou zonas (andina, platina, amazônica), ou mesmo exteriores a esta (centro-americana e caraíba). Façamos uma sumária indicação dos respectivos Tratados constitutivos (8):

— Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana (Manágua, 13-2-1960), de vinte anos de duração (expirada em junho de 1981);

— Tratado da Bacia do Prata (Brasília, 23 de abril de 1969);

— Acordo de Integração Sub-Regional Andina (Cartagena, 29 de maio de 1969);

(7) Para uma eficaz ilustração dos conceitos de regionalismo e de suas principais variantes, cf. CALDERA "Integración, región y subregión" in *Mundo nuevo*, 1978, pp. 119 e seguintes, particularmente p. 128.

(8) A parte as obras gerais já citadas precedentemente, as mais significativas da transição latino-americana, do regionalismo ao sub-regionalismo, são as seguintes: MAYOBRE — HERRERA — SANTAMARIA — PREBISCH — *Hacia la Integración Acelerada de América Latina*, México, 1965; HERRERA — *Factores para la Integración Latinoamericana*, México, 1966; INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES, *Derecho de la Integración Latinoamericana (Ensayo de sistematización)*, Buenos Aires, 1969; AA.VV., *El Pensamiento de la CEPAL (antología de textos)*, Santiago, 1969; FACULTE INTERNATIONALE POUR L'ENSEIGNEMENT DU DROIT COMPARÉ, *Les Organisations Régionales Internationales*, Paris, 1971 (2 vols.); ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, *Les Aspects Juridiques de l'Intégration Économique (colóquio 1971)*; Haya, 1972 (v. em particular o relatório de ORREGO VICUÑA, *Contemporary International Law in the Economic Integration of Latin America: problems and perspectives*) cit. pp. 101 e seguintes; UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN — *Les Efforts d'Intégration en Europe et en Amérique Latine*, Louvain, 1973. Neste quadro de pesquisas sobre o direito da transição ao sub-regionalismo parece útil a coletânea de documentação, sob a direção do AMERICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL LEGAL STUDIES — *Instruments of Economic Integration in Latin America and the Caribbean*, New York, 1975. Também a doutrina econômica começa a utilizar-se de perspectivas novas relativamente às iniciais dos autores dos anos 50 (CEPAL): cf. VACCHINO — *Curso de Teoria Económica de la Integración*, Caracas, 1979. Já precedentemente a teoria econômica caminhará no sentido do paralelismo entre integração sub-regional e desenvolvimento econômico global: cf. WIONCZEK — *Latin American Economic Integration*, New York, 1966; DELL — *A Latin American Common Market?* New York, 1966; HILTON — *The Movement toward Latin American Unity*, New York, 1969; MARITANO — *A Latin American Economic Community*, Notre Dame, 1970; CARNOY — *Industrialization in a Latin American Common Market*, Washington, 1972. Omitimos referências, dado a ótica do presente trabalho, às organizações sub-regionais singulares.

– Associação Caraíba de Livre Comércio (Georgetown, 1º de maio de 1969);

– Tratado de Cooperação Amazônica (Brasília, 3-6-1978).

O único exemplo de *organização econômica inter-regional* (isto é, de coordenação das organizações latino-americanas nos diversos setores da política econômica internacional) foi confiado à CECLA (v. *antea* item I) para a gestão da política comum no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. Esta organização operava, de fato, e em bases não pactuadas, no quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sabe-se que a Carta de Bogotá de 30 de abril de 1948, que instituiu a OEA, foi integrada pelo Protocolo de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967, que introduziu um Capítulo VII (arts. 29-42) dedicado aos *standards econômicos* de cooperação interamericana.

À falta de outros acordos de cooperação econômica internacional entre a América Latina e outras organizações européias, africanas ou asiáticas, cabia à CECLA cobrir o espaço institucional residual. Além disso, nunca tiveram sucesso, concretamente, as tentativas para desenvolver, na organização interamericana, também as competências relativas à gestão total da política internacional (faltou ratificação do Protocolo de reforma de 26-7-1979, cujo art. 11 prevê um tratado ulterior de “segurança econômica coletiva”) (9).

O processo de desenvolvimento do novo regionalismo americano realizou-se mediante *atos unilaterais coletivos* de interpretação, integração e proposta de revisão dos Tratados existentes (ALALC-OEA). É sabido como, na prática, as declarações, as resoluções e as recomendações servem para preencher as insuficiências dos Tratados, favorecendo a substituição das normas existentes, reforçando o compromisso de executar obrigações cogentes e, vice-versa, possibilitando o desempenho graças ao exercício de poderes, faculdades e outras atribuições análogas (cláusulas de salvaguarda, de emenda, de revisão etc.). A deslegitimação progressiva do velho regionalismo tornou-se possível graças aos seguintes atos (10):

– Declaração de Bogotá, dos Presidentes dos Países Andinos (16 de agosto de 1966);

– Declaração dos Presidentes Americanos, em Punta del Este (14 de abril de 1967);

– Resoluções nºs 202-203, do Conselho de Ministros, sobre a compatibilidade entre acordos sub-regionais e Tratado da ALALC (2 de setembro de 1967);

– O chamado Mandato de Cartagena, dos Presidentes dos países andinos, para o reforço do sistema jurídico de integração, em particular, mediante a ins-

(9) Cf. SEPULVEDA — *El Sistema Interamericano (génesis, integración, decadencia)*, México, 1974.

(10) Trata-se de atos objetivando, prevalentemente, o desenvolvimento da integração sub-regional andina, segundo um modelo de desenvolvimento global (e não apenas mercantil e comercial, como foi o caso com a ALALC): cf. os textos de ARBELAEZ URIBE — *Pacto Andino: Textos Fundamentais*, Bogotá, 1979.

tuição de uma Corte Andina de Justiça e de um Parlamento Andino (Cartagena, 28 de maio de 1979).

Particular importância assumem os atos da CECLA, expressamente tendentes a definir uma *identidade latino-americana* em relação ao mundo exterior:

- Carta de Altagracia (primeira UNCTAD, 1964);
- Carta de Tequendama (segunda UNCTAD, 1967);
- Declaração de Boyacá (terceira UNCTAD, 1972).

Relevantes são também duas declarações relativas a países isolados ou a grupos de países exteriores à área latino-americana (Estados Unidos da América, Comunidade Européia):

- Consenso latino-americano de Viña del Mar (17 de maio de 1969);
- Declaração de Buenos Aires (1º de julho de 1970).

Malgrado estes fatos, e isto explica a necessidade de dar vida ao SELA, a CECLA permanecia privada de uma base formal, diversa da resolução (Carta de Altagracia) com a qual os Estados latino-americanos — por convocação do Conselho Econômico e Social da OEA — haviam solicitado a esta organização que se constituísse um grupo autônomo latino-americano (11).

Pode-se considerar que estes atos são expressão de *direito de transição* do velho ao novo regionalismo latino-americano. Eles manifestam a tendência política latino-americana, como função de auto-organização e de autogestão coletiva do direito regional. Por esta via se assistiu à progressiva degradação do velho direito e à ativação de um novo processo institucional de que tanto a ALADI quanto o SELA representam o resultado pactuado ou convencional (12).

- (11) A descrição precisa do nascimento da CECLA se encontra em RIZO OTERO — *Colombia y el Grupo Andino en el Proceso de Integración de América Latina*, Cali, 1973, pp. 2 e seguintes.
- (12) A recente doutrina jurídica latino-americana converge ao considerar as resoluções das organizações internacionais ou de grupos coletivos de Estados como possíveis fontes diretas e autônomas de princípios primários da comunidade internacional, enquanto expressão direta e imediata da consciência pública. CF.: JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA — *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, 1980, pp. 107 e seguintes; CANÇADO TRINDADE — *Princípios de Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, 1981, pp. 26 e seguintes. Examinam com grande atenção os princípios organizacionais e institucionais, que se afirmam mediante o processo de revisão dos velhos acordos e de formação de novos; bem como de autodeterminação do âmbito subjetivo do novo grupo latino-americano e das correlativas áreas de competência: ORREGO VICUÑA — *La Adaptación de lo Pactado a los Cambios Contextuales que Inciden en un Proceso de Integración*, 1977, pp. 37 e seguintes; IDEM — *Los Presupuestos Jurídicos de un Proceso de Integración Económica Efectivo*, cit., p. 11; RIOSECO — *El Marco Jurídico de ALALC y su Flexibilidad para Adaptarse a Nuevas Circunstancias del Proceso de Integración*, cit., n. 27, p. 11; COHEN — “Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas”, in *Integración Latinoamericana*, 1980, pp. 22 e seguintes; PEÑA — “La experiencia institucional de la integración económica de América Latina”, *ibidem*, 1979, n. 42, pp. 56 e seguintes.

IV – O regime ALADI: pluralismo, convergência institucional e convencional latino-americana e cooperação extralatiniano-americana

O modelo jurídico ALADI está, atualmente, disciplinado pelo Tratado de Montevideu, de 12 de agosto de 1980, que entrou em vigor em 18 de março de 1981, graças ao número mínimo prescrito de ratificações (art. 57), bem como pelas resoluções aprovadas pelo Conselho de Ministros da ex-ALALC (reunião de 12 de agosto de 1980), destinadas a valer como direito transitório, por uma duração de um ano, nas relações entre os Estados ratificantes e entre Estados signatários, mas não ratificantes (art. 65) e, como direito definitivo, a ser incorporado no Tratado ALADI, a partir de sua entrada em vigor (art. 69).

As inframencionadas resoluções integrativas têm o seguinte conteúdo:

– Resolução n.º 1: revisão dos compromissos derivados do programa de liberalização do Tratado de Montevideu (a chamada negociação do “patrimônio histórico e jurídico” da ALALC);

– Resolução n.º 2: acordos parciais;

– Resolução n.º 3: abertura dos mercados em favor dos países de menor desenvolvimento econômico relativo;

– Resolução n.º 4: programas especiais de cooperação em favor dos países de menor desenvolvimento econômico relativo e unidade de promoção econômica;

– Resolução n.º 5: normas básicas sobre preferência aduaneira regional;

– Resolução n.º 6: categorias de países – ALADI;

– Resolução n.º 7: situação jurídica institucional derivada da entrada em vigor do novo Tratado;

– Resolução n.º 8: programas de trabalho para os anos 1980/1981, estrutura orgânica do Secretariado e encargos de balanço para 1981.

Os *princípios básicos* da ALADI definem o seu regime, numa justa relação entre elementos do velho e do novo regionalismo (arts. 1-3). O Tratado ALADI:

– prossegue o processo de integração para promover o desenvolvimento harmônico e equilibrado da região (art. 1º);

– pretende realizar, como objetivo a longo prazo, um mercado comum latino-americano (art. 2º);

– em vista deste objetivo final se observam alguns princípios básicos, algumas outras disposições obrigatórias de legitimação da situação existente e de sua progressiva e gradual realização em busca dos objetivos prefixados:

a) *pluralismo*, sustentado pela vontade de cada Estado-Membro de prosseguir na integração, no respeito das diversidades políticas e econômicas existentes na região;

b) *convergência*, que se traduz na multilateralização progressiva de acordos parciais, que serão periodicamente negociados entre os Estados-Membros em vista da realização do mercado comum. Tais acordos parciais atenderão aos critérios da *flexibilidade*, na medida em que devem ser compatíveis com o vínculo da convergência e com o reforço de integração, e da *diversidade* das três categorias de países que se integram, segundo as respectivas características econômico-estruturais e, em particular, de desenvolvimento intermediário e de menor desenvolvimento econômico relativo. Segundo a mencionada Resolução nº 6 são países de:

— *desenvolvimento econômico intermediário*: Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela;

— *menor desenvolvimento econômico relativo*: Bolívia, Equador e Paraguai;

— *outros países*: Argentina, Brasil e México (ABRAMEX);

c) *multiplicidade* das outras possíveis formas de cooperação, em harmonia com os objetivos e fins do processo de integração e o escopo de ativar e ampliar os mercados de nível regional.

Os princípios básicos têm uma aplicação distinta conforme se trate de um contexto interior ou exterior à América Latina (arts. 4º-25 e 26-27). De fato, a *convergência* funciona como mecanismo de cooperação intra-regional entre grupos de países, no interior da ALADI (arts. 4º-23) ou da América Latina (arts. 24-25), enquanto a *cooperação* (nas suas múltiplas formas) vale, particularmente, nas relações com Estados e grupos de Estados exteriores à América Latina (arts. 26-27).

Sem proceder a um exame analítico das normas do Tratado, basta dizer que os *setores* e os *níveis da convergência* são os seguintes:

— *preferência econômica regional* (art. 4º) que se compõe de uma preferência aduaneira regional (art. 5º), de acordos regionais (art. 6º) e de acordos parciais sub-regionais de mais Estados (arts. 7º e seguintes);

— *convergência econômica latino-americana* com outros países de áreas de integração econômica latino-americana (arts. 24-28). A convergência se realiza porque os acordos parciais da ALADI devem ser abertos à adesão, previamente negociada, não só dos países-membros da ALADI, mas também dos outros países latino-americanos (art. 9º, letras *a*, *b* e *c*). Tal convergência se realiza não só com Estados ou grupos de Estados, como também com organizações latino-americanas (art. 24, que prevê regime de “associação” e “acordos” com fórmula análoga à comunitária européia);

— *cooperação econômica extralatino-americana (ou inter-regional)*. Os Estados-Membros se comprometem a participar de programas internacionais, isto é, “de nível internacional, em matéria de cooperação horizontal, em execução

dos princípios normativos e encargos assumidos no contexto da nova ordem econômica internacional e da Carta dos Direitos e Deveres dos Estados” (arts. 26-27).

Os tipos de convergência econômica estão indicados no art. 8º do Tratado, mediante a classificação dos vários tipos de acordos parciais (v. também Resolução nº 2, de 12 de agosto de 1980):

- de complementaridade econômica;
- agrícolas;
- de promoção comercial;
- de cooperação científica e tecnológica;
- de promoção do turismo e de proteção do meio ambiente.

Finalmente, os *órgãos institucionais competentes* para a implementação do Tratado ALADI (notavelmente diversos dos da ex-ALALC) são respectivamente “políticos” (art. 28) ou de natureza “técnica” (art. 29). Os primeiros são os de natureza intergovernamental (Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conferência de Avaliação e Convergência, Comité dos Representantes Permanentes) ou individual (Secretário-Geral, que dirige a Secretaria-Geral da ALADI). De regra, esses agem com a presença de todos os delegados governamentais e decidem pelo critério de maioria, salvo a exceção do *consensus* para algumas hipóteses taxativas para os quais é requerida a ausência de votos contrários ou, pelo menos, a abstenção de eventuais dissidentes (art. 43).

A repartição das competências atende, *grosso modo*, ao seguinte critério:

– o *Conselho*, órgão supremo da Associação, assegura a condução política do processo de integração (conduta e coordenação) e emana as normas gerais do ordenamento, relativas aos outros órgãos, aos Estados e também às suas relações com outras associações ou entes e organismos internacionais. Elabora os protocolos de integração ou de emendas ao tratado. Nomeia o Secretário-Geral (art. 30);

– a *Conferência* avalia e controla os resultados maiores do processo, mediante reuniões trienais, com particular atenção aos tratamentos diferenciais e às negociações multilaterais para a estipulação de acordos regionais (art. 33);

– o *Comité* é órgão de iniciativa, de execução, de representação externa da Associação, de controle da observância do Tratado e, de modo particular, da compatibilidade dos acordos parciais “latino-americanos” e “extralatio-americanos” (art. 35);

– a *Secretaria-Geral* é o órgão de proposta, de estudo, de representação, de controle e de gestão administrativa (art. 38).

V — *O regime SELA e a coordenação da política exterior latino-americana; relações com a Organização dos Estados Americanos e com a Comunidade Européia no setor “econômico-político”*

O modelo SELA é disciplinado pelo Tratado do Panamá, de 17 de outubro de 1975, que entrou em vigor rapidamente após o cumprimento do processo de ratificação (art. 33), bem como por inúmeras resoluções ulteriormente emanadas pelo Conselho latino-americano, reunido em sessão ordinária anual (13). Exemplo considerável do princípio de liberdade de organização internacional, experimenta formas associativas no campo econômico, diversas das tradicionais do mercado comum e da zona de livre comércio. É um notável exemplo do *status libertatis* e da faculdade de *emancipado* de precedentes formas associativas, tidas como não adequadas à situação de menor desenvolvimento e, portanto, de dependência, em que se encontram as economias dos países latino-americanos.

Os *princípios básicos* do SELA, embora diversamente formulados, são idênticos aos da ALADI:

— *pluralismo*: o SELA, baseado em princípios mais gerais de igualdade, soberania e independência dos Estados, “respeita a diferença dos sistemas políticos, econômicos e sociais”, bem como “as características próprias dos diversos processos de integração regional e sub-regional nos seus mecanismos fundamentais e na sua estrutura jurídica” (art. 4º);

— *coordenação*: o SELA, que é “organismo regional de consulta, coordenação, cooperação e promoção econômica e social coletiva” (art. 2º), tem como principais metas:

— promover “a *cooperação intra-regional* com o fim de acelerar o desenvolvimento econômico e social dos seus membros” (art. 3º a);

— promover “um *sistema permanente* de consulta e de coordenação” (inter-regional) destinado à “adoção de posições e estratégias comuns sobre temas econômicos e sociais, *tanto nos organismos e foros internacionais como relativamente a países terceiros e grupos de países*” (art. 36).

A *cooperação intra-regional* promove o desenvolvimento “integral, auto-sustentado e independente”, segundo os princípios da autotutela coletiva, típicos da nova ordem econômica internacional, e relativamente aos seus mais ortodoxos setores de intervenção (“empresas multinacionais latino-americanas”, “política latino-americana” dos produtos agrícolas, energéticos e básicos, realizada também mediante “associações de produtores” para a obtenção de “preços remuneradores”, melhoria da “capacidade de negociação” para aquisição de capitais e

(13) Cf. SELA (SECRETARIA PERMANENTE) — *El Primer Año del Sistema Económico Latinoamericano*, Caracas, 1977; IDEM — *Decisiones del Consejo Latinoamericano*, Caracas.

tecnologia, “controle das empresas transnacionais” estrangeiras etc.) (14). Dita cooperação intra-regional se vale também de outras organizações sub-regionais e apóia as ações que promovam a “harmonização e a convergência” delas. Ela promove, enfim, programas e projetos específicos de dois ou mais Estados (art. 5º, 1-3).

Para a realização destes projetos são previstos órgãos *ad hoc*, os Comitês de ação, com participação e financiamento limitados a dois ou mais Estados, mesmo no âmbito dos fins gerais e coletivos da organização (arts. 20-26). Nos primeiros anos de vida da organização, a maior parte das decisões adotadas dizia respeito à constituição de tais comitês (com sede descentralizada nos vários países-membros). Seu objeto se relaciona, em geral, às matérias-primas, à energia, aos produtos básicos, à colaboração tecnológica, à reconstrução dos países golpeados pela emergência econômica de graves fatos naturais ou políticos (Guatemala, Nicarágua).

A *cooperação latino-americana* (inter-regional), em relação a terceiros países e outras organizações internacionais, é apenas formulada pela Convenção de Panamá (art. 3º-b, art. 5, nº 4). No âmbito das Nações Unidas, foram determinadas com decisões do SELA as posições negociadas latino-americanas relativas a vários institutos especializados e, em particular, as reuniões da UNCTAD (Decisão nº 1 e Decisão nº 11 relativas à 4ª e à 5ª UNCTAD). A estratégia latino-americana afirmou-se, particularmente, em relação aos países industrializados (Estados Unidos da América e Comunidades Européias). Decisões de apoio a este ou àquele país foram adotadas por ocasião de leis americanas consideradas lesivas a interesses econômico-comerciais: assim aconteceu quanto à lei estadunidense sobre o comércio exterior (Decisão nº 10, de 4 de maio de 1980), relativamente a algumas atividades administrativas da Comissão Marítima Federal dos Estados Unidos tendentes a realizar pressões econômicas sobre a Guatemala (Decisão nº 18), à venda de reservas de estanho com prejuízo de vendas análogas da parte da Bolívia (Decisão nº 25, de 1978). Em relação às Comunidades Européias existem provisões análogas, visando a exprimir solidariedade à Argentina frente a medidas de pressão econômica (por exemplo: o Secretário-Geral, relativamente à Decisão, de 16 de abril de 1982, do Conselho das Comunidades Européias; que adotava medidas de defesa comercial em re-

(14) Trata-se do “temário” clássico da nova ordem econômica internacional: V. AA.VV. *Derecho Internacional Económico* cit; por último v. PICONE — SACERDOTI — *Diritto Internazionale dell'Economia*, Milão, 1982, em particular pp. 629 e seguintes e 699 e seguintes. Mais geralmente sobre o significado automático de tal política: AMIN — “Self-reliance and the new international economic order”, in *Monthly Review*, 1977, pp. 1 e seguintes; GALTUNG — *Self-Reliance and Global Interdependence*, Ottawa, 1978; GALTUNG — PREISWERK — O'BRIEN — *Self-Reliance*, Georgia, St. Saphorin, 1978; ELIAN — *The Principle of Sovereignty over Natural Resources*, Alphen aan den Rijn, 1979; DUPUY — “Communauté internationale et disparité du développement”, in *Recueil*, 1979, IV, pp. 21 e seguintes; REINHARD — *Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht*, Berlin — Heidelberg — New York, 1980.

lação à Argentina, nos termos do art. 113 do Tratado CEE). V. ainda a declaração do Conselho de Representantes Governamentais de alto nível (2-6-1982).

Importantes são as medidas de *coordenação processual e organizacional* adotadas pelo SELA em relação a outras organizações. Devem ser assinaladas, neste particular, as seguintes decisões:

– convite a organismos latino-americanos de caráter interestadual e inter-governamental para que enviem observadores às reuniões do SELA (Decisão nº 12);

– coordenação com os representantes dos países latino-americanos junto às sedes da ONU (New York, Genebra) e europeus (Bruxelas) (Decisões 14, 24, 40);

– relações específicas da América Latina com a Comunidade Européia (Decisão nº 44), ulteriormente integrada no âmbito de uma declaração sobre as relações com os países altamente desenvolvidos (Panamá, 1º-12-1981). A Decisão nº 44 (de 3-8-1979) é importante por uma série de razões:

– atribui ao grupo de representantes permanentes latino-americanos em Bruxelas o mandato de agir como órgão comum (grupo latino-americano) junto à Comunidade;

– determina os elementos de uma política global comum fundada na identificação de temas específicos de interesse comum (o denominado diálogo Europa-América Latina);

– estabelece um processo pelo qual, em presença de medidas protecionistas da Comunidade Européia, se pode definir e desenvolver uma ação conjunta e apropriada dos países do SELA (art. 4º).

Este tratamento poderá prever medidas simétricas relativamente às exportações européias (de uma ou mais regiões da Comunidade), salvo outras “medidas de ordem econômica, financeira ou comercial de aplicação voluntária”. Além disso, segundo os princípios gerais do SELA, as referidas ações não prejudicam relações diretas entre a Comunidade Européia e organismos sub-regionais latino-americanos (ALADI, Pacto Andino, Mercado Centro-Americano, CARICOM etc.) (15).

(15) Sobre o diálogo institucional Comunidade Européia-América Latina cf: QUIJADA LARES — “Relaciones multilaterales entre América Latina y las Comunidades Europeas”, in *Mundo Nuevo*, 1980, n. 7-8, pp. 90 e seguintes; FIGARI — “América Latina y la Comunidad Económica Europea”, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1980, pp. 127 e seguintes; BERROCAL, “El diálogo euro-latinoamericano: mas allá de un neocolonialismo larvado?” *ibidem*, 1980, pp. 947 e seguintes; FOURNIER — “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas. La CEE e Iberoamérica. Repercusiones de la adhesión de España”, *ibidem*, 1981, pp. 707 e seguintes. Sobre aspectos singulares do atual contencioso v. *Integración latinoamericana*, 1982, ns. 65-66. Sobre os aspectos singulares do “diálogo” v. HUBENE — “Los aspectos jurídicos de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo Subregional Andino”, in *Integración Latinoamericana*, n. 658, pp. 74 e seguintes.

No momento, os processos de coordenação com outras organizações em via de desenvolvimento não parecem igualmente desenvolvidos (v. Decisão nº 54, que prevê contatos da Secretaria com alguns deles, como ASEAN, CEAO, Conselho de Unidade Econômica Árabe):

Os *órgãos institucionais do SELA* são o *Conselho* (arts. 9º-19), os *Comitês de ação* (arts. 20-26) e a *Secretaria Permanente* (arts. 27-31). A Decisão nº 1 contém o regulamento geral do SELA, enquanto a Decisão nº 6 contém o regulamento dos Comitês de ação.

O Conselho, definido como “*órgão supremo*” (art. 9º), se reúne com a presença da maioria dos Estados-Membros, em reunião ordinária ou extraordinária e, em regra, procede por *consensus* (que é uma forma de unanimidade atenuada); caso contrário, exprime-se por maioria absoluta dos Estados participantes às reuniões, segundo um elenco preciso de hipóteses (art. 15).

Os Comitês de ação, como já se disse, exercem uma função prevalentemente gerencial dos programas e projetos operacionais, trabalhando descentralizadamente e com a participação de um número restrito de Estados interessados (obrigados também ao financiamento dos relativos projetos) (art. 24).

O Secretário-Geral tem a direção da Secretaria (*órgão técnico-administrativo*) e tem a sua representação por delegação do Conselho (art. 28). Sendo um *órgão permanente*, desenvolve uma importante atividade de iniciativa, impulso e coordenação (por exemplo, o Secretário tornou públicas declarações de apoio à Argentina durante a crise do Atlântico Sul, afirmando a solidariedade dos países latino-americanos frente a qualquer caso de agressão econômica externa, assim como relembrou o delegado do Panamá na reunião da Organização dos Estados Americanos, de 26 de abril de 1982 (pág. 35 dos documentos da sessão).

VI – Conclusões

Em síntese, o modelo ALADI-SELA atende aos seguintes critérios:

a) *autonomia* baseada na liberdade de organização econômica internacional, reconhecida pela nova ordem econômica internacional da ONU e pelo novo regionalismo latino-americano, agora distinta do modelo organizacional do GATT;

b) *regionalismo em três dimensões* (neo-regionalismo) baseado na convergência das organizações sub-regionais e na cooperação inter-regional;

c) *preferência comercial e solidariedade econômica* com fins de desenvolvimento, dirigida ao interior e o exterior da área latino-americana, neles compreendidas as medidas de defesa relativamente a países e regiões industrializadas da América do Norte e da Europa Comunitária.