Primeiro Decênio da ALADI. Princípios e Instituições

GUSTAVO MAGARIÑOS

Embaixador. Assessor-Especial do Ministro das Relações Exteriores. Membro do Conselho-Assessor do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento para Assuntos de Integração. Ex-Secretário-Executivo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1964-73).

Tradução de OSWALDO DA COSTA E SILVA

Economista e Consultor do FMI

SUMÁRIO

1. Herança. 2. ALADI. 3. Os princípios. 4. Os tratamentos preferenciais. 5. As instituições. 6. Os órgãos. 7. Organização institucional da ALADI. 8. A Conferência e o princípio de Convergência. 9. O Comitê. 10. A Secretaria.

1. *Herança*

Para julgar — é bom recordar. A moderna corrente integracionista do pensamento latino-americano nasceu, em 1955, no laboratório de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas (CEPAL). Até a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980, transcorreu um quarto de século, durante o qual germinaram, multiplicaram-se por proliferação e se debilitaram entu-

(*) Publicado sob o título "Primer Decenio de la ALADI. Principios e Instituciones". *In Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, nº 160, de septiembre de 1990, pp. 10-23.

siásticas idéias e projetos grandiosos. A gestação da ALADI se inclui no ciclo da integração que a precedeu. E não se trata, pois, de algo novo, original, senão do produto resultante de uma longa e complexa evolução. Não se inicia um processo, mas sim se dá prosseguimento ao primitivo, como, por outro lado, o registra o Tratado de Montevidéu 1980.

Recomenda-se, primeiro, rematar uma integração gradual e restrita aos países da área, de mais avançada industrialização. E paulatinamente foram aderindo a esse núcleo as outras nações da zona. E essa forma elitista admitia, ademais, acordos circunscritos a dois ou mais países, em relação a certos produtos, como forma de ir criando as bases de um mercado comum — que já se concebia como objetivo de uma nascente teologia integracionista.

Um ano depois, o critério de criar um grande mercado, com a participação de todos os países latino-americanos (então só os dezenove de tal condição — membros da Organização dos Estados Americanos), e com base no princípio dos tratamentos diferenciais para compensar pesadas disparidades nos graus de desenvolvimento.

Mais tarde, elaboraram-se bases concretas, inspiradas no propósito de projetar e conduzir um programa regional de substituição de importações, que seria algo como ante-sala de um futuro mercado comum multilateral e competitivo, que impulsionasse o desenvolvimento industrial e a especialização produtiva, e cuja regulação considerasse os diferentes potenciais econômicos dos países.

Essa grandiosa idéia, quase surrealista, logo a seguir foi deixada de lado, para abrir caminho a iniciativas regionais estimuladas pela própria CEPAL. E dessas iniciativas nasceu o Mercado Comum Centro-Americano, fracassando, no entanto, o ensaio de vincular Colômbia, Equador e Venezuela a uma sorte de retorno à unidade histórica. E para o Cone Sul se concebeu um mecanismo de preferências comerciais, de caráter multilateral, baseado no princípio de reciprocidade, acompanhado de um sistema de pagamentos que superasse o bilateralismo existente, que havia levado a uma situação crítica os intercâmbios intra-área.

Para atender às exigências do Acordo Geral sobre as Tarifas e o Comércio (GATT), passou-se da preferência latino-americana à fórmula técnico-jurídica de zona de livre comércio. E com a surpresa da adesão do México, instituiu-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e, dessa maneira, o esquema idealizado para o Cone Sul perdeu toda conotação sub-regional. Posteriormente, ampliou-se a cobertura geográfica da ALALC para os onze países que hoje compõem a ALADI. Ademais, no Tratado de Montevidéu 1960, a zona de livre comércio foi enfeitada programaticamente com enunciados integracionistas do mais alto vôo, resgatando-se o objetivo de mercado comum.

Fundamentalmente, o Tratado de Montevidéu 1960 foi um acordo multilateral de comércio, como de forma reiterada expressaram os Gover-

nos argentino e brasileiro. E a finalidade original do Tratado, na opinião de Raul Prebisch, foi a de substituir os existentes instrumentos preferenciais, até então com base em contas bilaterais, por outro mais sistemático. A seu juízo, isso constituiria um passo positivo no caminho do mercado comum.

Mas, apenas iniciadas as atividades da ALALC, uma tese em prol do desenvolvimento, que postulava a integração global, plena, planejada e conduzida por autoridades supranacionais, opôs-se ao propósito circunstancial e limitado definido por Prebisch.

O enfrentamento dessa orientação — em prol do desenvolvimento — com a denominada — em prol do comércio — que privilegiava o cumprimento do programa de liberação, e prorrogava, para depois de formada a zona de livre comércio, os esforços da integração, gerou profunda crise na ALALC. E, por força das pressões estruturalistas, sucederam-se ambiciosos programas jamais cumpridos.

A Resolução 100 (IV), da Conferência de 1964, aprovou amplo e integral conjunto de estudos e ações — o que lhe valeu a denominação de *Resolução-mãe*, por constituir uma espécie de complemento do Tratado.

E, em resposta a uma iniciativa do Presidente Eduardo Frei, os quatro executivos dos organismos regionais propuseram, em 1965, a instituição de uma comunidade econômica de maior idade, que ultrapassasse as etapas da infância e adolescência. E os Chefes de Estados americanos, em transcendental decisão política (Punta del Este, 1965), confirmaram a meta do grande mercado comum latino-americano, e, como abertura prévia a uma convergência global, concordaram na transformação da ALALC.

Em Caracas, em 1969, com a ALALC em plena crise existencial, depois de difícil transação, aprovou-se o Plano de Ação 1970-1980, ao tempo em que se constituía, com franca orientação separatista, o Grupo Andino, e por protocolo modificativo se prorrogavam os prazos para cumprimento do programa de liberação do Tratado de Montevidéu 1960.

Paralelamente a essa hipertrofia programática, a crua realidade pôs de manifesto a endemia que afetava o sistema. Em Assunção — Paraguai (1967), os Ministros das Relações Exteriores não puderam instrumentar os mandatos presidenciais de Punta del Este. E imediatamente após houve que reconhecer a impossibilidade de aprovar a segunda parte da Lista Comum — instrumento essencial para a formação da zona de livre comércio. Tampouco as Negociações Coletivas, previstas no Tratado de Montevidéu 1960, realizadas na década de 70, puderam conciliar os objetivos opostos de recompor o programa de liberação, e adaptar o Tratado a uma nova etapa de integração.

A "abdicação voluntária das partes contratantes, de cumprirem o programa de liberação", que ocorreu ao se prorrogarem os prazos, redu-

zirem-se as percentagens, e adiar-se, *sine die,* pelo Protocolo de Caracas (1), a formação da Lista Comum, determinou que a ALALC passasse a ser, de fato, uma zona de preferências de alcance limitado e parcial, pois essas preferências não compreendiam o universo tarifário, senão que eram seletivas por produto, diferenciais nos diversos mercados, segundo o montante da redução tarifária para cada um deles, e se parcelavam geograficamente em função dos países outorgantes de concessões para a mercadoria em questão.

E para justificar tão ressonante fracasso, argumentou-se que as negociações se haviam esgotado; ninguém queria afrontar a concorrência; que o Tratado de Montevidéu 1960 não se compatibilizava com a realidade latino-americana; que os benefícios do processo não eram eqüitativos; e que não era necessário admitir, mediante utilização de mecanismos flexíveis e pragmáticos, a realização de diferentes ações bilaterais e plurilaterais, a existência e configuração de sistemas sub-regionais, e o recurso a variadas formas operativas.

Essa justificativa representa o conjunto de conceitos negativos que, em razão das circunstâncias prevalecentes, preponderou na redação do Tratado de Montevidéu 1980. Já o conjunto de conceitos positivos, cujo abandono impediu seja a ALADI um efetivo sistema de integração, compreende a reciprocidade de benefícios; a execução de programas conjuntos para atenuarem os efeitos das disparidades de graus de desenvolvimento; uma política regional de investimentos ou, pelo menos, a coordenação das políticas nacionais; uma estratégia comum de desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia; a aplicação e localização induzida de indústrias, especialmente nos países de menor potencial econômico; uma avançada fase de integração financeira, com a base operativa de uma corporação ou fundo comum; e um sistema institucional, com forte componente comunitário. Salvo o último, todos os demais foram e são motivo de consenso — postulados por quanto foro político, técnico, e até empresarial, tem sido realizado na região, incluídas reuniões presidenciais, que agora se sucedem com freqüência, e cujas declarações finais, como um hino à monotonia, são invariavelmente laudatórias da integração.

2. *ALADI*

O Tratado de Montevidéu 1980 foi conseqüência do fracasso que, na aplicação do Tratado de Montevidéu 1960, experimentaram os Governos, ante a impossibilidade da conclusão da zona de livre comércio. Tem-se dito, e com razão, ser esse Tratado o fruto da decepção a que conduziu o Tratado de Montevidéu 1960 (2). Sua assinatura e entrada em vigor

(1) CARLOS GARCÍA MARTINEZ. "Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración". *In* Seminário IV, ALALC-CEP/SEM. IV/dt1, 15 de mayo de 1979.

(2) Nicolás De Prado Alcalde. "Un intento de integración latinoamericana (ALALC-ALADI). Mito y realidad". In *Premio INTAL 1985, BID-INTAL.* Buenos Aires, INTAL, 1986, p. 407.

representaram a destruição do sistema precedente — mas sem substituí-lo por um novo corpo normativo orgânico, conducente ao objetivo final do mercado comum, mediante disposições específicas e obrigatórias. Tratou-se apenas de "uma forma de assumir, institucionalmente, os avanços e retrocessos que caracterizaram a ALALC" (3) — uma espécie de *carta de intenções*, sem condições peremptórias.

Com efeito, pelo Tratado de Montevidéu 1980, seus signatários não contraem compromissos que assegurem a chegada feliz ao porto de destino. E o novo instrumento não contém nem metas quantitativas nem prazos para o cumprimento de objetivos precisos. Suas disposições são meramente programáticas, e, em conjunto, caracterizam-se por uma forte dispersão normativa. É um Tratado-quadro, de contextura maleável, e de natureza extraordinariamente permissiva, até o ponto de não limitar quase as ações individuais, mediante disciplina coletiva. Sua parte declaratória apenas cumpre o resgate do adormecido processo de integração, e rememora, no entressonho, o caro anseio de um vago e remoto mercado comum regional. E seu texto consagra, antes de tudo, a sobrevivência do processo — ante razões de prestígio político, mas com pouco estímulo de convicção, ao tempo em que, com desusada franqueza confessional, como por imposição do subconsciente, difere para longo prazo, que se confunde com o infinito, a solidificação do objetivo.

Tão débil expressão de vontade contradiz o sentido qualitativo do nome da instituição que cria: "Associação Latino-Americana de Integração". A integração econômica, e ainda mais uma forma avançada, como o mercado comum, é, em essência, uma empresa multilateral, que exige o estabelecimento de instituições comunitárias fortes e respeitadas, mercados intercomunicados, e não parcelados por obstáculos fronteiriços, programas conjuntos de desenvolvimento, e, além de tudo isso, muita solidariedade e menos egoísmos nacionais.

A concepção do Tratado de Montevidéu 1980 baseou-se em falso conceito: o de que o Tratado de Montevidéu 1960 instaurou um sistema excessivamente ambicioso e rígido, em desacordo com a realidade latino-americana do decênio dos anos 50. Sua decadência compromissória é o preço que se pagou por essa dívida psicológica. Em verdade, a fórmula da ALALC era sumamente modesta em termos de obrigações contratuais, visto que a zona de livre comércio se encontra no início da escala gradativa dos instrumentos de integração. Antes dela, só há apenas os instrumentos meramente preferenciais e assistemáticos. E acima estão a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica, na linha de caracterização geralmente aceita.

Para a formação de um mercado ampliado, que a doutrina define como necessariamente multilateral e competitivo, é usual e aconselhável proceder-se, de forma linear e automática, ao desarmamento tarifário do uni-

(3) Id., ibid., p. 374.

verso dos produtos intercambiáveis. E os membros da ALALC não se atreveram a cruzar a barreira do medo à concorrência, e isso atou o nó górdio do sistema. Tampouco admitiram, em seu âmbito, mecanismos corretores de eventuais desajustes que violentassem um princípio de reciprocidade deficientemente formulado (reciprocidade de expectativas, e não de resultados), processualmente impreciso.

A fórmula de zona de livre comércio superou, com efeito, a inicial pretensão cepalina — de apenas estabelecer uma preferência latino-americana, mesmo que tal solução discrepasse fortemente do já proposto mercado comum regional.

Exceto o programa de liberação, com vistas ao estabelecimento da zona de livre comércio, as demais disposições do Tratado de Montevidéu 1960 eram simplesmente programáticas ou reguladoras, e, portanto, não comprometiam interesses nacionais ou setoriais concretos.

Em um estudo da Secretaria da ALALC (4), descreveram-se as características, de essência e forma, de doze esquemas de integração então existentes no mundo. E mediante uma ponderação aritmética, ensaiou-se medir o potencial de integração de cada um deles, analisando-se comparativamente o total de 58 instrumentos identificados, distribuídos em 11 títulos ou blocos. E, para dizê-lo sumariamente, o resultado desse exercício evidenciou corresponder à ALALC a décima-primeira colocação, superando apenas o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecon). A parte restante, isto é, os outros dois processos regionais (Mercado Comum Centro-Americano e Grupo Andino), a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), os dois africanos, as Comunidades Européias, e até mesmo os mecanismos ajustados por estas com as ex-colônias e outros países em desenvolvimento, representavam formas de integração mais avançadas que a da ALALC.

Parece óbvio que um esquema tão primário, quanto o da ALALC, poderia haver sido readaptado para neutralizar dificuldades operativas reais, se se houvesse posto ao serviço da integração uma pequena dose de vontade política. Melhor ainda: poder-se-iam haver adotado, oportunamente, decisões enriquecedoras do sistema, que ampliassem a cobertura setorial do processo, e se inclinassem para uma efetiva reciprocidade de benefícios, ao invés de valer-se de uma circunstância crítica para desembaraçar-se de toda sorte de compromisso.

Em 1969, quando o desgaste do mecanismo induziu a avaliar-se o primeiro decênio de funcionamento da ALALC, o autor deste artigo advertia que "Qualquer intenção de reforma substancial do Tratado de Montevidéu 1960, ou sua substituição por outra carta básica do processo de integração,

(4) Plan de Acción de la ALALC: ALALC/SEC/PA/42. Montevideo, junio de 1973.

destruiria o texto vigente, sem que por isso se abrissem caminhos propícios para a adoção de melhores soluções jurídicas" (5).

O Tratado de Montevidéu 1980, como solução jurídica, confirma a predição: constitui um conjunto, de certo modo anárquico, de normas programáticas, sem sentido direcional e finalista preciso, que não define um projeto orgânico de integração, e que tende a dispensar, ao invés de concentrar, as ações das partes em um quadro de liberdade quase absoluta.

Apenas subscrito o Tratado de Montevidéu 1980, assinalou-se a ausência de um quadro global para o processo de integração econômica. Seu texto não dispõe sobre coordenação e harmonização de políticas nos diversos campos das atividades conjuntas inerentes a um sistema dessa natureza, salvo uma menção incidental, de caráter volitivo, com relação aos acordos de alcance parcial, e também não se traçam as normas e mecanismos de convergência que orientam sua evolução para um objetivo comum.

A predição de que, por força dessas deficiências, poderia o Tratado tornar-se rapidamente disfuncional ou inoperante, foi confirmada pelos fatos (6).

O conjunto instrumental do Tratado legitimou e estimulou o bilateralismo, e também previu acordos plurilaterais que até o momento, salvo uma exceção, não se concretizaram. O Grupo Andino, de início vinculado juridicamente ao Tratado de Montevidéu 1960, não constitui um subsistema da ALADI, pois os membros do Acordo de Cartagena habilmente aproveitaram a oportunidade da reforma do processo para a autonomia legal do mecanismo sub-regional. A inclinação bilateralista do Tratado de Montevidéu 1980 determina que os acordos de alcance parcial sejam objeto de definição bastante precisa, aos quais dedica uma seção completa do instrumento.

No entanto, os acordos de alcance regional, ou seja, os multilaterais, propriamente integradores, são tratados de maneira simplista, em duas frases genéricas e vazias. A única disposição que fixa um compromisso multilateral concreto é a relativa à Preferência Tarifária Regional, mas tampouco a seu respeito se contraem obrigações nem se fixam metas temporais.

Essa lassidão contratual motivou o comentário explicativo de que "a melhor maneira de não cair em descumprimentos de prazos é não fixar nenhum, e que a melhor maneira de não se ver sufocado, por montantes e percentagens, é dar a cada qual a possibilidade de caminhar em seu próprio ritmo de desenvolvimento" (7). Só que a liberdade, no caso da

---

(5) Gustavo Magariños. *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*. Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1969, p. 14.

(6) Miguel Wionczek. "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI". In *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, nº 50, septiembre de 1980, p. 5.

(7) Nicolás De Prado Alcalde. *Op. cit.*, p. 407.

ALADI, se transformou em caos, enquanto persiste a impotência para resolver.

Consumou-se um lustre para aprovar uma Preferência Tarifária Regional de 5%, limitada por tal número de exceções, que ficaram excluídos quase todos os produtos capazes de gerar comércio novo ou de aumentar o existente. E, por acréscimo, apesar de haver-se assumido o compromisso, em reunião ministerial, isso não foi cumprido por todos os países. Anos depois — em 1987 — a Rodada Regional de Negociações duplicou a percentagem de redução, mas houve de instrumentar fórmulas sofisticadas para evitar previsíveis descumprimentos em sua aplicação. Assim, a Preferência Tarifária Regional começou a perder racionalidade instrumental, e a ver violentadas sua multilateralidade intrínseca e sua essência não discriminatória. Em 1989, o Grupo dos Oito — ou do Rio de Janeiro — acertou, em Buenos Aires, em nível de Ministros, imediatamente aumentar a preferência em 15%, e um país, presente na reunião, ainda não havia ditado as medidas administrativas para pôr em vigor a primeira parte.

Foi o caso, como se vê, de uma decisão autonôma, adotada em um âmbito estranho à ALADI, e cujos efeitos se aplicariam independentemente de que os quatro restantes países houvessem aceitado ou não o convite para aderir à decisão. No entanto, o acordo regional foi submetido ao Conselho de Ministros da ALADI, e ali, para surpresa geral, o México se negou a subscrever o correspondente protocolo, apesar de haver apresentado, durante as negociações da Preferência Tarifária Regional, os mais ambiciosos projetos de redução tarifária. Motivou essa atitude seus propósitos de ajustar vantagens recíprocas de mercado com os Estados Unidos da América — vantagens que, obviamente, pelo Tratado de Montevidéu 1980, seriam automaticamente extensivas no quadro da ALADI, e cujos níveis tarifários constituiriam o ponto de partida para contabilizar a preferência regional.

E, um pouco mais tarde, árduas negociações permitiram afastar o obstáculo, mas com uma modificação substancial, que desnaturalizaria a essência mesma da preferência: a concessão de prazos diferentes, para sua vigência, por países com dificuldades especiais.

Tampouco teve completa aplicação multilateral o mais ambicioso Programa de Expansão e Recuperação do Comércio, igualmente aprovado pelo Conselho de Ministros, em 1987, que estabelecia uma redução preferencial maior, e procurava desviar, para a zona, importações provenientes de terceiros países. Já os países andinos, retiraram sua adesão ao Programa, argumentando, não sem razão, que eram mínimas suas opções para aproveitarem as vantagens recíprocas, e que não tiveram resultados satisfatórios as negociações destinadas a corrigir essa situação.

3. *Os princípios*

O vácuo do texto do Tratado de Montevidéu 1980, em matéria de compromissos, é dissimulado pelo exagero dos princípios que disciplinam

sua execução: pluralismo, convergência, flexibilidade, tratamentos diferenciais e multiplicidade. O princípio da convergência será tratado com o exame da estrutura institucional da ALADI, pois um dos órgãos políticos tem por função específica velar por sua aplicação. E os outros dois — de flexibilidade e multiplicidade, têm sido repetidamente utilizados, pela simples razão de que coonestam o bilateralismo e a liberdade de ação antes descritas. É claro que o ajuste de acordos parciais não foi regulado "em forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e o fortalecimento dos vínculos de integração", segundo dispõe a definição do princípio. E apesar de sua variedade no campo estritamente comercial, essas ações também não têm tido efeitos em outros setores promissores para a complementação econômica, como, por exemplo, as atividades industriais, a prestação de serviços e a integração financeira.

O princípio do pluralismo, por seu lado, se sustenta em uma vaga referência à eventual diversidade em matéria política e econômica, que já se registrava no momento da subscrição do Tratado. A aplicação desse princípio, ao não estar enquadrada por coordenadas precisas, só exige uma atitude de privação no âmbito político, e aceitação de orientações econômicas díspares. Quanto ao primeiro aspecto, a concordante evolução de vários países-membros para formas democráticas de governo pôde enervar suas relações, dentro do sistema, com as nações que mantiveram regimes de fato — mas, em verdade, não foram perceptíveis desavenças que impedissem o funcionamento da instituição, exceto em uma ocasião, quando se recorreu a subterfúgios para evitar que o Conselho de Ministros realizasse sessões no Chile.

Nesse campo, a ALADI se diferençou nitidamente do Mecanismo de Consulta e Concertação Política — reservado para países democráticos. No terreno econômico, por não exigir o Tratado a coordenação ou harmonização das políticas nacionais, e ao não se porem em execução programas de desenvolvimento compartilhado, o pluralismo pôde ser facilmente respeitado. E só foram notórios os efeitos comerciais, negativos para os intercâmbios intrazonais, da imposição de medidas restritivas como conseqüência das políticas de ajuste motivadas pela crise da dívida externa. Mas, por se tratar de uma situação generalizada, essas restrições não deram lugar a discrepâncias irritantes, que vulnerassem a aplicação do princípio. Ultimamente, o inicial pluralismo econômico está minguando, ante a concorrente evolução de praticamente todos os países da área para uma progressiva abertura de suas economias ao exterior — o que tende a assemelhar os níveis tarifários e a extinguir as barreiras não tarifárias.

4. *Os tratamentos preferenciais*

Esse princípio, conforme o Tratado, é de aplicação geral em todos os mecanismos de alcance regional e parcial. E se refere às três categorias de países nos termos da classificação admitida pelos Ministros das Relações Exteriores, em sua reunião de agosto de 1980, quando subscreveram o Tra-

tado de Montevidéu 1980. Complementarmente, essa categorização é matizada pelo tratamento excepcional concedido ao Uruguai — mais favorável do que o outorgado aos demais países intermediários, mas sem que isso implique a totalidade dos benefícios que recebem os países de menor desenvolvimento relativo. E o reconhecimento da singular situação do Uruguai é herança da decisão da ALALC (1967), que autorizou a concessão, em seu favor, de vantagens não extensivas. Ademais, o Tratado inova com relação ao que o antecedeu, ao prever vantagens especiais para os países mediterrâneos — dois dos três de menor desenvolvimento relativo.

Os critérios para a classificação, e, portanto, para aplicar os tratamentos diferenciais, deverão ter em conta as características econômico-estruturais dos países-membros. E sua localização nas três categorias deverá ser objeto de revisões periódicas — coisa que não foi considerada no primeiro decênio de funcionamento da Associação. Ou seja: a Associação congelou a situação existente na ALALC, apesar de se haverem produzido algumas alterações nas posições relativas dos países. Assim, por exemplo, o Uruguai, ante pedidos equatorianos no sentido da obtenção de tratamentos especiais, solicitou da Secretaria a atualização do quadro de indicadores econômicos dos onze países, obviamente com a pretensão de demonstrar que os índices de crescimento dos últimos anos marcaram uma tendência para igualar ou inverter o potencial econômico de ambas nações.

Ademais, o Tratado de Montevidéu 1980 definitivamente resume a classificação em três categorias, empregando um critério estático, que pode não ser apropriado nem eqüitativo no futuro, e com a agravante de que, por outro lado, reconhece a existência de uma quarta categoria ou de uma subcategoria, ante o *status* de país mediterrâneo. E alterar essa estratificação representaria nada menos que subscrever um protocolo modificativo do Tratado, com os inconvenientes que suscitam os trâmites constitucionais. E sem dúvida os redatores do texto adotaram uma norma excessivamente rígida, que não é compatível com o reconhecimento simultâneo de situações especiais (Uruguai, países mediterrâneos), e que não atende ao caráter evolutivo de todo o programa de integração.

O princípio dos tratamentos diferenciais responde a uma exigência de eqüidade com respeito ao desenvolvimento do processo de integração. E se comentou, com razão, que a existência de um sistema adequado para melhorar a distribuição de benefícios é o mais relevante no que tange à realidade e idiossincrasia latino-americanas (8). E se poderia generalizar esse conceito a todos os mecanismos de integração, pois o problema da equação custo-benefício também tem sido suscitado na Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), particularmente com relação a Portugal; nas Comunidades Européias, tanto em função de países quanto de regiões (a mediterrânea), a respeito da (zona norte); no COMECON (as economias

(8) Carlos Palacios Maldonado. "Integración económica latinoamericana: los resultados de balanza comercial intraregional y la distribución de beneficios". In *Premio INTAL 1985, BID-INTAL*. Buenos Aires, INTAL, p. 10.

satélites mais débeis frente à União Soviética); e nos diversos esquemas africanos, ensaiados a partir da criação de estados independentes nesse continente.

Na América Latina, o Mercado Comum Centro-Americano registrou preocupações similares. O Grupo Andino, apesar de haver concebido um avançado conjunto de medidas em favor da Bolívia e Equador, não pôde evitar sucessivas reclamações desses países, ante a comprovação de desequilíbrios no aproveitamento das vantagens do sistema. E na ALALC foi a gênese de profundas discrepâncias — causa principal de seu fracasso e fator determinante do pacto sub-regional.

"O Acordo de Cartagena — disse Javier Silva Ruete, um dos seus dirigentes — nasceu exatamente em conseqüência dos desequilíbrios observados nos primeiros anos da ALALC. Os países andinos, de economia média e pequena, se deram conta de que o esquema em vigor não chegava a abrir-lhes caminhos para seu efetivo desenvolvimento, ante as dificuldades que encontravam para usufruto adequado dos benefícios do sistema". E a ALADI, por sua parte, enfrenta sérios obstáculos para lograr um desenvolvimento harmônico e equilibrado — objetivo de difícil concretização, dada a prevalência dos instrumentos comerciais e a falta de organicidade de seus programas.

No fundo, a importância do princípio põe de manifesto a necessidade de o processo de integração privilegiar um desenvolvimento industrial e tecnológico orientado em forma conjunta, de modo a permitir a coordenação dos esforços com sentido finalista e distributivo — o que é uma tarefa sumamente desagradável e difícil, que exigiria um considerável esforço de acordo. Exigir-se-ia, além disso, um mecanismo financeiro que canalizasse recursos com o fim de aliviar deficiências nos níveis de investimento, apoiando projetos que contribuam para equilibrar situações díspares. O sistema ALALC-ALADI tem exibido essa sensível falência — não tem contado com um fundo financeiro comum, indispensável para o correto funcionamento de um sistema de integração. E nisso constitui uma assinalada exceção, pois tanto o Mercado Comum Centro-Americano, com o Banco Centro-Americano, o Grupo Andino, com a Corporação Andina de Fomento, e a Bacia do Prata, com o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, quanto o sistema interamericano, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, dispõe de instrumentos dessa natureza.

O princípio dos tratamentos preferenciais, mais além dos campos industrial e tecnológico, antes mencionados, leva a conceber um desenvolvimento econômico-social harmônico — fundamento repetidamente exposto na ALALC, e explicitamente recolhido no vocabulário do novo instrumento, que, em seu art. 1.º, o define como objetivo do processo de integração.

O primeiro aspecto a considerar no tratamento desse complexo tema é o concernente aos países de menor desenvolvimento relativo. O Tratado de Montevidéu 1980 criou, com sentido inovador do ponto de vista internacional, um mecanismo tarifário preferencial — o das chamadas *vantagens*

não extensivas. E, concomitantemente, autorizou os países de menor desenvolvimento relativo a cumprirem o programa de liberação em condições mais favoráveis às suas importações da própria zona, para proteger a produção nacional ou corrigir os balanços de pagamento. E, por último, previu a realização de ações coletivas e a execução de programas especiais em seu benefício.

Essas boas intenções se mostraram, na prática, constrangidas, ante a necessidade de obter, previamente a cada ação, a autorização das partes contratantes. Isso obrigou os países de menor desenvolvimento relativo a negociar cada pedido, e, no setor comercial, a dar concessões em reciprocidade do que deviam receber a título gratuito. E jamais lograram eles, por exemplo, que se esboçassem um programa conjunto, coordenado para a abertura real dos mercados zonais, cuja nitidez e estabilidade realmente pudessem estimular a expansão de suas precárias estruturas produtivas.

O Tratado de Montevideu, ao revés, não contemplou o caso dos países intermediários, nessa época definidos como países de certo grau de desenvolvimento industrial e tecnológico, mas com mercados locais de pequena capacidade de consumo — denominados *países de mercado insuficiente*. E essa omissão, ainda que parcialmente corrigida pela Resolução n.º 73 (III), da Conferência da ALALC, de 1963, além de aprofundar a problemática de benefícios, e inspirar a tese estruturalista, que desatou a polêmica da década dos 60, tangencialmente criou ambiente para formação do Grupo Andino, obrigando, por fim, se desse um *status* especial ao Uruguai, colocando-o a meio caminho entre os países de menor desenvolvimento relativo e os países intermediários.

O Tratado de Montevidéu 1980 pagou seus tributos a esses complexos antecedentes. Seus redatores procuraram dar, ao sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo, maior amplitude e sentido mais prático, baseando-se nos princípios de não-reciprocidade e cooperação comunitária. E é imperativa a abertura dos mercados em seu favor — mas, como conseqüência da delicada transação que precedeu a essa conquista, não é ela definida, delimitada, nem regulamentada em consonância com a finalidade específica que a inspira. Pelo contrário, deviam ser negociadas as relações correspondentes, que, por sua qualidade como tais, já admitiam considerável número de exclusões, exame produto por produto, e estudos unilaterais, previsivelmente diferentes, dos países outorgantes. E esse ônus não é eficazmente contrabalançado por outras condições positivas, como a de não-reciprocidade, eliminação total de tributos e restrições, e o compromisso de que as listas compreenderão, preferentemente, bens industrializados

E como resultado de tudo isso, apesar de constituirem, em conjunto, um acordo de alcance regional, as relações de abertura de mercado são, de fato, listas de *vantagens não extensivas*, negociadas pelos países de menor desenvolvimento relativo com cada país outorgante, em vez de representar um dispositivo de concessão, orgânico e coordenado multilateralmente, em

função do objetivo comum de promover, em direção à zona, o desenvolvimento do potencial produtivo dos beneficiários. Por seu lado, as normas que regulam a aplicação de tratamentos tarifários mais favoráveis, em outros mecanismos regionais, como a Preferência Tarifária Regional, ou os acordos de alcance parcial, ainda que se orientem positivamente para preservar margens de preferência ou para conceder reduções acumuladas, têm, com efeito, um valor de compensação muito relativo. A outra forma de ajuda — a cooperação, é facultativa e, conseqüentemente, negociável em cada caso, tanto no que concerne aos programas especiais, que se enunciam como de caráter coletivo, mas que uma redação pouco clara lhes dá uma inclinação bilateral, quanto no que respeita às outras ações de colaboração.

A execução do Tratado de Montevidéu 1980 pôs de manifesto a debilidade intrínseca do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo. Cada vantagem e cada medida têm sido objeto de enervadas negociações, e magros resultados. Nos trabalhos coletivos, os frutos comuns freqüentemente têm estado condicionado pelos pedidos particulares dos países de menor desenvolvimento relativo — o que tem dificultado enormemente o processo decisório em temas capitais de interesse geral. E tem sido pouco positivo o funcionamento de uma unidade especial da Secretaria, incumbida de realizar estudos em apoio desses países, dando lugar a deformações administrativas e técnicas.

A natureza do problema dos países de menor desenvolvimento relativo subsiste ainda hoje, em termos similares a 1960. E se continua a discutir o menor, o inexpressivo, o conjuntural, sem que se alcance resolver, ou começar a resolver, o assunto de fundo. E talvez isso explique por quê, em dez anos, não se reuniu a Conferência de Avaliação e Convergência, uma de cujas atribuições fundamentais é examinar os resultados do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo.

Por seu lado, os países intermediários apenas são credores dos tratamentos diferenciais em virtude da formulação do princípio, mas não se estrutura um sistema de apoio em seu favor. Nos acordos ou projetos de alcance regional, como são os casos da Preferência Tarifária Regional, em seus diversos graus, e do Programa de Expansão e Recuperação do Comércio, esses países, no que tange às reduções tarifárias, se têm beneficiado com obrigações menores do que os três maiores países. E, com isso, se tem respeitado o princípio nos programas multilaterais, mas exclusivamente no que concerne à redução tarifária.

Os maiores obstáculos para a evolução da Preferência Tarifária Regional, e a impossibilidade de pôr em marcha o Programa de Expansão e Recuperação do Comércio, em base regional, resultou das inquietações dos países intermediários com respeito aos eventuais desequilíbrios novos que esses instrumentos puderam gerar, com o conseqüente agravamento das desigualdades distributivas do sistema. Só a recente adoção generalizada de políticas econômicas, com vistas à abertura, por parte dos países-membros — políticas que conduzem a profundas revisões tarifárias, e a diminuir

marcadamente os níveis de proteção aduaneira, contribuiram para suavizar um pouco as discrepâncias tradicionais. A marcha do processo de integração é condicionada, uma vez mais, por uma variável exógena.

Relativamente aos acordos de alcance parcial, é muito difícil avaliar os resultados da aplicação do princípio, por se tratar de acordos negociados em círculos bilaterais fechados. Ainda que a comprovação de desequilíbrios comerciais crônicos, e com tendência a crescer, seja um componente natural das negociações entre pares de países, quantitativamente não se estimou o grau em que tal circunstância influiu na outorga de concessões ou no ajuste de outras operações compensatórias. No entanto, em um caso — o do Uruguai — com seus grandes vizinhos, argúi-se que o princípio diferencial teve aplicação visível. Os convênios subscritos por esse país com Argentina e Brasil compreendem um total de vantagens de mercado, e certos entendimentos em matéria de complementação econômica, que provavelmente não sucederiam em negociações *inter pares*. E é possível que em outros casos haja ocorrido fenômeno semelhante.

A aplicação do princípio é, fundamentalmente, negociável, tanto nos acordos regionais quanto nos de alcance parcial. E por não existir parâmetros precisos com respeito à magnitude e características dos tratamentos diferenciais — tudo isso fica entregue à presença de um acordo casuístico, satisfatório para as partes compreendidas, o que não é facilmente realizável.

Dada íntima vinculação desse princípio com o objetivo básico, de "promover o desenvolvimento econômico-social harmônico e equilibrado da região" (artigo 1.º), e a necessidade de satisfazer, ineludivelmente, a aspiração compartilhada de que do processo de integração surja uma eqüitativa distribuição de benefícios, a lassidão de sua formulação, e ausência de toda regulamentação operativa, debilitam seu valor jurídico, e diminuem sobremodo a efetividade de sua aplicação.

Essa é, sem dúvida, uma falta sensível do Tratado de Montevidéu 1980.

5. *As instituições*

Todo processo de integração exige o estabelecimento de um sistema institucional e jurídico, que defina com precisão a natureza, as funções e competência de seus órgãos, assim como a inter-relação das normas comunitárias com o direito interno dos países-membros. O esquema mais avançado, a esse respeito, se basearia na criação de órgãos políticos de caráter supranacional, cujas decisões prevalecessem sobre as disposições legais internas — ou seja, que entrassem em vigor no espaço jurisdicional integrado, sem necessidade de atos legais ou administrativos de cada não participante.

Esse estágio de integração, no entanto, não é facilmente aplicável no grau de evolução em que se encontram as relações internacionais. No caso da Europa Ocidental, a estrutura jurídico-institucional das Comunidades Européias pretende dar, cada vez mais, maior prevalência ao interesse comunitário, tanto no que concerne aos órgãos quanto às normas. Criou-se,

inclusive, a Corte de Justiça, que exerce o controle do cumprimento, pelos Estados, de seus compromissos jurídicos, e que julga diferenças legais entre os Estados e o órgão comunitário, assim como entre os indivíduos, as instituições do sistema e as autoridades nacionais, quando aqueles reclamem contra a pretensa lesão de direitos consagrados no corpo normativo do espaço integrado.

Na América Latina, é distinta a situação. O Acordo de Cartagena estabeleceu uma estrutura institucional de componentes supranacionais, na base de competência específica atribuída à Junta, criando, posteriormente, a Corte Andina de Justiça. Contudo, por mais avançado que seja o sistema para a região, somente representa um passo intermediário em direção a uma ordem comunitária integral, sobretudo se se tem em conta que, na prática, se comprovaram sérias deficiências de funcionamento. O processo ALALC-ALADI é de estilo claramente intergovernamental, e isso, em boa parte, explica suas limitações e a lentidão quase desesperadora de seu desenvolvimento.

Na linha dos mecanismos latino-americanos, as decisões intergovernamentais, nas instâncias políticas de integração, exigem a expedição de normas internas para que em cada país adquiram efetividade. Isso determina demoras sensíveis em virtude dos trâmites exigidos para tal fim, além de facilitar descumprimentos que têm desgastado seriamente a eficiência operativa do processo, assim enervando as relações recíprocas entre os países-membros.

Nesse aspecto, o Tratado de Montevidéu 1980 muito pouco corrigiu os defeitos do Tratado de Montevidéu 1960, e, ademais, o funcionamento da ALADI em boa parte diluiu os propósitos renovadores refletidos em suas disposições.

6. *Os órgãos*

O Tratado de Montevidéu 1960 criou duas instituições políticas: a Conferência das Partes Contratantes, como órgão máximo, e o Comitê Executivo Permanente, como mecanismo executor das decisões governamentais e administrador da Associação. Mais tarde, convocaram-se reuniões de Chanceleres, instituindo-se, por protocolo adicional, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores.

A estrutura institucional da ALALC era atípica, pois seus órgãos e mecanismos auxiliares eram, exclusivamente, de natureza intergovernamental, distribuindo-se em ampla escala gradativa de hierarquia, desde chanceleres até funcionários especializados de categoria administrativa menor, segundo se tratasse de conselho de política, comissões assessoras e grupos de peritos ou de estudo. E em todos esses mecanismos complementares, cuja função específica, de conformidade com os motivos e propósitos de sua criação — com exceção dos conselhos — era técnica, em grau importante, prevaleceram as conotações políticas, pois até os peritos agiram como delegados governamentais.

E tal politização não foi compensada com a existência de um órgão comunitário, de competência e responsabilidades claramente definidas. E a situação da Secretaria Executiva constituiu uma verdadeira anomalia institucional. E muito embora se haja discutido reiteradamente, em especial na Organização das Nações Unidas, o alcance que deveria ter o poder de iniciativa do chefe de uma secretaria internacional, particularmente no que respeita à sua posição política (9) — o que deu origem a teorias *maximalistas* e *minimalistas* (10) — o certo é que, nos organismos internacionais, mais ainda nos de integração, se reconhece a necessidade de se conceder a essa secretaria autonomia técnica e administrativa bastante ampla, assim como a faculdade de propor e negociar soluções para os problemas de interesse comum.

Dag Hammarkjöld, que foi Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, destacou, em uma oportunidade, a importância de os Estados reconhecerem, não só em palavras, mas também de fato, a relevância de toda pressão e influência nacionais.

O Secretário-Executivo da ALALC, embora eleito pela Conferência, e exercendo sua Secretaria, ficava, por outro lado, ante norma expressa, subordinado ao Comitê Executivo Permanente. E a esse Comitê incumbia o controle da legalidade, no quadro do sistema ("velar pela aplicação das disposições do presente Tratado"), e a representação da Associação ante terceiros países e organismos ou entidades internacionais.

Essa defeituosa estrutura institucional, baseada em deliberada intenção limitativa, experimentou deformações posteriores. Por um lado, a Conferência e o Comitê Executivo Permanente, na prática se assemelharam entre si. Ao fim de um tempo, a única distinção perceptível entre eles, além das diferenças de vestimentas formais, foi o sistema de votação, que variava, de um ao outro, de conformidade com o disposto no Tratado. As delegações à Conferência foram integradas fundamentalmente pelas representações no Comitê Executivo Permanente, menoscabando-se, assim, a hierarquia política do órgão máximo. A partir de 1961, das 226 chefias de delegação à Conferência, 204 corresponderam a Representantes Permanentes no Comitê Executivo Permanente. Com isso, quebrou-se, ademais, a transmissão fluída da ação comunitária aos círculos nacionais, cujos altos dirigentes não participavam diretamente das atividades do organismo. E paulatinamente a ALALC se converteu num *caucus*, em que somente se praticava uma religião para iniciados, sem correspondência litúrgica nos templos nacionais.

Esse fenômeno peculiar deu origem a uma reclamação de maior apoio político à integração — *slogan* que foi difundido até o cansaço, e segundo

(9) Veja-se Gustavo Magariños. *Plan de Acción de la ALALC. Reordenamiento Institucional de la ALALC.* (ALALC/SEC/PA/1). Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1973, pp. 1-81.

(10) Os vocábulos *maximalistas* e *minimalistas* são mantidos na língua original. (N. do T.)

o qual, para injetar maior capacidade decisória ao sistema, seria necessária a participação nele de personagens de mui alta hierarquia oficial, isto é, não uma maior presença comunitária, senão mais ação dos governos. Assim é que, como já salientado, se convocaram reuniões de Chanceleres, instituindo-se formalmente o Conselho de Ministros das Relações Exteriores. Mas as atividades desse novo órgão provaram ser a crise do processo mais profunda do que era pensada. O Conselho de Ministros fracassou em seu plano de instrumentar as decisões dos Chefes de Estado americanos em Punta del Este, no sentido da formação gradual do tão mencionado mercado comum latino-americano, selando, com isso, o destino da ALALC. Desde então, até 1980, os Ministros não tornaram a se reunir, quando se desembaraçaram da pesada herança da ALALC — enquanto a Secretaria permaneceu acéfala, de 1973 até essa ocasião.

Por outro lado, a dicotomia conceitual entre as teses *em prol do comércio* e *em prol do desenvolvimento*, favoreceu ventos renovadores em matéria institucional. Em 1965, na carta aos quatro executivos dos organismos regionais — que deu origem ao chamado *Documento dos Quatro*, o Presidente Eduardo Frei, ao mencionar os mecanismos institucionais da integração, assinalou a insuficiência e inadequação dos mecanismos previstos no Tratado de Montevidéu 1960, sugerindo incorporar "certos elementos supranacionais nesses organismos".

E, em sua resposta, aqueles executivos esboçaram, como essência de sua proposta para o Mercado Comum Latino-Americano, um sistema institucional com base em um Conselho de Ministros, seus integrantes preferentemente sem direito a veto, assistido por Comitês Consultivos e uma Junta Executiva. Essa Junta seria o órgão representativo da comunidade, e contaria com funções e competência precisas, entre elas o exercício do direito de proposição e o de constituir-se em Tribunal de Primeira Instância nos conflitos de interpretação. E sugeria também a criação de um Parlamento Latino-Americano, e de um Comitê de Conciliação, incumbido de dirimir controvérsias, e que seria a semente de uma Corte de Justiça Regional.

Esse consabido documento provocou ardorosas polêmicas, sendo repelido de plano por Brasil e Argentina, e menos frontalmente pelo México. Mas em fins de 1965, reunidos pela primeira vez no âmbito da Associação, os Chanceleres intentaram fortalecer institucionalmente a ALALC, aprovando então a criação do Conselho de Ministros e de uma Comissão Técnica, como órgão independente dos Governos. A decisão, com respeito a essa Comissão Técnica, era de caráter provisório, já que deveria ser confirmada, reformada ou suprimida na reunião do Conselho de Ministros de 1967. Ao mesmo tempo, outorgaram-se maiores poderes ao Secretário-Executivo, que atuaria como Coordenador da Comissão Técnica. E o paradoxal foi que, depois de tanto polemizar e transigir — porque disso se tratou — o novo órgão comunitário jamais foi constituído. E ao procurar-se sua constituição, a relação com apoio majoritário foi vetada por um

país cujo candidato não teve os votos para sua eleição. Dois anos mais tarde, em meio à crise definitiva do sistema, foi revogada pelos próprios Ministros.

Esses antecedentes influiram na decisão andina de dotar o acordo sub-regional de uma Junta Comunitária com ampla competência, e até certos poderes supranacionais — decisão concordante com o decidido apoio que os países do Acordo de Cartagena deram a essa orientação, durante as discussões na ALALC. E esses antecedentes também gravitaram em torno das negociações coletivas previstas no Tratado de Montevidéu 1960, destinadas a rever o processo e projetar sua nova etapa, o que também ocorreu nos trabalhos preparatórios do Tratado de Montevidéu 1980.

7. *Organização institucional da ALADI*

O novo Tratado define, com precisão, os órgãos da novel instituição — três deles políticos e um técnico. E na redação das normas correspondentes se adverte o cuidado de assegurar eficiente atuação do órgão supremo — o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, e para isso se recorre a uma forma excessivamente rígida de funcionamento. Com efeito, e ainda que não se inove em sua composição, relativamente a seu similar da ALALC (Chanceleres ou Ministros com competência em assuntos de integração), o Tratado é pouco imperativo no que tange às suas reuniões (serão convocadas pelo Comitê de Representantes, sem fixar periodicidade alguma), o Artigo 32 exige a presença nelas da totalidade dos países-membros. Consagra-se, assim, implicitamente, uma peculiar faculdade de veto não expresso, pois uma só ausência determinaria a ilegitimidade das resoluções aprovadas pelos presentes.

O Conselho é constituído pelos Ministros das Relações Exteriores, em caráter de membros natos, ou de outros Ministros competentes, exigindo-se destes a apresentação de plenos poderes, do que resulta uma diferente nuance entre os primeiros e os segundos. A representação ministerial exclui, conforme o disposto naquele artigo, qualquer outra. No Conselho só poderão atuar as autoridades mencionadas, afastando-se toda delegação representativa, ainda que em favor de funcionários de nível similar. A *contrario sensu*, prevê-se a sub-rogação, em caso de ausência, do Secretário-Geral por um dos seus adjuntos.

Essa norma, a todas as luzes pouco prática, foi invariavelmente descumprida até agora. Nas cinco reuniões do Conselho aceitou-se a presença de funcionários de menor nível, que atuaram com pleno poder de decisão, em representação de seus Governos.

O Conselho de Ministros não interveio regularmente. E das cinco reuniões realizadas na década — poucas, sem dúvida — duas se limitaram a questões regulamentares e à eleição das autoridades da Secretaria Geral. As outras três (1984, 1987 e 1990) trataram de temas de fundo, e nelas se tomaram importantes decisões. Mas os descumprimentos em que os países incorreram posteriormente — descumprimentos graves e bastante gene-

ralizados, desautorizaram seus próprios Chanceleres, pondo em relevo a existência de diferenças conceituais semelhantes às registradas na ALALC, terminando por suscitar uma difícil problemática, tornada mais completa ante ressonantes e solenes declarações integracionistas de encontros presidenciais.

A reunião do Conselho de Ministros, na cidade do México, em maio de 1990, surpreendentemente pôs sobre o tapete uma profunda crise da ALADI, já que não se pôde ajustar uma nova ampliação da Preferência Tarifária Regional, já ajustada, meses antes, em Buenos Aires, pelos Ministros do Grupo do Rio. Com isso, foram postos em relevo sérios obstáculos que se opõem à fluente aplicação desse mecanismo multilateral — obstáculos realmente não superados apesar da posterior subscrição de um protocolo nesse sentido. O compromisso de eliminar as restrições não tarifárias, assumido por decisão do Conselho de Ministros, não foi cumprido, por mais que em sucessivas resoluções se lançasse mão de diversos artifícios para dissimular tão grave inobservância do convencionado. E ante tão débil estrutura regional do sistema, neste momento, mal se pode pensar, com seriedade, no nebuloso horizonte do mercado comum.

Além desses acidentes, o Conselho de Ministros também não cumpriu sua função de órgão superior do sistema. A intermitência de trabalho e a nebulosidade de suas atuações não são compatíveis com sua responsabilidade de exercer a "condução política superior do processo de integração econômica" (Artigo 30). Inclusive, insinuou-se, ocasionalmente, o desinteresse de alguns de seus membros em seu normal funcionamento. E também se pôs em dúvida a credibilidade do sistema, tendendo-se a ladear a atuação do órgão, assim como a desviar, para outros foros, o tratamento de assuntos de sua ordem do dia. E é provável que essas atitudes relutantes se devam ao fato de o Conselho ser forçado a decidir, compromissoriamente, sobre assuntos importantes, que o obrigam a suportar pressões dos interesses criados no âmbito doméstico, a alterar procedimentos burocráticos enraizados nas tarefas nacionais, enfrentando riscos políticos consideráveis. É mais fácil reunir-se em foros que exijam menor capacidade resolutiva, e aí emitir declarações de fé integracionista, deixando as coisas quase como estavam antes, do que afastar-se da retórica da integração, e contrair obrigações reais.

Até agora o Conselho não justificou os desvelos que determinaram sua criação. Membros de outros órgãos administrativos já concluiram acordos de integração à margem da *condução superior* do Conselho, como ocorreu com o transporte terrestre ao sul da zona. A burocracia menor, empenhada em preservar a manipulação exclusiva de seu *terreno de caça*, entorpeceu, primeiro, a tomada de decisões ministeriais, e, depois, impossibilitou sua execução e seu acompanhamento. Na ALADI, é lugar comum dizer que não se têm instruções acerca do que decidiram os Ministros das Relações Exteriores. Na última reunião do Conselho, se fez um positivo esforço para vincular, às tarefas da Associação, as atividades de outros Ministros, em matéria de integração, quando se resolveu a constituição

de conselhos setoriais, integrados pelos Ministros, Secretários de Estado, ou autoridades responsáveis de nível máximo.

Isso, além de estar em plena concordância com a Resolução 19 (IV), que fortalece o papel da ALADI como organismo dirigente do processo, e como principal caminho para complementar os acordos de integração, pode favorecer a ampliação do conjunto das atividades da Associação, superando a etapa claramente *em prol do comércio*, desse primeiro decênio, e imprimindo um novo ritmo ao esforço integracionista, sempre que, simultaneamente, tenha lugar uma mudança de mentalidade, que revalorize o objetivo do desenvolvimento compartilhado da região.

No entanto, resta ver se não se trata de outra vazia expressão de uma vontade política que depois não tem conseqüência empírica — como tem sucedido em repetidas ocasiões.

8. A Conferência e o princípio de convergência

A Conferência de Avaliação e Convergência é um órgão de características peculiares. Em um sistema, cuja vizinhança, como na Europa dos primeiros anos do pós-guerra, é o apogeu do bilateralismo, contrariamente se lhe atribui a função de promover a convergência dos acordos de alcance parcial, a caminho de sua multilateralização progressiva. Esse propósito parece o arremedo de uma utopia renascentista. Como conseguir sejam postos, sobre a mesa multilateral, de maneira clara, com o objetivo de compatibilizá-los gradualmente, orientando-os no caminho do mercado comum, tantos acordos, como trocas de onze países, além dos acordos *comerciais*, que se expressam também em entendimentos bilaterais, os de alcance parcial ajustados com outros países latino-americanos, os complexos mecanismos mercantis do programa andino de liberação, as listas de abertura de mercados em favor dos países de menor desenvolvimento relativo?

Até agora não se realizou tal exame. A Conferência não realizou sessões ordinárias na década transcorrida. E nem sequer a comunicação dos acordos bilaterais, aos demais membros da ALADI, por intermédio do Comitê de Representantes, deu lugar a consultas ou apreciações sobre sua natureza e alcance. Tratou-se meramente de um trâmite informativo, como se fosse matéria de responsabilidade exclusiva dos partícipantes. As cláusulas de inclusão obrigatória, nos acordos de alcance parcial, destinadas a promover a convergência (Conselho de Ministros, Resolução 2, Artigo 4, *b*), foram até agora inoperantes. E semelhante comentário se deve fazer com respeito à norma segundo a qual deverão estar abertos à adesão dos demais membros do sistema, pois até o momento não se apresentaram pedidos de negociação. Igualmente não se cumpriu a disposição do Artigo 25 do Tratado, relativamente aos acordos ajustados com países latino-americanos, que deverão ser apreciados multilateralmente no seio do Comitê.

Sistematicamente foram ignorados os procedimentos combinados para dar limpidez e favorecer a convergência, tais como aviso prévio, ao Comi-

tê, da decisão de negociar, a respeito do prazo que deve transcorrer antes do início dos trabalhos, a apresentação do relatório sobre o cumprimento das disposições gerais, e a comunicação anual acerca do seu desenvolvimento. E não existe disciplina coletiva alguma que regule esse bilateralismo exacerbado do processo. Os órgãos da Associação permanecem alheios a essa atividade básica, e assim incorrem em uma negligência sumamente perniciosa para o normal desenvolvimento da execução do Tratado. Somente se cumpre o requisito de registrar, na Secretaria Geral, e às vezes com demora e omissões, os respectivos instrumentos.

Assuntos de natureza essencialmente multilateral, como o regime para a aplicação de cláusulas de salvaguarda, e o de origem das mercadorias, a respeito dos quais se retornou ao modelo da ALALC, revogado sem consulta, ao subscrever-se o Tratado de Montevidéu 1980, não escapam também a essa tendência bilateralista. E os acordos de alcance parcial contêm normas específicas particulares sobre essas matérias e de modo nem sempre harmônico.

Outra atribuição principal da Conferência é avaliar os resultados dos sistemas de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo, e periodicamente rever os tratamentos diferenciais com fins corretivos — atividades que também não têm sido desenvolvidas. E esses países, infrutiferamente têm procurado convocar um período de sessões para analisar a temática que lhes interessa.

A Conferência, ao contrário, tem celebrado sessões extraordinárias desde 1981, com o fim de tramitar e formalizar a renegociação do histórico da ALALC, e as relações iniciais de abertura de mercado em favor daqueles países. Vale dizer: tem-se limitado a ser o veículo institucional para o trânsito de um sistema ao outro, sem assumir as responsabilidades específicas atribuídas pelo Tratado de Montevidéu 1980.

Até aqui a convergência tem carecido de base empírica, e por se tratar de princípio essencial do sistema, essa falência operativa desencadeia uma ilação lógica de singular importância. Sem convergência, se obscurece a meta do mercado comum. E tende a estender-se indefinidamente o longo prazo previsto para seu estabelecimento. A notável prevalência dos princípios de *flexibilidade* e *multiplicidade*, sobre o de *convergência*, sobremaneira dificulta a articulação de estágios intermediários de integração — indispensáveis para o desenvolvimento do processo. E necessita de justificação válida, conforme dispõe o art. 3.°, inciso *e*, do Tratado de Montevidéu 1980, o processo construtivo de utilizar "todos os instrumentos que sejam capazes de dinamizar e ampliar os mercados em nível regional", se não se compatibiliza com a consecução progressiva da convergência (artigo 3.°, inciso *b*), e guarda harmonia com os objetivos e funções do processo de integração (art. 3.°, inciso *e*). E, de outra maneira, contribui para a fragmentação e dispersão de esforços.

Outros dois fatores devem ser levados em conta em torno da convergência. Um deles está representado pela evolução do Grupo Andino, e

o outro, pelos intentos de aprofundar a integração em nível bilateral ou trilateral.

Tem sido notável a ausência de comunicação entre a ALADI e o Grupo Andino, depois da renegociação do patrimônio histórico, no curso do qual os países andinos concretizaram sua aspiração de retirar concessões outorgadas na ALALC, que, a seu juízo, entorpeceriam a execução do Acordo de Cartagena.

O acordo sub-regional também experimentou os efeitos negativos do ambiente econômico internacional e da crise da dívida externa. Suas bases operativas se ressentiram consideravelmente: programas básicos foram descumpridos, a integração industrial, por setores, fracassou, e o comércio intra-sub-regional, cujo crescimento quiçá representava o maior fruto efetivo do processo, se desarticulou ao influxo de um cúmulo de restrições e condições adversas.

Obviamente esses retrocessos tiveram repercussão na ALADI, assim como problemas similares do resto dos países da Associação gravitaram pesadamente contra os interesses das nações andinas. E o debilitamento do sub-sistema induziu seus membros a recorrerem à flexibilidade e à multiplicidade de mecanismos e ações, incluindo novos esforços de relacionamento com outros países-membros da ALADI e da área latino-americana. Finalmente, a subscrição, em 1989, do Protocolo de Quito, com o que se pretendeu fortalecer a integração sub-regional, e, mais recentemente, a elaboração do Projeto Estratégico para a Orientação do Grupo Andino, comprometem os cinco países à configuração bastante acelerada de um espaço comum, no qual a dimensão desempenha um papel primordial.

Essa ambiciosa reprogramação da integração andina é naturalmente de grande importância para a consecução da convergência da ALADI. Apesar disso, quase nula tem sido a comunicação recíproca, em momentos em que ambas as organizações se empenham em reformular suas bases operativas. E a Rodada de Negociações da ALADI pagou certo tributo a essa falta de articulação. Os órgãos do Acordo de Cartagena não informaram os da ALADI acerca dos trabalhos e decisões referentes a um processo que agrupa nada menos que cinco membros da Associação, sendo que esta tampouco procurou fazer o acompanhamento adequado da integração andina. E enquanto persistir essa situação, mal se pode entrever um processo de convergência como o que estimula o Tratado de Montevidéu 1980.

O chamado processo tripartite — Argentina, Brasil e Uruguai — é basicamente um programa de integração bilateral argentino-brasileiro, em que se admitiu, de forma parcial, quase por cooptação, um terceiro. A assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentina—Brasil, em 1988, com objetivos tão ambiciosos, como a formação de um espaço econômico comum, a remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços, a harmonização e coordenação de políticas, em numerosos campos, e a formação final de

um mercado comum entre os dois Estados, representou a exclusão formal, pelo menos temporária, do Uruguai, em contradição com o programa tripartite.

Quanto à ALADI, embora se consigne que o Tratado se aplicará, sem prejuízo dos compromissos internacionais, bilaterais ou multilaterais assumidos pelos dois, por outro lado se estabelece que os pedidos de adesão de qualquer membro da Associação só poderá ser examinado depois de cinco anos de vigência do instrumento, ou de qualquer dos acordos específicos previstos naquele ato internacional. Trata-se, pois, de um processo até exclusivo, em cuja concepção tem-se procurado muito mais evitar interferências de terceiros, entre eles os países da ALADI, que propiciar uma futura convergência com outras iniciativas que se desenvolvem no quadro da Associação.

Também Colômbia, México e Venezuela iniciaram contatos trilaterais com o fim de promover maior integração entre suas economias. E ainda que incipiente, esse esquema contribui para aumentar, na matéria e nas perspectivas de convergência da ALADI, a complexidade do panorama latino-americano.

A Venezuela solicitou seu ingresso no Mercado Comum Caribenho (CARICOM), em caráter de observador. E o México negocia com os Estados Unidos da América uma forma especial de vinculação, que talvez consista em um programa definido para estabelecer uma zona de livre comércio, ou algo similar, entre os dois países, ou cobrindo a área maior do subcontinente norte-americano.

Por seu lado, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, ou Grupo do Rio, em suas reuniões presidenciais e ministeriais, tem tomado decisões importantes no campo da cooperação e da integração econômica entre seus membros, e iniciado uma efetiva coordenação de políticas externas — que, com êxito, constitui o ensaio da *integração para fora*.

Ninguém sabe se todas essas ações parciais, *múltiplas* e *flexíveis*, são fermentos para uma integração global, ou se atuarão como dissolventes da ALADI, separando defintivamente suas moléculas, em vez de fazê-las convergir para sua unificação no mercado comum regional de que fala no Tratado de Montevidéu 1980.

A questão da convergência excede, pois, os limites da ALADI, para talvez converter-se na de maior relevância para a integração latino-americana. E se necessita, ineludivelmente, encontrar um fio de Ariadne — para sair desse labirinto, e de imediato, porque de outro modo se consolidarão fragmentos de interesses, que mais do que nunca tornarão ilusória uma efetiva integração dos países da área.

O principal papel da ALADI é servir de foro para reflexão sobre esse tema capital. E isso lhe é imposto, como responsabilidade irrecusável,

por seu "quadro jurídico flexível e operativo, que lhe permite estimular e desenvolver múltiplas modalidades de integração e de cooperação", e o propósito de incitar, em seu âmbito, uma renovada e ampla perspectiva da integração regional. (Resolução 19 (IV) do Conselho de Ministros.)

9. *O Comitê*

O Comitê de Representantes da ALADI é um arremedo do Comitê Executivo Permanente da ALALC. Poucas diferenças estatutárias se poderiam identificar entre ambos, e são similares suas modalidades de funcionamento. Estas são as principais características do Comitê de Representantes: seu caráter permanente, e por estar, portanto, instalado na sede da Associação; o exercício de funções executivas próprias de um mecanismo político, correspondendo-lhe assumir as responsabilidades primárias dos Governos, na condução do processo; sua composição por representantes oficiais, que gozam de *status* diplomático, e dependem das instruções que recebem de seus mandantes, e sua capacidade de órgão representativo da Associação nas suas relações com países não membros. E relativamente ao Comitê Executivo Permanente, o Comitê de Representantes perdeu a representação ante organismos e entidades de caráter econômico, que passou a integrar as atribuições do órgão técnico — a Secretaria Geral.

O Comitê de Representantes não tem, assim, caráter comunitário, nem tampouco se pode dizer que desenvolva uma função técnica. E apesar de, em alguns casos, estarem as Representações compostas de funcionários especializados, na prática prevalece a modalidade diplomática multilateral, própria das organizações intergovernamentais.

No início do processo ALALC-ALADI, sobretudo enquanto funcionou o Comitê Provisório de Montevidéu, incumbido dos trabalhos preparatórios da ALALC, no lapso que transcorreu entre a subscrição e ratificação do Tratado de Montevidéu 1960, os Representantes foram escolhidos, por seus Governos, preferentemente em atenção a seus conhecimentos técnicos. E entre eles se encontravam especialistas em assuntos de integração, que haviam participado da elaboração do Tratado e da Conferência Intergovernamental que aprovou seu texto final. Paulatinamente, porém, ocorreu sua substituição por diplomatas de carreira, com o que se acentuou a inclinação política, debilitando a conotação técnica. E o Comitê Executivo Permanente evoluiu marcadamente nesse sentido.

No caso de alguns países, o titular no Comitê Executivo Permanente era acreditado simultaneamente como Embaixador ante o Uruguai — país sede, modalidade que ainda persiste no Comitê de Representantes. Somente a Argentina e o Brasil sempre têm tido Representantes exclusivamente acreditados ante a ALADI. A superposição bastante generalizada dessas funções rebaixa a capacidade de atuação dos que a desempenham, e é freqüente sua substituição pelos respectivos suplentes e outros membros das Representações — com a conseqüente *capitis diminutio* da hierarquia

do organismo. E, em certas ocasiões, o verdadeiro Representante tem sido o suplente, correspondendo ao titular uma função meramente formal e protocolar.

Em virtude da tradição e disciplina diplomática, os membros do Comitê de Representantes dependem estritamente das instruções governamentais — instruções que provêm das Chancelarias, isto é, de serviços não especializados na variada e complexa temática da integração. Geralmente cabe a outras Secretarias de Estado a decisão sobre assuntos submetidos à consideração do Comitê de Representantes. Produz-se, assim, uma intermediação burocrática que faz retardar a tomada de decisões, dando origem a rivalidades jurisdicionais entre repartições oficiais. E acrescente-se a isso, que a hierarquia funcional dos encarregados dos assuntos da ALADI, nos diversos serviços públicos, freqüentemente não está em consonância com a relevância dos interesses em jogo, no quadro do processo, com o que se perde a visão política de alto nível — indispensável para avançar-se na integração. E é usual que as instruções cheguem tardiamente, ou que não cheguem — o que determina, com excessivas repetições, que se solicitem adiamentos da consideração dos assuntos, e isso conspira contra a agilidade e oportunidade das ações pertinentes. Gera-se, assim, uma rotina de reuniões sem importância, de encontros informais, e de revisões, sem substâncias, de textos, enervando o funcionamento do sistema.

No Comitê de Representantes se pedem instruções até para minúcias. Por exemplo, é sumamente trabalhoso fixar datas para reuniões, mesmo de órgãos auxiliares, já que o Comitê, no exercício de sua função de dirigente, não toma a decisão por si mesmo, e espera, para efetuar a convocação, a concordância de funcionários, em geral, de menor hierarquia que os embaixadores. Do mesmo modo, antes de submeter propostas aos Governos, não se realiza uma fecunda tarefa preparatória em matéria de análise dos temas e de busca de coincidências nas soluções viáveis. Ao contrário, se remetem à consideração deles, desde o início, todas as sugestões, mesmo as mais tentativas, ao invés de procurar conceber um projeto que reflita, no nível dos representantes no Comitê, um consenso inicial.

Durante os três últimos anos da ALADI incorreu-se no erro de multiplicar as reuniões informais, denominadas de Chefes de Representação, em que se fala sem compromisso, e de cujas atividades não há registro. Desse modo, o Comitê de Representantes converteu-se num *caucus* sem projeção real no processo decisório da Associação. No período transcorrido, entre fevereiro de 1988 e abril de 1990, o Comitê de Representantes celebrou somente 59 infreqüentes reuniões ordinárias, não protocolares, isto é, com conteúdo temático.

Na etapa da ALALC, os vícios do Comitê Executivo Permanente deram origem a crescente tendência para modificar suas modalidades de trabalho, inclusive suas bases estatutárias. E pensou-se em espaçar as reuniões, realizando-as concentradamente, em períodos fixos do ano, com o que os Representantes não teriam por que ser permanentes, e poderiam residir

em seus países, ocupando-se diretamente dos assuntos da integração, assim como assistir pessoalmente às sessões do Comitê de Representantes. E isso teria permitido, ademais, que atuassem, como representantes, funcionários de categoria mais elevada que os embaixadores. Ainda que idéias como essas não prosperassem, foi posteriormente utilizado na ALADI, com significativa repetição, o procedimento de convocar reuniões de funcionários governamentais de alto nível, diretamente vinculados aos assuntos de integração, para tratar de temas e projetos da maior relevância para o processo.

Na Reunião de Ministros de 1965, na ALALC, ao proceder-se à reforma institucional do sistema, registrou-se proposição concreta de eliminar o Comitê Executivo Permanente, sem que a iniciativa tivesse êxito. E as deficiências apontadas determinaram que o Acordo de Cartagena afastasse a criação de mecanismo similar. Privilegiou-se, então, a ação comunitária, mediante o estabelecimento da Junta, e a atividade dos Governos se desenvolveu por intermédio da Comissão, que não funciona permanentemente, nem está instalada em Lima. Tampouco o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) dispõe de comitê intergovernamental — o que deu à Secretaria Permanente autonomia e independência suficientes para desenvolver seus trabalhos com critério geral, permitindo-lhe tratar diretamente com autoridades de governo de nível compatível com a importância dos assuntos sob análise.

Percebeu-se, durante a Rodada Regional de Negociações, o propósito dos países-membros de ampliarem e aprofundarem os processos de integração, superando sua tradicional visão *em prol do comércio*. E essa orientação tem sido confirmada em todos os níveis governamentais. O conjunto de matérias, que deveria compreender a futura atividade da ALADI, ante resoluções do Conselho de Ministros e recomendações de encontros presidenciais, exige esforço concentrado e constante das administrações nacionais, se não se quer reviver frustrações anteriores, com relação a outros ambiciosos programas que jamais se concretizaram. E nessa tarefa o Comitê de Representantes e a Secretaria Geral deverão ser o ponto principal. Mas, para o êxito de tão árdua tarefa, é necessário alterar substancialmente a rotina de trabalho desse Comitê, reforçar consideravelmente sua composição, dando-lhe mais sentido comunitário no tratamento dos temas.

10. *A Secretaria*

Na instrução da publicação da ALADI, em que se editou, pela primeira vez, o texto do Tratado de Montevidéu 1980, se destaca uma inovação institucional, que consiste em "transformar, em órgão técnico, a natureza jurídica da Secretaria Geral". Com isso, se pretendeu corrigir notória deficiência da estrutura institucional da ALALC, ao outorgar maior autonomia e independência ao corpo de funcionários internacionais da novel Associação, atribuindo-lhe claramente a faculdade de proposição e gestão inerente a todo órgão comunitário. E adicionalmente se lhe transferiu a representação ante organismos e entidades internacionais de caráter

econômico — o que antes esteve sob a responsabilidade do Comitê Executivo Permanente.

Dessa forma, colocou-se o Secretariado em situação jurídico-institucional similar à existente nas organizações internacionais típicas como as da família da Organização das Nações Unidas e Organização dos Estados Americanos. Mas não se chegou a assimilar a lição, muito valiosa, por certo, de outros organismos de integração, que, como as Comunidades Européias e o Grupo Andino, dispõe de órgão comunitário com atribuições supranacionais e com *status* politicamente mais avançado.

A solução, ainda que represente sensível avanço relativamente à situação precedente, apenas timidamente reflete as inquietações suscitadas por todos os países — salvo os três maiores — durante as discussões na ALALC, que levaram, em 1965, à criação de uma Comissão Técnica. E o mecanismo aprovado, objeto de difícil transação entre *governamentalistas* e *supranacionalistas*, se caracterizou por sua natureza um tanto híbrida.

Do que se tratava, e do que se tratou ao nascer a ALALC, foi de preencher um sensível vazio: a inexistência de um órgão comunitário que expressasse e defendesse o interesse regional, impulsionasse visões integracionistas, e atuasse como contrapeso ao nacionalismo e os interesses particulares dos países-membros. E nessa ocasião, o Representante da Colômbia disse com total claridade: a Comissão Técnica devia estabelecer os diversos estágios do processo, com autonomia própria e com critério harmônico e regional, trabalhando, dessa maneira, do centro (o órgão comunitário) à periferia (os mecanismos intergovernamentais) — única forma de evitar que os projetos de integração fossem tratados e deformados por legislações, regulamentações e sistemas empíricos, muitas vezes deficientes, que regulam os setores econômicos dos países-membros (11).

À luz de similar critério, propôs o Chile instituir uma Comissão ou Junta, já não qualificada de técnica, senão de executiva, que fosse "o expoente e o promotor dos interesses e dos valores do conjunto", e órgão incumbido de velar pela aplicação das disposições do Tratado — função esta de nítida essência comunitária, até então de competência do Comitê Executivo Permanente. A argumentação chilena se fundamentava na convicção de que uma estrutura jurídica, baseada exclusivamente em entidades governamentais, não pode cumprir, com agilidade e eficácia, as complexas tarefas da integração, pois à medida que o processo avance é evidente que adquirirá vigência e realidade o interesse comunitário, que surge paralelamente aos interesses nacionais. O Representante do Chile sustentou que entre ambas classes de interesses devem existir harmonia e correspondência — coisa que não se pode lograr pela via única da atuação de organismos clássicos de tipo governamental, que, dada sua índole, são, por natureza, a expressão dos interesses nacionais. E concluiu afirmando que "há dois

(11) Sesión del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, 25 de septiembre de 1965 (CEP/Acta 277, p. 14).

fatos claros: há um interesse comunitário, e há uma função comunitária a cumprir" ([12]).

Essa concepção, muito arraigada no pensamento integracionista da época, inspirou o projeto da *autoridade executiva do mercado comum*, constante das proposições do *Documento dos Quatro*, já citado, e, posteriormente, a criação da Junta do Acordo de Cartagena, cujo estatuto inclusive admite a designação, para integrá-la, de personalidades latino-americanas não andinas, isto é, de cidadãos não pertencentes a algum dos países-membros do sistema.

É óbvio que a negociação do Tratado de Montevidéu não foi oportunidade propícia para estabelecer formas institucionais tão avançadas, pois estas se relacionam diretamente com processos de integração de grande alcance, enquanto com a ALADI se registrou um retrocesso na magnitude dos objetivos, e se suavizaram, ao máximo, os compromissos contraídos pelas partes. Não se teria justificado a outorga de faculdades mais amplas ao órgão técnico, quando o sistema, através do bilateralismo, valorizava as ações unilaterais dos Governos, em função de seus interesses nacionais. Porque, de fato, com o Tratado de Montevidéu 1980, a integração ficou suspensa até que se concluísse a dificultosa e lenta renegociação do patrimônio histórico. E, uma vez terminada essa etapa, começou uma tímida tarefa de reconstrução, que se viu entorpecida pelo singular fato de que, com a caducidade do Tratado de Montevidéu 1960, deixou de ter valor legal o resíduo da estrutura jurídica da ALALC (Protocolos, Resoluções e Acordos), e cessou o funcionamento dos órgãos auxiliares que haviam prestado úteis serviços técnicos ao processo. Houve, portanto, que recompor parte desse acervo, inexplicavelmente perdido, mediante normas novas, pouco diferentes das antecedentes, e tornar a criar mecanismos, ainda que rebatizados com nomes diferentes.

De qualquer modo, a Secretaria Geral contou com faculdade e competência compatíveis com as exigências de suas funções, e esteve em condições de influir poderosamente no processo. Paulatinamente, contudo, se foi intensificando sua inter-relação com o Comitê de Representantes — o que acentuou sua dependência com respeito a esse órgão político, sobretudo quando se iniciou a configurar, em torno da ALADI, um clima de crise. E se procedeu, durante o último triênio, a uma pretendida reestruturação da Secretaria Geral, que além de embaraçar os trabalhos, debilitou a autoridade do órgão técnico, reduzindo seus resultados finais a meros retoques sem significação alguma.

É importante que se reconheça, nas palavras e nos fatos, que a atribuição principal do órgão é a de promover o processo mediante estudos, projetos e gestões — e que sua função de apoio de secretaria ao Comitê de Representantes, deve estar submetida a exigências que desnaturalizem aquela responsabilidade essencial.

(12) CEP/dt 37/Rev. 2, anexo I, 31 de agosto de 1965.