

Da ALALC à ALADI

Prof. ANDREA COMBA
Diretor do Instituto Universitário de
Estudos Europeus de Turim

Trad. de ANNA MARIA VILLELA
Universidade de Brasília

SUMÁRIO

- I — A ALADI no sistema de livre comércio pós-bélico
- II — Os esquemas jurídicos de integração econômica negativa
- III — Da integração econômica negativa à integração econômica positiva
- IV — Os objetivos da ALADI e os métodos de realização
- V — Os órgãos e suas características
- VI — O órgão propulsor do processo de integração
- VII — Bibliografia

I — A medida de como deveria considerar-se superada a maior parte dos princípios, dos modelos institucionais e das técnicas jurídicas utilizadas no imediato pós-guerra para regular as relações econômicas e comerciais entre os Estados de economia de mercado, emerge claramente do Tratado de Montevidéu, de 12 de abril de 1980, constitutivo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a qual sucedeu à então quase inativa Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Esta última, criada pelo precedente Tratado de Montevidéu de 1960, surgia ainda amplamente condicionada por um contexto internacional no qual vigia quase incontrastado o "mito" do livre comércio, como princípio informador das relações econômicas internacionais.

De fato, o objetivo da liberdade das trocas, no esboço da nova comunidade internacional pós-bélica, delineado pelas potências aliadas, era considerado prioritário, também relativamente ao desenvolvimento econômico dos Estados mais fracos, enquanto assumia um significado ideológico de contraposição ao nacionalismo, não apenas político, mas também econômico, que se reputava como uma das causas do segundo conflito mundial. Nesta ótica deveriam ser eliminados os principais obstáculos, diretos ou indiretos, ao comércio internacional, mediante a diminição indiscriminada das taxas alfandegárias e a abolição de toda forma de contingenciamento e de restrição quantitativa à importação e à exportação de mercadorias.

Também o sistema monetário internacional foi concebido principalmente como um instrumento para agilizar e consolidar a liberdade das trocas: a liberalização multilateral dos pagamentos, a estabilidade das conversões entre as diversas moedas eram considerados os meios mais idôneos para garantir de modo duradouro a internacionalização dos mercados.

A criação do Fundo Monetário Internacional e a implementação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas Aduaneiras (GATT) parecia haver formalizado juridicamente as aspirações das potências aliadas, e, em particular, dos Estados Unidos da América que eram os seus artífices principais e estavam em posição de obter as melhores vantagens. Também as organizações econômicas regionais européias e latino-americanas realizaram originariamente estruturas homogêneas, segundo o modelo neo-liberalista de tendência universal.

É verdade que a instituição da Comunidade Econômica Européia levantou vários problemas de compatibilidade com as normas do Acordo Geral, especialmente no que concerne à tarifa externa comum, à disciplina das restrições quantitativas, dos produtos agrícolas e dos acordos externos; contudo, à exceção de alguns pontos específicos, as técnicas jurídicas e os modelos institucionais das organizações econômicas regionais dos Estados de economia de mercado correspondiam aos esquemas idealizados pela ordem econômica internacional neo-liberalista. A Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE) se propunha a desenvolver, entre os Estados-Membros, na medida mais ampla e de modo concertado, as trocas recíprocas de bens e serviços; através da União Européia de Pagamentos (UEP) e o Acordo Monetário Europeu (AME), a Organização agilizou os pagamentos entre os Estados-Membros. As Comunidades Européias, em setores específicos ou de modo generalizado, tendem a constituir uma zona homogênea para a livre circulação dos fatores de produção. Conforme aos modelos clássicos, aparece também a Associação Européia de Livre Comércio (AELC).

O Tratado constitutivo da ALALC correspondia, talvez mais ainda que a Comunidade Econômica Européia, aos esquemas do Acordo Geral. O seu objetivo era o de constituir uma zona de livre comércio mais facilmente inserível num contexto de tendência universal como o concebido

pelo GATT, especialmente no seu espírito originário, onde as formas regionais de liberalização eram toleradas como etapas intermediárias para alcançar a liberdade generalizada das trocas. Também as técnicas utilizadas, que consistiam em negociações bilaterais, produto por produto, recordavam as técnicas iniciais do Acordo Geral, antes do Kennedy Round e diferiam das já introduzidas na Comunidade Econômica Européia e na Associação Européia de Livre Comércio, que consistiam em esquema de liberalizações automáticas e lineares.

II — Na realidade o sistema de relações internacionais, marcado pelo livre comércio, surgiu em época bem anterior ao segundo conflito mundial. Este, ao contrário, teve o seu desenvolvimento máximo durante a era do liberalismo clássico, isto é, aquela que durou da segunda metade do século XIX até 1914. Àquela época os Estados intervinham o menos possível não só nas relações econômicas internas através de normas cogentes, para modificar a posição de paridade contratual dos sujeitos, mas também, e sobretudo, nas relações internacionais: este setor era reservado à livre iniciativa dos agentes privados e a relativa disciplina jurídica das relações relevava quase que exclusivamente do direito privado.

A inovação, portanto, do sistema pós-bélico foi o fato de sobrepor à disciplina jurídica privatística das trocas a garantia publicística derivada de uma pluralidade de tratados internacionais. Em substância, em ambos os sistemas se quer, contudo, sempre evitar que os Estados imponham obstáculos à livre circulação dos fatores econômicos; mas, enquanto durante a época do liberalismo clássico a postura abstencionista do Estado era voluntária, na perspectiva neo-liberal pós-bélica, o limite à intervenção do Estado era imposto por acordos internacionais.

Sob este aspecto os modelos das organizações econômicas internacionais são classificados em relação ao complexo de normas estatais, que são eliminadas, uniformizadas, harmonizadas para realizar a livre circulação de um ou mais fatores econômicos entre os vários Estados. Assim, foram formuladas as trocas jurídicas para realizar, em ordem de intensidade de integração, a zona de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum.

As duas primeiras encontraram uma definição no artigo XXIV do Acordo Geral. A zona de livre comércio consiste num grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais são eliminadas as taxas aduaneiras e as outras regulamentações comerciais restritivas para a parte essencial das trocas relativa aos produtos originários dos territórios constitutivos da referida zona.

Por união aduaneira se entende a substituição de um só território aduaneiro a dois ou mais territórios aduaneiros, quando uma tal substituição tenha por conseqüência, por outro lado, a eliminação das taxas aduaneiras e das outras regulamentações comerciais restritivas para a parte essencial das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união e, pelo menos, para a parte essencial das trocas comerciais dos produtos originários de tal território; por outro lado, a substancial iden-

tidade das trocas aduaneiras e das outras regulamentações aplicadas por cada membro da união ao comércio com os países não membros dela.

Isto implica, em particular, que a livre circulação no interior da união aduaneira se aplica também aos produtos provenientes de países terceiros uma vez que tenham entrado em "prática livre" (isto é, quando tenham sido liberados de direitos alfandegários da tarifa aduaneira comum à entrada na união;) enquanto que a livre circulação no interior da zona de livre comércio se aplica apenas aos produtos originários da própria zona.

A noção de "substituição de um só território aduaneiro a dois ou mais territórios aduaneiros" é suscetível de várias gradações: esta pode consistir na supressão das taxas alfandegárias e das restrições quantitativas existentes entre os Estados-Membros e na adoção de uma tarifa externa comum, e então poder-se-á falar de comunidade tarifária; quando à comunidade tarifária se acresce uma legislação aduaneira comum, se configura uma comunidade aduaneira; a união aduaneira propriamente dita resulta completa mediante a eliminação de todos os outros obstáculos às trocas, como as taxas de efeito equivalente às taxas aduaneiras e as medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas; o que comporta a solução de difíceis problemas de harmonização das legislações.

O mercado comum consiste numa união aduaneira na qual os Estados se obrigam a implementar não apenas uma livre circulação de mercadorias, mas também de pessoas, de serviços e de capitais.

Os esquemas anunciados, embora na sua óbvia mobilidade, se propõem a implementar formas de integração econômica denominada relativa, isto é, onde as organizações internacionais se propõem a eliminar os obstáculos à livre circulação de um ou mais fatores econômicos entre os diversos Estados, mas não intervêm de modo positivo para acelerar os processos de integração econômica, se for o caso, para corrigir os eventuais desequilíbrios econômicos e sociais produzidos pelo livre comércio.

III — Contudo, o quadro das relações monetárias e comerciais internacionais no imediato pós-guerra sofreu uma profunda evolução; assim, também se modificaram os princípios, os modelos institucionais e as técnicas jurídicas elaboradas para realizar diversas formas de integração econômica.

De fato, os dois pilares sobre os quais deveria sustentar-se a ordem econômica internacional neo-liberal, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral sobre o Comércio e Tarifas Aduaneiras, perderam a sua função de molduras institucionais garantes de um sistema monetário e comercial para o desenvolvimento internacional da economia de mercado. O Fundo não está mais em estado de assegurar os câmbios fixos, mesmo que ajustáveis em caso de desequilíbrio fundamental da balança de pagamentos, entre as diversas moedas que constituíam um elemento estabe-

lizador das relações comerciais internacionais; despedaça-se assim o sistema monetário internacional e emergem diversas áreas de agregação monetária que não conseguem mais atenuar os desequilíbrios derivados de um sistema de câmbios monetários flutuantes. Transforma-se a função fundamental da instituição: esta torna-se sempre mais financeiro-creditícia, volta a ajudar os Estados em dificuldade econômica, com tendência a intervir de modo menos rígido em favor dos Estados em via de desenvolvimento (fornecendo, por exemplo, financiamentos a meio termo, os chamados **Extended Fund Facilities**, para ajudar os Estados em dificuldades econômicas de tipo estrutural, que não podem ser resolvidas no período normal de utilização das ajudas do Fundo, concedendo o direito de efetuar saques em montantes, que superam os limites postos aos outros Estados, de 200% da cotização paga.

O Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas Aduaneiras, mesmo continuando a exercer uma indispensável função de tutela do livre comércio, não consegue evitar o emergir de formas de integrações econômicas regionais sempre mais complexas, que extrapolam as previsões originárias contidas no artigo XXIV do Acordo; vê-se forçado a agilizar acordos setoriais, como, por exemplo, o Acordo Multifibras, que, além das declarações de princípio, nada mais são que bem estruturados mecanismos de proteção comercial que derogam os princípios básicos do próprio Acordo; deve levar em conta as solicitações dos países em via de desenvolvimento, que anseiam pela instauração de estruturas diversas, conforme aos princípios de nova ordem econômica internacional, segundo a qual a disciplina das trocas internacionais não deve mais ser vista numa ótica liberalizadora, fim de si mesma, mas como um dos principais meios para o desenvolvimento econômico. Neste contexto, a cláusula da nação mais favorecida, que no GATT realizava de modo incondicionado o multilateralismo e a não-discriminação, perdeu gradativamente o valor de elemento-chave do sistema para regular as relações comerciais internacionais. Análoga modificação sobreveio no que concerne à cláusula de reciprocidade.

O ponto de chegada do processo evolutivo se realizou formalmente no chamado "quadro jurídico", aprovado no âmbito da última negociação multilateral do Acordo Geral, denominado Tokyo Round, no qual se introduziu uma modificação parcial do artigo I do próprio Acordo, que prevê o funcionamento multilateral da cláusula da nação mais favorecida. Ao lado desta, que opera agora quase exclusivamente entre Estados industrializados, é prevista, como direito e não como exceção ou derrogação, a chamada cláusula de habilitação: essa estabelece o direito de obter das partes contratantes um tratamento diferenciado e mais favorável somente aos países em via de desenvolvimento, conforme o sistema de preferências generalizado, assim como definido na decisão das "Partes Contratantes", de 26 de junho de 1971: o direito de estipular acordos regionais ou mundiais que prevejam medidas preferenciais tarifárias e não tarifárias entre os países em via de desenvolvimento e o direito a um tratamento especial para os países menos avançados.

Também no plano regional, e em particular no europeu, as metodologias de integração econômica tendem a fugir aos modelos clássicos e, atualmente, não se reconhecem mais nos típicos sistemas de zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum. De fato, a estrutura do tratado-moldura, no qual se movem as instituições comunitárias, permitiu tentar, embora sem modificações no tratado constitutivo, novas vias para obtenção dos fins comunitários, não apenas através de modelos de integração econômica relativa, mas também utilizando instrumentos, que caracterizam a integração econômica positiva.

Considerou-se, portanto, que não basta que as instituições garantam diretamente ou com medidas dirigidas aos Estados, a abolição, a harmonização e a uniformização de disposições normativas para implementar a livre circulação dos fatores produtivos; é necessário que intervenham de modo positivo para estimular, corrigir e acelerar a integração econômica que, deixada apenas aos automatismos de mercado, não estará em estado de superar os momentos de crise, nem de modificar os eventuais desequilíbrios econômicos e sociais entre os diversos Estados ou as diversas regiões, que podem conduzir a fenômenos de introversão dos mercados nacionais. A intervenção positiva é considerada instrumento contemporâneo e, em alguns casos, preliminar não só para fazer progredir como também para manter de modo equilibrado a integração econômica.

Apresentam-se, assim, instrumentos para coordenar as políticas, que já encontraram formação no âmbito dos Estados-Membros (segundo os diversos elementos individualizáveis, por exemplo, em política de conjuntura a breve e médio prazo, política monetária, de balanço, fiscal, da despesa pública), ou seja, se idealizam estruturas institucionais para implementar uma integração supranacional da política econômica.

IV — A ALADI se ressentiu em larga medida das mencionadas novas tendências, que emergiram na comunidade internacional.

Antes de tudo, no preâmbulo do tratado há um explícito apelo aos princípios do direito internacional ao desenvolvimento.

Em linhas gerais, isto significa que se recusa o modelo da ordem econômica neo-liberal, visando essencialmente garantir um rígido livre comércio em bases multilaterais, sem levar na devida conta o diferente grau de desenvolvimento econômico e social entre os Estados.

Podem assim considerar-se admitidos, como critérios informadores da atividade da ALADI, os conteúdos dos vários atos das Nações Unidas e, em especial, a Resolução 3.362 (S. VII), adotada por consenso, quanto ao tema "Desenvolvimento e Cooperação Internacional", bem como na Resolução nº 3.281, que proclama a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

Além disso, eles declaram explicitamente o direito de cada Estado à regulamentação e supervisão das sociedades multinacionais, operando no próprio território, à fiscalização de justas e equitativas relações entre os preços das matérias-primas, dos produtos básicos, dos bens manufaturados e serviços manufaturados exportados dos países em via de desenvolvimento e de produtos importados dos mesmos, o estabelecimento de uma "indexação" direta para melhorar as suas insatisfatórias relações de troca e para expandir a economia mundial.

Reforça-se o dever dos países desenvolvidos de estenderem e, respectivamente, concederem o sistema de tarifas preferenciais e tratamentos preferenciais não recíprocos e não discriminatórios aos países em via de desenvolvimento.

Em aplicação de tais princípios, o Tratado de Montevideu prevê um sistema de sustentação e de apoio aos Estados de maior desenvolvimento econômico relativo, aplicando os princípios da não-reciprocidade e da cooperação comunitária; prevê a abertura dos mercados aos produtos industriais provenientes dos Estados de menor desenvolvimento econômico relativo, bem como a eliminação total das taxas aduaneiras e dos obstáculos não tarifários, sem reciprocidade.

A efetiva cooperação coletiva em favor dos Estados de menor desenvolvimento econômico relativo se realiza mediante programas específicos de cooperação; além disso são previstos programas e atividades de cooperação nos setores do pré-investimento, do financiamento e da transferência de tecnologia.

Em segundo lugar, é acolhido o método do tratamento diferenciado, relacionado ao diverso grau de desenvolvimento econômico dos Estados-Membros. Estes são classificados em 3 grupos, a saber: 1) Estados de menor desenvolvimento econômico (Bolívia; Equador, Paraguai); 2) Estados de desenvolvimento intermediário (Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela); 3) Estados de maior desenvolvimento econômico relativo (Argentina, Brasil, México). Como se disse, o tratamento diferenciado é hoje amplamente legitimado no sistema de tendência universal, constituído pelo Acordo Geral em razão da chamada cláusula de habilitação contida no "quadro jurídico" dos acordos do Tokyo Round. Muito mais prudentes se mostraram, ao contrário, as organizações regionais, especialmente europeias. A primeira amostra se pode encontrar na Convenção Europeia para Cooperação Econômica e, sucessivamente na Convenção para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Esta última estabelece que, não apenas as decisões, mas também as recomendações são aplicáveis apenas aos membros que as votaram e não àqueles que se abstiveram. Também no Conselho de Assistência Econômica Recíproca (COMECON) é admitida a abstenção no caso em que um membro declare não estar interessado na questão examinada por um órgão do Conselho. A decisão

será obrigatória somente em relação aos Estados que tomaram parte na votação, resguardando-se aos Estados que se abstiveram o direito de aderir sucessivamente à decisão emitida.

Nas Comunidades Européias ao contrário, o método do tratamento diferenciado sempre foi oficialmente repudiado. Contudo, isto já estava formulado no projeto do Plano Fouchet, cujo artigo 6º estabelecia que às decisões do Conselho se vinculariam apenas os Estados que tivessem participado de sua aprovação; os Estados-Membros, aos quais uma decisão não vinculasse por causa de sua ausência ou abstenção, poderiam aderir a ela sucessivamente, em qualquer momento.

O método foi também delineado no Relatório Tindemans, que concebiam soluções concretas, através da formação de uma Europa "com duas velocidades"; e reapresentada recentemente com a sugestiva perspectiva de uma Europa de "geometria variada".

Se bem que rejeitado como princípio, o método do tratamento diferenciado já se tem concretizado em alguns fatos significativos, que demonstraram posições diferenciadas entre os Estados-Membros das Comunidades, especialmente depois da adesão da Grã-Bretanha. Pode ser que esses episódios se multipliquem com o alargamento da Comunidade para nove Estados, especialmente aqueles de diverso desenvolvimento econômico, e que a experiência da ALADI assuma um interesse particular também para a Europa.

Em terceiro lugar, os Estados, para alcançarem o objetivo final, deverão agir com "flexibilidade", caracterizada pela conclusão de acordos de alcance parcial, aos quais não participa a totalidade dos Estados-Membros.

Esses acordos constituem o núcleo do processo de integração e podem ter variáveis conteúdos. Podem visar exclusivamente à promoção do comércio entre os Estados; nesse caso são denominados acordos comerciais. Podem ter como objetivos, entre outros, o de desenvolver ao máximo os fatores de produção, assegurar condições equânimes de concorrência e promover o desenvolvimento harmônico e equilibrado dos Estados-Membros: são estes os acordos chamados de complementaridade econômica. Através deles se deveriam introduzir, no sistema, formas de integração econômica positiva, delineando políticas setoriais comuns entre os Estados-Membros. A "flexibilidade", nesse setor, deveria ser a característica capaz de substituir, com acordos parciais a curto e médio prazos, que não podiam ser elaborados durante as negociações, porque faltava o acordo entre os Estados-Membros.

Outros acordos de alcance parcial são os agrícolas, que têm como fim a promoção e a disciplina do comércio agrícola: esses podem concernir a produtos específicos ou grupos de produtos, ser baseados em

concessões temporárias, sazonais, contingenciadas ou mistas, ou em contratos celebrados entre organismos estatais ou paraestatais.

São previstos também acordos de promoção comercial relativos a setores não tarifários.

Como norma final, o tratado prevê que os Estados-Membros poderão estabelecer normas específicas para fixar outras modalidades de alcance parcial.

Contraposto ao conceito de "flexibilidade" está o de convergência, que tem como objetivo a multilateralização progressiva dos acordos parciais através de negociações periódicas entre os Estados-Membros. A convergência é análoga à cláusula de retorno gradual prevista no quadro jurídico aprovado no Tokyo Round, à base da qual os Estados, que têm direito a um tratamento diferenciado, com o progressivo desenvolvimento de suas economias e o aumento de suas trocas, devem também sujeitar-se ao conjunto de direitos e deveres derivados do Acordo Geral.

Todavia, o objetivo a que visa a convergência na ALADI, conforme os princípios do Tratado, é bem mais amplo que o do Acordo Geral: este consiste na criação de um Mercado Comum. Não se pode ignorar, portanto, que a passagem de um método flexível, como aquele concebido no Tratado, à implementação da convergência encontra dificuldade em se realizar sem um quadro normativo e mecanismos jurídicos aos Estados em prazos fixos. Se, por um lado, o rígido multilateralismo demonstrou a sua incapacidade de atingir estágios de integração econômica entre Estados de economia diferentemente desenvolvida, a excessiva flexibilidade pode traduzir-se num alibi para deixar arrefecer por tempo indeterminado o processo de integração econômica.

V — Se o tratado constitutivo da ALADI pode ser considerado, por um lado, como um acordo programado tendo em vista que os Estados-Membros se comprometeram a estipular sucessivos acordos em determinados setores para alcançar os objetivos indicados, por outro lado, contudo, o próprio tratado prevê a instituição de três órgãos políticos com amplas competências. Sobre este segundo aspecto, o tratado institui uma organização internacional com ordenamento jurídico dotado de órgãos e sujeitos próprios, que marcam a passagem da fase normativa, caracterizada por um conjunto de regras de conduta destinadas a operar entre sujeitos titulares de situações jurídicas subjetivas, à fase estrutural do ordenamento jurídico internacional, em que as funções de produção e garantia das normas são exercidas pelos órgãos. Contudo, os órgãos previstos pela ALADI não pertencem à fase, mais acentuada, de estruturação orgânica. Como é sabido, na verdade, o grau de estruturação é diferenciado conforme se trate de órgãos de indivíduos (compostos por sujeitos que desenvolvam uma atividade autônoma não relacionada dire-

tamente aos Estados de que são súditos ou pelos quais foram nomeados), ou de órgãos de Estados (compostos por sujeitos que agem como órgãos ou representantes dos Estados, de modo que a vontade declarada é a vontade do Estado que é a este imputada).

Nos órgãos de indivíduos, o fenômeno organizativo é mais acentuado, pois que o delegado que participa da atividade do órgão internacional não tem vínculos de subordinação estatal, cabendo a ele próprio a determinação do modo pelo qual deve agir e que deve, em linha de princípio, conformar-se aos fins que a organização se propõe. Considera-se, portanto, juridicamente excluída, mesmo que de fato possível, uma influência dos Estados sobre os indivíduos que compõem o órgão.

Nos órgãos de Estado, ao contrário, a atividade do delegado que compõe o órgão internacional é vinculada, normalmente, à subordinação hierárquica relativamente a outro órgão do Poder Executivo estatal, geralmente o Ministério das Relações Exteriores, o qual traça, mediante instrução expressa, a linha de conduta a seguir. A gestão dos interesses coletivos através do órgão permanece, assim, fortemente influenciada pela vontade dos Estados-Membros.

Os três órgãos previstos no tratado entram na categoria dos órgãos de Estados. O Conselho dos Ministros das Relações Exteriores é composto pelos Ministros das Relações Exteriores de cada um dos Estados; contudo, se, em alguns Estados, a competência dos negócios concernentes à integração é atribuída a um Ministro ou um Secretário de Estado diferente, os Estados-Membros poderão ser representados no Conselho, com plenos poderes, pelo Ministro ou Secretário interessado. A Conferência é composta de Plenipotenciários dos Estados-Membros.

O Comitê, órgão permanente, é composto de um representante para cada Estado, tendo direito a um voto. Cada representante permanente tem direito a ser substituído.

O funcionamento dos órgãos apresenta algumas particularidades de notável interesse.

Em primeiro lugar, o Tratado estabelece que tanto o Conselho quanto a Conferência devem reunir-se e tomar decisões na presença de todos os Estados-Membros (arts. 32 e 34). A norma resolve, de modo explícito, o problema relativo a se a falta de participação de um Estado às reuniões de um órgão determina a impossibilidade de funcionamento do próprio órgão ou se a ausência não tem nenhuma importância, podendo-se adotar deliberações válidas também em caso de ausência de um membro. A primeira solução, como é sabido, foi a acolhida no âmbito da Comunidade Econômica Européia, onde a França instaurou a chamada "política da

cadeira vazia”, não participando do Conselho de Ministros, que assim ficou paralisado.

A segunda solução, ao contrário, foi adotada no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas; a ausência de um membro, a União Soviética, é equiparada à abstenção de voto, que, na prática, não invalidava deliberação, de modo que se considerou que uma deliberação poderia ser validamente tomadã, mesmo em caso de ausência de um membro.

Os dois órgãos principais da ALADI só podem, portanto, funcionar na presença de todos os Estados-Membros.

Em segundo lugar, tanto o Comitê quanto a Conferência tomam decisões pelo voto positivo de dois terços dos Estados-Membros. Em casos especiais, as decisões deverão ser aprovadas pelo voto positivo dos dois terços, sem votos negativos. Isto comporta, evidentemente, a possibilidade de se exercer uma espécie de “direito de veto” (risco de impedir a válida formação do ato) da parte de cada Estado dissidente. Também neste caso, a norma do tratado resolve de modo explícito o problema colocado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, a saber, se se podiam considerar como válidas as deliberações tomadas com a abstenção de um ou mais dos membros permanentes. Como se assinalou, a prática das Nações Unidas, não obstante a letra do art. 27, § 3º, do Estatuto ter amplamente justificado uma solução contrária, orientou-se no sentido de não considerar como exercício do direito de veto a abstenção de um membro. O enunciado do art. 43, do Tratado de Montevideú, não deixa dúvida: a abstenção de um ou mais Estados não impede que a deliberação seja válida, desde que subsistam os dois terços dos votos positivos.

Ulteriores problemas suscitam os arts. 33, letra e, e 35, letra a, nº 4. O primeiro estabelece que a Conferência tem competência para realizar negociações multilaterais para fixação e o aprofundamento das preferências tarifárias regionais; o segundo prevê que o Comitê empreenda negociações setoriais ou multissetoriais com a participação de todos os Estados-Membros para realizar acordos de alcance regional relativos principalmente a isenções aduaneiras.

As negociações multilaterais, tendentes a realizar acordos de alcance regional, devem, portanto, participar todos os Estados-Membros. Uma atitude de abstenção de alguns Estados, mesmo se não prejudicasse, sob um ponto de vista formal, a validade das deliberações a estes endereçadas, não seria, contudo, suficiente para realizar completamente os acordos de alcance regional. Com efeito, o art. 9º, letra a, estabelece que os acordos de alcance parcial devem ser abertos à adesão dos Estados-Membros em seguida às negociações. Em substância, portanto, a parti-

cipação deve ser negociada, o que comporta uma postura ativa do Estado interessado e uma sua aceitação dos resultados da própria negociação. A realização dos acordos de alcance regional pressupõe, pois, sob um ponto de vista substancial, uma unanimidade dos votos dos Estados-Membros, sem abstenção.

Diversamente, faltando uma norma expressa que force também os Estados-Membros discordantes a cumprir as deliberações dos órgãos da Associação, os órgãos constitucionais estatais, competentes para executar os acordos internacionais, não seriam obrigados a adequar o ordenamento interno ao internacional.

Portanto, ao menos nos casos indicados, para que os Estados-Membros sejam obrigados a dar completa implementação às deliberações dos órgãos, não se pode prescindir do voto positivo de todos os Estados interessados, que participaram da negociação.

É verdade que a técnica poderia ser a de utilizar a cláusula da nação mais favorecida; todavia, a previsão contida no art. 44 deve ser correlacionada com o art. 9º, letra a, que estabelece que os acordos de alcance parcial devem ser abertos à adesão dos Estados-Membros, em seguida a uma negociação. Portanto, a cláusula da nação mais favorecida não opera de modo incondicionado, mas condicionado: as vantagens, favores, benefícios, imunidades não podem ser estendidos automaticamente, mas a extensão deve ser negociada com os Estados-Membros, que reivindicam a facilitação. Quando esta última assume dimensão regional, deve ser negociada com todos os Estados-Membros: as deliberações dos órgãos não podem, pois, prescindir da unanimidade.

Problema diverso é se o art. 9º, letra a, referindo-se a negociações, deixa a mais ampla liberdade aos Estados para negociar a extensão das vantagens, ou seja, se tais vantagens devem ser estendidas quando se oferece uma contrapartida equivalente. No contexto do tratado parece dever ser acolhida a segunda solução.

VI — Dos três órgãos políticos: o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência, o Comitê dos Representantes, o que pode ser considerado elemento propulsor e coordenador do processo de integração é o Comitê. Esse é o órgão permanente da organização. Sua competência é ampla: entre outras coisas, pode adotar as medidas necessárias à implementação do tratado, executar as deliberações do Conselho e da Conferência, aprovar o programa de trabalho e o balanço, fixar as contribuições dos Estados-Membros, representar a organização frente a terceiros Estados, examinar a multilateralização dos acordos bilaterais e declarar a sua compatibilidade no caso em que sejam concluídos com países em via de desenvolvimento não latino-americanos, instituir órgãos auxiliares.

Já o Comitê, órgão executivo da ALALC, exercita funções de particular importância que relembram, por um lado, as do Secretário-Geral das Nações Unidas, por outro, as da Comissão das Comunidades Europeias. O poder de convocar o Conselho e a Conferência é análogo ao atribuído pelo art. 99 da Carta das Nações Unidas, ao Secretário-Geral, o qual pode pedir a atenção do Conselho de Segurança sobre qualquer questão que, no seu modo de entender, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacional. A norma foi interpretada no sentido que a iniciativa do Secretário comporta como necessária consequência que o Conselho deva se reunir em seguida à sua solicitação.

Por outro lado, o Comitê exercita funções semelhantes às da Comissão das Comunidades Europeias. Não somente ele se conforma às funções, que lhe são atribuídas pelo Conselho e pela Conferência, mas adota as medidas necessárias para a execução do tratado e de todas as normas complementares (art. 35, letra b), e formula recomendações ao Conselho e à Conferência (art. 35, letra k).

A primeira função é análoga à prevista pelo art. 155 do Tratado, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia.

Baseada nesta norma, a Comissão vela pela aplicação das disposições do tratado e das disposições adotadas pelas instituições em virtude do próprio tratado. A segunda, ao contrário, a de formular recomendações ao Conselho e à Conferência é, sem dúvida, mais limitada que o poder de iniciativa atribuído à Comissão em relação ao Conselho. O papel exercido pela Comissão neste domínio é de primordial importância: na verdade, em caso de inércia, o Conselho não pode tomar iniciativas. As funções são tuteladas de modo particular: o Conselho não pode modificar as propostas da Comissão senão por unanimidade; o Conselho, quando baixa um ato sob proposta da Comissão, não pode baixá-lo senão por deliberação unânime; e enquanto o Conselho não se pronunciar, a Comissão pode modificar as suas propostas iniciais.

Embora com a assinalada divergência, o papel exercido pelo Comitê da ALADI e pela Comissão das Comunidades Europeias, no sistema internacional previsto pelos respectivos tratados, apresenta uma analogia notável: ambos os órgãos deveriam agir como centromotores para atingir os objetivos previstos pela organização, solicitando, no âmbito das respectivas competências, a atividade do Conselho.

A diferença consiste, contudo, no fato que a Comissão é um órgão de indivíduos formado por personalidades independentes, que não são representantes dos Estados. O caráter de independência é estabelecido pelo § 1º do art. 10 do tratado de 18-4-1965, que dispõe que a Comissão se compõe de membros escolhidos à base de competência geral e que

ofereçam garantia de independência. Os membros da Comissão, além disso, devem exercitar suas funções com plena independência e no interesse geral da Comunidade.

Exatamente porque o sistema comunitário se centraliza na Comissão, o interesse comunitário deveria prevalecer sobre os interesses dos Estados-Membros singularmente considerados.

O Comité é, ao contrário, constituído por representantes dos Estados-Membros da ALADI, e sua tendência poderia ser a de avaliar o interesse da organização, não de modo autônomo, mas sim condicionado ao benefício específico, o mais das vezes imediato, que cada Estado-Membro pode retirar da atividade comum.

Contudo, se a distinção tem notável relevância no plano jurídico-institucional, permanece mais atenuada no plano operacional. Nas Comunidades Europeias, na verdade, superada a fase inicial, a função propulsora exercida pelo órgão composto de indivíduos independentes (Comissão) diminuiu para deixar a iniciativa aos órgãos dos Estados (Conselho de Ministros e Conselho Europeu). Foi, assim, sobreposto ao sistema institucional previsto pelos tratados de Roma um novo modelo, que acentua as relações intergovernamentais, onde prevalecem os métodos tradicionais da negociação diplomática entre os Estados.

Sob esta perspectiva, pois, a distinção entre o sistema institucional das Comunidades Europeias e o da ALADI tende a atenuar-se.

VII — Bibliografia

MONACO. **Lezioni di Organizzazione Internazionale**. Vol. I, Diritto delle Istituzioni Internazionali, Turim, 1965.

GIULIANO. **La Cooperazione degli Stati ed il Commercio Internazionale**. Milão, 1978.

CONFORTI. **Le Nazioni Unite**. Pádua, 1979.

POCAR. **Lezioni di Diritto delle Comunità Europee**. Milão, 1979.

COMBA. **L'Organizzazione Giuridica del Neo-Liberismo Internazionale**. Turim, 1980.

CENTRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES. Université Catholique de Louvain, **Nouvelles Perspectives de l'Intégration Latino-Américaine**, Bruxelas, 1980.

INSTITUT DE SOCIOLOGIE, Université Libre de Bruxelles, **L'Intégration Latino-Américaine, Origines, Évolution, Perspectives**, sob a direção de Marcos Alvarez Garcia, 1981.