

Laércio F. Betiol*

* Professor do Departamento de Ciências Sociais da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

1. A propalada igualdade entre as nações, tão do gosto dos juristas formalistas, vem sendo contestada com ênfase crescente. Não que essa igualdade não seja de desejar, mas que, considerando realisticamente, ela faz parte de uma fase idealista do direito, a qual tem visto seus princípios, seus dogmas, contestados cada vez com maior intensidade, conforme transcorre o tempo e as distâncias mais se encurtam. E essa maneira de considerar o direito, não como uma ciência em si, mas como um dos elos na grande corrente das relações sociais, tem na sua base uma grande influência dos estudos sociológicos, políticos e econômicos que apareceram em maior número — e talvez com maior senso crítico — após a II Guerra Mundial.

No âmbito internacional, o enfraquecimento das grandes potências coloniais, dentre outras razões, provocou a independência de um grande número de ex-colônias. Concomitantemente, devido à grande expansão dos meios de comunicação, os povos passaram a se conhecer melhor e a descobrir suas similaridades e diferenças. Desponta então, como fruto principalmente dos estudos econômicos, o conceito de subdesenvolvimento econômico, e deste, o confronto entre independência política e independência econômica.

No âmbito do Direito Internacional, nasce a polémica a respeito da justiça da aplicação de princípios jurídicos estabelecidos entre as potências coloniais, para regular as suas relações, à nova ordem emergente do nascimento de um sem-número de novas nações independentes. Estas, traumatizadas pelo longo período de submissão a que estiveram sujeitas, já nascem predispostas a contestar a velha ordem, fruto de uma época em que à livre determinação dos povos se sobrepujam o "dever civilizador", o "dever catequético".

Se, formalmente, a independência política havia sido conquistada, efetivamente a dependência em relação às antigas metrópoles continuava. A fórmula salvadora apareceu logo nítida nos espíritos: não basta a simples independência política formal, há necessidade de um complemento essencial — a independência econômica. E, se politicamente convém que as nações se respeitem como iguais, no âmbito econômico existe a necessidade de manter presentes as desigualdades existentes entre elas.¹

A América Latina, a despeito de ter tido o seu grande surto de independência política há mais de século e meio, solidarizou-se com essa corrente de pensamento, característica principalmente dos países jovens. Daí sua inclusão entre o "Grupo dos 77"; daí a criação do Comitê Econômico de Coordenação Latino-Americana — CECLA; daí a preocupação dos elaboradores da obra, objeto deste

comentário, em determinarem o comportamento da América Latina em face da cláusula de nação mais favorecida.

2. É bastante recente, no âmbito jurídico, o reconhecimento do Direito Econômico Internacional. E dentro desse novo ramo do velho Direito das Gentes, a tentativa de descobrirem-se e conceituarem-se direitos regionais econômicos.

A obra recentemente publicada pela Dotação Carnegie para a Paz Internacional insere-se nessa nova tendência.² Ela é fruto do trabalho do Grupo de Estudo Interamericano sobre Problemas de Direito Internacional. Seu propósito é ambicioso, pois pretende estudar a cláusula de nação mais favorecida dentro da perspectiva da América Latina. O estudo da cláusula é feito por juristas de grande nomeada, que se confessam funcionalistas e que portanto se preocupam em fugir ao formalismo jurídico, trazendo para a obra, não a interpretação rígida e fria do texto dos tratados, mas sim a contribuição de um estudo amadurecido dos aspectos históricos, político, conjuntural e instrumental daqueles.

Recebemos com grande entusiasmo e satisfação o aparecimento de *América Latina y la cláusula de nación más favorecida* e acreditamos que o sistema de abordagem do tema, o interesse de que se reveste no momento, as importantes observações e conclusões a que chega, o espírito aberto com que os autores enfrentam problemas ainda não deslindados, dentre inúmeras outras razões, a tornam de leitura obrigatória para todos aqueles voltados para os problemas de relações internacionais, quer sejam juristas ou não.

3. Convém, antes de mais nada, esclarecer que, inserida dentro do campo do Direito Econômico Internacional, a obra em apreço restringe o estudo da cláusula de nação mais favorecida às relações econômicas e comerciais, não abrangendo portanto as relações diplomáticas e consulares, e o campo do direito privado como acontece com problemas de cidadania, exercício de profissões liberais etc. . . Os autores pretendem determinar em que grau a cláusula de nação mais favorecida tem sido aplicada na América Latina e qual o conceito que se tem nessa área a respeito de tal cláusula. A nosso ver, o problema central está em responder à seguinte indagação: o que se entende hoje por cláusula de nação mais favorecida na América Latina, e quais as implicações desse conceito?

A obra compreende duas partes. Na primeira procura-se estudar a cláusula dentro de um prisma histórico, isto é, seu aparecimento nos tratados internacionais do passado, que tenham como parte pelo menos um país latino-americano. Na segunda parte procura-se estudar a cláusula dentro do

sistema institucional estabelecido logo após a II Guerra Mundial.

4. Quanto à parte histórica, a obra principia com um estudo do seu relator, prof. Francisco Orrego Vicuña, que se denomina *Estudios sobre la cláusula Bello y la crisis de solidaridad latino-americana en el siglo XIX*. Aí, o autor procura contrapor a cláusula de nação mais favorecida à cláusula Bello, nascida no Chile, durante o período em que Andrés Bello ocupava o Ministério das Relações Exteriores e que, concebendo a América Latina como um conjunto, face aos grandes países industrializados da época, assim explicava, em 1832, sua teoria:

“Una nación obrará cuerdecamente si en sus relaciones con otras se abstiene de parcialidades y preferencias siempre odiosas; pero ni la justicia ni la prudencia reprueban las ventajas comerciales que franqueamos a un pueblo en consideración a los privilegios o favores que este se halla dispuesto a concedernos.”³

Mas, de tão idealista e de tão justa, a cláusula Bello, apesar de ter conseguido sensibilizar e influenciar alguns outros países latino-americanos que a fizeram constar tanto de tratados bilaterais como multilaterais, não conseguiu resistir ao apregoado sentido igualitário da cláusula de nação mais favorecida que acabou voltando a ser admitida mesmo pelo Chile, berço de Bello. Este fato já pode ser notado a partir do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Chile e a Grã-Bretanha, assinado em Santiago a 5 de outubro de 1845. Diz ele:

“Art. III — Su Majestad la Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda se compromete, además, a que los habitantes de Chile tengan igual derecho de comercio y navegación... en todos sus Dominios situados fuera de Europa, con la plenitud em que son permitidos actualmente o sean permitidos en adelante, a cualquiera otra Nación.”⁴

Ainda dentro da parte histórica da obra, segue-se o trabalho do prof. Isidro Morales Paul *La cláusula de la nación más favorecida y la evolución de las relaciones comerciales interlatinoamericanas hasta 1950*. Ela chega portanto até aos anos subseqüentes à II Guerra Mundial, época que constitui um divisor de águas entre a aplicação da cláusula como prova de boa vontade, quer em tratados bilaterais, quer multilaterais, e uma época em que, dentro do espírito da criação da Organização das Nações Unidas — ONU — a expressão cooperação internacional tornou-se chave. Daí a criação de um grande número de entidades de caráter internacional, dentre as quais o GATT — General Agreement on Tariffs and Trade — que

tem na cláusula de nação mais favorecida uma de suas pedras angulares.

5. O trabalho do prof. Celso Lafer, denominado *El GATT, la cláusula de la nación más favorecida y América Latina* serve ao mesmo tempo de introdutório ao plano institucional da obra e de pano de fundo, pois, a partir dele, a cláusula de nação mais favorecida não será mais estudada em termos particularistas, isto é, de país para país, mas em termos institucionais. A partir da criação do GATT, temos um conceito de tratamento de nação mais favorecida, que é aceito por todos os países-membros do acordo. E é com base nesse conceito que se vai estudar a cláusula em relação à ALALC, ao Grupo Andino e ao Mercado Comum Centro-Americano. Vamos ver aí o reverso da medalha, isto é, a grande expansão da utilização das exceções à cláusula, contidas no art. XXIV do acordo do GATT — a formação de áreas preferenciais objetivando a integração econômica regional.

Nota-se claramente a preocupação do prof. Lafer em estudar as linhas mestras do acordo do GATT, quais sejam, o estudo do acordo sob o prisma da cooperação econômica internacional, a definição da cláusula, contida no seu art. I, o intrincado problema da solução de controvérsias, entre outros. Faz um estudo crítico de fatos históricos relacionados com a negociação do acordo, relembra fatos específicos relacionados com a negociação do próprio conteúdo da cláusula. Estuda detidamente o acordo, aprofundando-se em observações e conclusões a respeito da parte IV, que foi ulteriormente acrescentada ao acordo visando atender aos reclamos dos países subdesenvolvidos, e que versa sobre comércio e desenvolvimento. Finalmente, quanto ao sistema de solução de controvérsias no seio do GATT conclui:

“Puede decirse en conclusión que el sistema de solución de controversias de GATT, que deriva lógicamente de su mecanismo de negociaciones, sólo es eficaz para las partes contratantes que son los principales proveedores y principales consumidores de los principales productos transados internacionalmente.”⁵

E mais adiante irá acrescentar:

“... En la terminología de Myres S. McDougal y Harold D. Lasswell, puede sostenerse válidamente que tanto en el caso del GATT como en el de la propia UNCTAD, el proceso legal de creación de la norma jurídica no completó su ciclo. Hemos tenido ‘intelligence’ — información — sobre el asunto y ‘recommendations’ — recomendaciones — sobre el problema, pero estos dos aspectos no se cristalizaron en ‘prescriptions’, esto es, en normas invocables y aplicables.”⁶

Segue-se o trabalho do prof. Bernardo Sepúlveda Amor sobre *GATT, ALALC y el trato de más favor*, que irá estudar a cláusula contida no acordo do GATT, à luz do Tratado de Montevideo, e, dentre outras apreciações, de grande alcance, conclui:

“... Los países de ALALC fueron presionados a instaurar una entidad con apariencias de zona de libre comercio, cuando su deseo era la constitución de un sistema parcial de acuerdos preferenciales para fomentar el comercio entre ellos.”⁷

E mais adiante:

“... En la práctica, el proceso de integración latinoamericana se ha orientado hacia la búsqueda de soluciones peculiares y convenientes a los requisitos del área.”⁸

A nosso ver, essas e muitas outras considerações que encontramos a cada passo da obra abrem caminho para o candente trabalho do prof. Felix Peña *La cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. A cada passo, encontramos nesse estudo observações, afirmações e conclusões que nos têm despertado muita reflexão. E, para que não nos alonguemos em citações — não deixando ao leitor o gosto de descobrir e avaliar por si próprio — lembramos apenas que o prof. Peña promete logo nas primeiras linhas:

“... Deseamos sostener que la cláusula de la nación más favorecida no es parte del programa de liberación de la ALALC y de sus instrumentos auxiliares, y que...”⁹

E o faz com proficiência...

O prof. Felipe H. Paolillo discorre em seguida sobre *La cláusula de la nación más favorecida y los países menos desarrollados en la ALALC y en el Pacto Andino*. Dá assim início ao exame das chamadas exceções à aplicação da cláusula no interior da ALALC¹⁰ e que é continuado pelo trabalho da prof.^a Frida M. Pfirter de Armas *La cláusula de la nación más favorecida y la excepción del tráfico fronterizo en el Tratado de Montevideo*.

Caminhamos assim em direção ao final do livro. E aí passam pelo crivo dos profs. Francisco Villagram Kramer e Jacques-Ivan Morin, o exame da cláusula com relação aos esquemas de integração econômica centro-americana, e a Comunidade Britânica de Nações. Aqui, um tema que toma conta das preocupações do prof. Villagram é a Cláusula Centro-Americana de Exceção, que nasceu logo após a independência dos países da região e tem resistido até hoje. Numa segunda parte, ele irá estudar a aplicação da cláusula de nação mais favorecida ao sistema de integração econômica da América Central.

6. Duas palavras apenas sobre esses dois últimos estudos. Quanto à América Central, no correr de todo o estudo, não conseguimos afastar da mente o impasse em que se encontra atualmente o Mercado Comum, e sentir que em toda a história daquela região tem-se desenvolvido uma espécie de círculo vicioso que alterna esforços de união com períodos de separação. Não é que o compasso de espera em que se encontra a ALALC nos preocupe menos, mas talvez porque sintamos um certo carinho pelo movimento centro-americano de integração, porque ele tem sido o esforço de integração que mais progrediu no continente, não pudemos evitar tais comparações. E nos pomos a imaginar qual será o próximo lance no complicado emaranhado de conflitos de interesses daquela região.¹¹

Quanto ao trabalho do prof. Morin, a despeito das importantes informações que nos fornece sobre aplicação da cláusula na Comunidade Britânica de Nações, sentimos uma certa insatisfação pois nossa expectativa estava toda dirigida para um estudo sobre a cláusula em face da CARIFTA (Caribbean Free Trade Association). Parece-nos que somente assim o estudo da cláusula, no seu aspecto de aplicação a instituições latino-americanas, estaria coerente com o que a nosso ver foi o plano de trabalho a que se dispôs o Grupo de Estudos Interamericano sobre Problemas de Direito Internacional.

Vêm também a propósito algumas outras observações que gostaríamos de deixar registradas. O trabalho desenvolve-se em dois níveis: um histórico no qual se estuda a presença da cláusula em tratados internacionais de que participam países latino-americanos; outro institucional, no qual se estuda a aplicação da cláusula em relação às entidades dedicadas à cooperação econômica internacional. Como se pretende analisar a cláusula sob a perspectiva da América Latina, parece-nos que

faltou na obra um estudo que tentasse estabelecer uma correlação entre os conceitos prevalentes no passado e no presente.

Sentimos também a falta de um estudo detalhado da posição da América Latina quanto ao sistema geral de preferências instituído pelos países desenvolvidos em favor dos subdesenvolvidos quanto a exportações de produtos manufaturados. Em verdade, esse sistema foi desenvolvido como uma exceção flagrante não somente ao princípio de reciprocidade, mas também à própria cláusula de nação mais favorecida. Aí talvez também se fizesse necessário um estudo histórico-comparativo entre a UNCTAD e o GATT. ❧

¹ Um autor que se tem dedicado a estudos desse tipo é o prof. François Perroux. Veja-se dele: *La coexistence pacifique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1958, 3 v.: I. "Industrialisés" ou "non industrialisés". II. *Pôles de development ou nations?* III. *Guerre ou partage du pain?*; *A economia das nações jovens — industrialização e agrupamento de nações*. Lisboa, Livraria Moraes Editora, 1964.

² Vicuña, Francisco Orrego, ed. *América Latina y la cláusula de la nación más favorecida*. Grupo de Estudio Interamericano sobre Problemas de Derecho Internacional. Santiago de Chile, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1972.

³ Ibid. p. 37.

⁴ Ibid. p. 67.

⁵ Ibid. p. 143.

⁶ Ibid. p. 147-8.

⁷ Ibid. p. 168.

⁸ Ibid. p. 173.

⁹ Ibid. p. 177.

¹⁰ Ver a respeito o excelente artigo do prof. Celso Laffer, Un analisis de la compatibilidad de los articulos 27 y 28 del Pacto Andino, com el ordenamiento jurídico de la ALALC. *Derecho de la integración*, n. 6, p. 98 a 112, abr. 1970.

¹¹ Sobre conflitos de interesses em toda a América e particularmente na América Central, veja-se Gerassi, John. *A invasão da América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1965.



**SEJA LÁ ONDE VOCÊ MORE
NOSSAS PUBLICAÇÕES CHEGAM ATÉ VOCÊ
CONSULTE UM DOS AGENTES FGV
PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL**