

Da ALALC à ALADI — Comentário

Ministro LUIZ DILERMANDO DE CASTELLO CRUZ
Ministério das Relações Exteriores

- I — *Introdução geral*
- II — *Análise do texto dos Tratados*
 - 1 — *Aspectos normativos*
 - 2 — *Aspectos institucionais*
- III — *Análise dos principais atos de aplicação: decisões, acordos complementares etc.*
- IV — *Atos internos de execução (jurisprudência interna)*
- V — *Síntese e perspectivas políticas*

I — *Introdução geral*

Em 1817, DAVID RICARDO escreveu:

“Num sistema de inteira liberdade comercial, cada país consagra seu capital e sua indústria ao emprego que lhe parece mais útil. As vistas do interesse individual concordam perfeitamente com o bem universal de toda a sociedade. Assim é que, encorajando a indústria, recompensando o talento, e tirando todo o partido possível dos benefícios da natureza, chegamos a melhor distribuição e maior economia no trabalho. Ao mesmo tempo, o crescimento da massa geral dos produtos espalha por toda parte o bem-estar; sua troca liga entre si todas as nações do mundo civilizado, pelos elos comuns do interesse e das relações amigáveis, constituindo uma única e grande sociedade. É o princípio que quer o vinho feito em França e em Portugal, o trigo cultivado na Polônia e nos Estados Unidos, a quinquilharia e outros artigos fabricados na Inglaterra.

No mesmo país, os lucros estão, em geral, sempre no mesmo nível, ou apenas diferem em virtude do emprego do capital, o qual pode ser mais ou menos seguro e agradável. Já se não dá o mesmo de um país para outro. Se os lucros dos capitais empregados no Yorkshire ultrapassassem os dos capitais empregados em Londres, os fundos passariam bem depressa de Londres para Yorkshire, e a consequência fora a igualdade de lucros; mas se o solo da Inglaterra se tornasse menos produtivo, ou se o aumento dos capitais e da população viessem a fazer subir os salários e a baixar os lucros, não ocorreria, por isso, que o capital e a população devessem necessariamente abandonar a Inglaterra, e ir ter à Holanda, Espanha ou Rússia, onde os lucros poderiam ser mais elevados.

Se Portugal não mantivesse nenhuma relação comercial com outros países, em vez de empregar seu capital e sua indústria em fabricar vinho, com o qual compra de outras nações os tecidos e a quinquilharia necessários para seu próprio uso, esse país seria forçado a consagrar parte daquele capital na fabricação destes artigos, que só obteria provavelmente de qualidade inferior e em menor quantidade do que obtinha anteriormente do estrangeiro.

A quantidade de vinho que Portugal deve dar em troca dos tecidos ingleses não é determinada pela quantidade respectiva de trabalho, que a produção de cada um desses dois artigos custou; o que aconteceria se fossem ambos fabricados na Inglaterra ou em Portugal.

A Inglaterra pode encontrar-se em circunstâncias tais que lhe seja preciso, para fabricar o tecido, o trabalho de cem homens por ano; se quisesse fazer vinho, isto requereria talvez o trabalho de cento e vinte homens por ano: seria, pois, do interesse da Inglaterra importar vinho, e exportar, em compensação, os tecidos.

Em Portugal, a fabricação do vinho poderia solicitar apenas o trabalho de oitenta homens, durante um ano, enquanto a fabricação dos tecidos poderia exigir o trabalho de noventa homens durante o mesmo espaço de tempo. Portugal ganharia, portanto, em exportar o vinho em troca dos tecidos. A troca poderia operar-se do mesmo modo, embora se pudesse fabricar em Portugal o artigo importado com menos gastos do que na Inglaterra. Embora Portugal pudesse fabricar tecidos empregando noventa homens, preferiria importá-los de outro país, onde fossem necessários cem operários para os fabricar, porque Portugal acharia mais lucro em empregar seu capital na produção do vinho, em troca do qual obteria, da Inglaterra, maior quantidade de tecidos que a que poderia produzir, desviando uma porção de seu capital empregado na cultura das vinhas, e empregando-o na fabricação dos tecidos.

Neste caso, a Inglaterra daria o produto do trabalho de cem homens em troca do produto do trabalho de oitenta. Semelhante troca não poderia ocorrer entre os indivíduos do mesmo país. Não se pode trocar o trabalho de cem ingleses pelo de oitenta outros ingleses; mas

o produto do trabalho de cem ingleses pode ser trocado pelo produto do trabalho de oitenta portugueses, de sessenta russos ou de cento e vinte asiáticos. Fácil explicar a causa da diferença existente a este respeito, entre um país e outro; relaciona-se à atividade com que o capital passa constantemente, no mesmo país, de uma província para outra, a fim de encontrar emprego mais proveitoso, e aos obstáculos que, em semelhante caso, se opõem à deslocação dos capitais de um país para outro.

Na suposição que acabamos de fazer, os capitalistas da Inglaterra e os consumidores dos dois países ganhariam, sem dúvida, se o vinho e o tecido fossem, um e outro, fabricados em Portugal, passando, por consequência, o capital e a indústria inglesa, para esse fim, da Inglaterra a Portugal.

Neste caso, o valor relativo de ambos os objetos se regularia segundo o mesmo princípio que se um fosse produção do Yorkshire e o outro de Londres; e em qualquer caso, se os capitais afluem livremente para os países onde encontram emprego mais proveitoso, não pode haver diferença na taxa dos lucros, e o preço real das coisas, ou aquele que se regula segundo o trabalho, outra alteração não pode experimentar que a proveniente do acréscimo de trabalho necessário para as levar aos diferentes mercados.

Sabemos, no entanto, por experiência, que várias causas se opõem à saída dos capitais; tais são: o receio mal ou bem fundado da pouca segurança de um investimento de capital, do qual o proprietário não é senhor absoluto, e a repugnância natural que sente todo homem em deixar sua pátria e seus amigos, e ir confiar-se a governo estrangeiro, forçado a sujeitar hábitos antigos e costumes a leis novas. Estes sentimentos, que eu não gostaria de ver enfraquecidos, levam a maioria dos capitalistas a contentar-se com taxa de lucros menos elevada em seu próprio país, em vez de ir procurar, nos países estrangeiros, emprego mais lucrativo de seus fundos." (*Princípios de Economia Política e do Imposto*) (*Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, 1817, tr. de C. MACHADO FONSECA, Rio de Janeiro, 1937, pp. 83 a 86).

Essa descrição da estrutura da economia internacional, que os economistas chamam "teoria das vantagens comparativas", funda-se nas premissas de que "[o] valor total [de cada mercadoria] partilha-se somente em dois lotes, dos quais um constitui os lucros do capital e o outro é consagrado ao salário dos operários" (RICARDO, *op. cit.*, pp. 65/66), que "a taxa dos lucros não pode jamais elevar-se senão em virtude da baixa dos salários, e que essa baixa só pode ser permanente quando houver diminuição no preço dos gêneros, que o operário compra com seus salários" (*idem*, p. 82), de jeito que cada país consagraria seu capital e sua indústria ao emprego hábil a causar o maior crescimento possível da massa geral dos produtos.

Assim, segundo a teoria das vantagens comparativas, a liberação do comércio causaria o enriquecimento geral.

Ao comentar esse passo da obra de RICARDO, JEAN BAPTISTE SAY opinou que ele “demonstra[va] cabalmente a loucura do sistema exclusivo, que proib[ia] os produtos estrangeiros para favorecer os produtos indígenas” (nota, in RICARDO, *op. cit.*, p. 85).

A história, porém, nos ensina que, a partir do século XV, formaram-se Estados nacionais que protegem seus produtos mediante a imposição de tributos à importação, de sorte que é possível afirmar que “o comércio só não é internacional porque o fiscal aduaneiro o detém” (apud ANDRÉ TIANO, *La Dialectique de la Dépendance*, Paris, 1977, p. 37).

A tradição protecionista, com efeito, dominou a economia internacional desde aquele século até 1939, embora a pregação livre cambista tenha tido algum êxito no século XIX.

“No fim da Segunda Guerra Mundial”, contudo, “as ambições de reconstrução do comércio internacional [que] os Estados Unidos [alimentavam] fixaram-se no estabelecimento de uma instituição comercial internacional permanente, comparável, na esfera política, às Nações Unidas, [e destinada] a funcionar segundo uma carta que prescreveria regras de alcance amplo sobre a disciplina do comércio internacional. Como ficasse patente que a Carta de Havana, que criava a Organização Internacional de Comércio (OIC) não seria adotada pelos Estados Unidos, a cooperação no mundo livre no campo do comércio tornou-se cada vez mais dependente do Acordo Geral de Tarifas e Comércio” (ERIC STEIN e PETER HAY, *Law and Institutions in the Atlantic Area*, Indianapolis/Kansas City/Nova Iorque, 1967, p. 244).

No Preâmbulo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, concluído em Genebra aos 30 de outubro de 1947, os Estados-Partes no dito Acordo Geral fizeram saber que julgavam que a liberação do comércio resultaria na melhora de seus padrões de vida e, destarte, reza o artigo XXVIII *bis* do Acordo Geral (introduzido pelo Protocolo de 10 de março de 1955):

“1. As Partes Contratantes reconhecem que os direitos aduaneiros freqüentemente constituem obstáculos sérios ao comércio; assim, são de grande importância para a expansão do comércio internacional negociações em base recíproca e mutuamente vantajosa, destinadas à redução substancial do nível geral de tarifas e outros gravames sobre as importações e as exportações e em particular a redução de tarifas tão altas que desencorajem a importação mesmo de quantidades mínimas, e conduzidas com a devida atenção aos objetivos deste Acordo e às necessidades variáveis de cada parte contratante. Destarte, as Partes Contratantes podem patrocinar periodicamente tais negociações.

2. (a) As negociações disciplinadas por este artigo podem ser entabuladas com base em uma abordagem seletiva produto por produto ou por procedimentos multilaterais aceitos pelas Partes Contratantes envolvidas. Tais negociações podem destinar-se à redução de direitos, à consolidação de direitos aos níveis existentes ou a esti-

pulações de que certos direitos ou a média dos direitos sobre categorias específicas de produtos não devam exceder determinados níveis. A consolidação de direitos baixos ou de isenções deve, em princípio, ser reconhecida como uma concessão de valor equivalente à redução de direitos altos.

(b) As partes Contratantes reconhecem que, em geral, o êxito das negociações multilaterais dependerá da participação de todas as Partes Contratantes, que umas com as outras mantenham uma proporção substancial de seu comércio exterior.

3. As negociações devem ser feitas de modo que ofereça oportunidade adequada a que sejam levadas em consideração:

(a) as necessidades de cada Parte Contratante e de cada indústria;

(b) as necessidades que sentem os países de menor desenvolvimento, de um uso mais flexível da proteção tarifária para ajudar seu desenvolvimento econômico, e as necessidades especiais, que esses países sentem, de manter tarifas a fim de obter receita; e

(c) todas as outras circunstâncias relevantes, inclusive as necessidades fiscais, de desenvolvimento, estratégicas e outras, das Partes Contratantes interessadas.”

Até hoje, os Estados que aplicam o referido Acordo Geral já realizaram sete rodadas de negociações — a primeira em Genebra em 1947, a segunda em Annecy em 1949, a terceira em Torquay em 1950 e 1951, a quarta em Genebra em 1956, a quinta, denominada “Rodada Dillon” (do nome do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América), em Genebra de 1960 a 1962, a sexta, denominada “Rodada Kennedy” (do nome do Presidente dos Estados Unidos da América), em Genebra de 1964 a 1967, e a sétima, denominada “Rodada Tóquio” (do nome da Capital onde se realizou a reunião ministerial que decidiu efetuar a rodada), em Genebra de 1973 a 1979.

A respeito do citado artigo XXVIII *bis* do Acordo Geral de Tarifas e Comércio faz-se mister assinalar que a regra por força da qual as negociações a serem realizadas pelos Estados-Partes no Acordo Geral devem-se fundar em vantagens recíprocas pode ser interpretada de duas maneiras — ou como significante de que a diferença que, em cada Estado-Parte no Acordo, exista entre a média ponderada dos gravames vigentes antes da negociação e a média ponderada dos gravames resultantes da negociação, deve ser igual em todos os Estados, ou como significante de que, como resultado da negociação, cada Estado possa aumentar suas exportações para os demais na mesma proporção que suas importações de produtos originários delas. A primeira interpretação entenderia a regra como hábil a exigir uma “reciprocidade de concessões”; a segunda entendê-la-ia como hábil a exigir uma “reciprocidade de benefícios”.

A primeira interpretação parece a mais correta, já que o subparágrafo 2º (b) do artigo consigna que o êxito das negociações dependerá da participação de todas as partes contratantes.

Com efeito, o reconhecimento dessa verdade deixa claro que os Estados-Partes no Acordo Geral sabiam que a “reciprocidade de concessões” entre poucas Partes Contratantes, cujos mercados apresentassem tamanhos muito diferentes, poderia causar um aumento de importações para os mercados maiores muito superior, em valores absolutos, ao que ocorresse em direção aos mercados menores. A esperança dos referidos Estados era, destarte, que a participação de todas as Partes Contratantes abrisse, para a Parte Contratante de maior mercado, um mercado igual ao que ela abrisse para o resto das Partes Contratantes e que, assim, a “reciprocidade de concessões” levasse à “reciprocidade de benefícios”.

Essa presunção fundamentava também a técnica das rebaixas lineares, contemplada pelo subparágrafo 2º (a) do artigo, e que principiou a ser utilizada na “Rodada Dillon”.

Característica fundamental do Acordo Geral de Tarifas e Comércio é a utilização da cláusula de nação mais favorecida, regra jurídica pela qual um Estado confere a outro participação nas vantagens que o primeiro confira ou venha a conferir a um terceiro Estado, sem que, neste último caso, nova regra jurídica tenha de ser criada, mas, ao contrário, para tal extensão baste a existência da dita cláusula de nação mais favorecida, de sorte que a participação do Estado beneficiário da cláusula nas vantagens contempladas por certa regra acordada com um terceiro Estado só dependa da existência desta última.

HEPP (*Théorie Générale de la Clause de la Nation la Plus Favorisée en Droit International Privé* (tese), Paris, 1914, p. 42, nº 2, apud SUZANNE BASDEVANT, verbete *Clause de la Nation la Plus Favorisée*, in A. DE LAPRADELLE e J. P. NIBOYET (orgs.), *Répertoire de Droit International*, Paris, 1929/1931, v. III (1929), p. 468, nº 8) ensina que a cláusula de nação mais favorecida tornou-se prática corrente nos tratados de comércio do século XIX, mas cumpre advertir que, enquanto durou a tradição protecionista, os favores estendidos por tal cláusula aos Estados aos quais beneficiava eram evidentemente pequenos.

Como lembra SCHWEINFURTH (*Die Meistbegünstigungsklausel*, 1911, p. 13, apud BASDEVANT, *op. cit.*, p. 469, nº 10), os Estados Unidos da América estimularam pela primeira vez a cláusula de nação mais favorecida num tratado concluído com a França aos 6 de fevereiro de 1778, mas, no intuito de controlar os favores outorgados por operação da cláusula, submeteram-na, pelos arts. 2º e 3º do dito tratado, à condição de que os Contratantes gozariam dela “gratuitamente se a concessão [feita ao terceiro país paradigma fosse] gratuita; e dando a mesma compensação se a concessão fosse condicional”. Acrescenta o Barão BORIS NOLDE (*Droit et Technique des Traités de Commerce*, in *Recueil des Cours* da Academia de Direito Internacional, 1924, v. II (tomo 3 da coleção), pp. 422/423) que “os tratados de comércio [dos Estados Unidos da América] que seguiram o de 1778 adotaram a cláusula de nação mais favorecida já em sua forma absoluta, já em sua forma condicional. Os tratados com a Prússia, de 1785, com a Inglaterra, de 1794, com a França, de 1800, eram redigidos no primeiro sentido[os], com a Suécia, de 1783 e 1816, [e os] com outros Estados americanos, a partir de 1824, no segundo. Mais tarde o governo americano adotou como tipo normal a forma condicional. Na segunda metade

do século XIX só três tratados (com a Suíça, de 1850, o Estado Livre de Orange, de 1871, e a Sérvia, de 1881) adotaram a forma absoluta. Certos países da Europa seguiram, em seus tratados tanto com os Estados americanos quanto com os Estados europeus, o exemplo [que] os Estados Unidos [tinham dado] com o texto de 1778. A cláusula absoluta continuou, porém, a preponderar na prática européia e, a partir de 1860, o modelo americano só excepcionalmente foi seguido”.

Seja como for, e como refere MAURICE BYÉ (*Relations Économiques Internationales* — 1. *Échanges Internationaux*, 4ª ed., refundida por G. DESTANNE DE BERNIS, Paris, 1977, p. 498), os próprios Estados Unidos da América, a partir de 1923, ajustaram-se ao sistema europeu da cláusula incondicional, que corresponde ao entendimento corrente em nossos dias.

SUZANNE BASDEVANT (*op. cit.*, p. 470, nº 16) leciona que as vantagens conferidas pela cláusula de nação mais favorecida “podem ser tão amplas e variadas quanto o são os objetos, os interesses, a atividade e os instrumentos do comércio e da indústria sob todos os seus aspectos, de modo a proteger os direitos e interesses das nações e dos indivíduos”, mas, como adverte WICKERSHAM (em relatório à Comissão de Peritos da Sociedade das Nações para a Codificação Progressiva do Direito Internacional, apud BASDEVANT, *loc. cit.*), é possível distinguir atualmente, como principais objetos da cláusula, as vantagens aduaneiras concedidas aos produtos originários do Estado beneficiário, os direitos comerciais e civis concedidos aos súditos do Estado beneficiário, o direito, concedido aos veículos explorados pelos ditos súditos, de proceder ao transporte de mercadorias e pessoas para o Estado que concede a vantagem ou a partir desse Estado.

Ora, dispõe o § 1º do artigo I do Acordo Geral de Tarifas e Comércio:

“Com referência a direitos aduaneiros e gravames de qualquer espécie impostos à importação ou à exportação ou com elas relacionados ou impostos à transferência internacional de pagamentos de importações ou exportações, e com referência ao método de calcular tais direitos e gravames, e com referência a todas as regras e formalidades relacionadas com a importação e a exportação, e com referência a todas as matérias a que se referem os §§ 2º e 4º do artigo III, qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade conferidos por qualquer Parte Contratante a qualquer produto originário de qualquer outro país ou destinado a qualquer outro país deve ser concedido imediata e incondicionalmente ao produto similar originário dos territórios e de todas as outras Partes Contratantes ou destinado a tais territórios.”

Essa generalização da cláusula incondicional de nação mais favorecida é, assim, o instrumento jurídico de atuação das vantagens comparativas de que falava RICARDO.

A teoria das vantagens comparativas é o primeiro fundamento teórico da política econômica de integração internacional, e o segundo é a teoria de acordo com a qual cada empresa chega na maior economia possível de trabalho ao produzir, em certo período, determinada quantidade do bem que vende.

A verificação de que o lucro da empresa se relaciona com a quantidade que, da mercadoria que vende, ela produz em certo período de tempo, serve de fundamento ao que os economistas denominam "teoria das economias de escala".

Ora, freqüentemente acontece que a quantidade ótima de produção de certa empresa ou indústria seja superior à capacidade de absorção, pela população do Estado onde a empresa ou indústria de que se trate esteja estabelecida, dos bens produzidos. Como, por outro lado, essa situação ocorre em quase todos os Estados, a liberação do comércio, ao abrir mercados estrangeiros, permitiria que a produção funcionasse, em cada Estado, a nível ótimo.

O emprego de mecanismos aduaneiros para integrar mercados insuficientes foi feito pela primeira vez pelo *Zollverein*, União Aduaneira dos Estados Alemães, que se estendeu progressivamente de 1816 a 1834, suprimiu direitos aduaneiros nacionais, impôs uma tarifa extrema comum e só desapareceu ao ser absorvida pela unificação da Alemanha.

Com o mesmo fim, em 1944, os governos da Bélgica, do Luxemburgo e dos Países Baixos, todos então no exílio, concluíram a Convenção Benelux de União Aduaneira, que, terminada a Segunda Guerra Mundial, foi ratificada, em 1947, pelos parlamentos daqueles Estados, e entrou em vigor em 1948.

Pelo Tratado de Paris, de 15 de maio de 1951, e no intuito de chegar a escalas ótimas de produção de carvão e aço, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e a República Federal da Alemanha renunciaram aos direitos aduaneiros incidentes na importação de tais produtos, suspenderam as subvenções que lhes concediam e criaram a Comunidade Européia do Carvão e do Aço.

Finalmente, pelo Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, os mesmos Estados, aos quais viriam juntar-se em 1º de janeiro de 1973 a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido e, em 1º de janeiro de 1981, a Grécia, estenderam ao universo de produtos de comércio o tratamento que davam ao carvão, e ao aço e, pois, formaram o Mercado Comum Europeu.

Por outro lado, a Segunda Guerra Mundial orientara para a produção bélica a economia dos Estados europeus e dos Estados Unidos da América, o que forçara a América Latina a aumentar a própria industrialização para suprir-se dos produtos que consumia. Terminada a Guerra, esse aumento de industrialização continuou, já então induzido pela dificuldade em importar produtos industriais, cujo preço subia mais rapidamente que o das matérias-primas e dos produtos agropecuários exportados pelos Estados latino-americanos.

Viu-se, contudo, a América Latina imediatamente a braços com o problema da insuficiência dos diversos mercados nacionais para a obtenção de economias de escala.

Essa situação foi analisada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, cujo Secretário-Geral, RAUL PREBISCH, concluiu, em fevereiro de 1959, que, para romper o círculo vicioso em que se perpetuavam, nos países latino-americanos, a produtividade baixa, a renda baixa, a poupança baixa e o investimento baixo, era necessário atrair investimentos de fora da região e

integrar os mercados regionais a fim de que, mediante o aumento de sua escala de produção, as empresas estabelecidas na América Latina conseguissem o maior lucro possível.

Por outro lado, “durante todo esse período [de 1947 em diante, mais ou menos] assiste-se... a um aumento muito rápido do investimento americano na América Latina, que tem tudo a ganhar da ajuda nova que propõe a nova administração democrata [Aliança para o Progresso — campanha presidencial de John Kennedy (1960); suas eleição (novembro de 1960) e posse (20 de janeiro de 1961)]. Um grande mercado latino-americano protegido e que pratica a substituição de importações é uma ocasião notável para o capital americano em busca de ocasiões interessantes de investimento, ao mesmo tempo em que para a indústria americana, que terá de fornecer os equipamentos necessários e dessas vendas poderá obter lucros elevados” (BYÉ, *op. cit.*, p. 389).

A essa boa vontade dos interesses econômicos americanos com relação à integração dos mercados latino-americanos veio-se juntar, de parte dos Estados do Cone-Sul, o propósito de manter suas correntes de comércio recíproco.

Com efeito, no fim da Segunda Guerra Mundial, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai mantinham acordos comerciais cuja eficiência desapareceria por obra da cláusula de nação mais favorecida do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, no qual Brasil e Chile foram partes originais e a que o Uruguai aderira em 1953.

“Para estudar [esse problema] e analisar as medidas que poderiam ser adotadas, não apenas para sua solução, mas também para dar maior estímulo ao desenvolvimento e à diversificação do comércio entre os citados países, realizou-se em Santiago do Chile, no curso de agosto de 1958, sob os auspícios da CEPAL [Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina], a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, de que participaram altos funcionários dos governos argentino, brasileiro, chileno e uruguaio, agindo a título pessoal e técnico; participaram também assessores do mencionado organismo regional. ... na reunião em apreço, sem prejuízo dos estudos que já se vinham desenvolvendo referentes ao Mercado Comum Latino-Americano, foram examinadas medidas de ordem prática destinadas a favorecer uma maior complementação econômica dos países latino-americanos, especialmente os do Sul do Continente, concluindo-se pela conveniência de os governos dos quatro países adotarem, simultaneamente e no mais breve prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco. ... em vista de compromissos internacionais assumidos por países da área, seja através de acordos bilaterais, seja através do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, não aconselham a imediata execução daquela política de liberação do comércio, recomendou-se que, para ensejar gradualmente a consecução daquele objetivo, se deveria criar um regime tarifário preferencial” (THEREZA MARIA MACHADO QUINTELLA, *O Tratado de Montevideo* (aula dada em Brasília, aos 18 e 19 de julho de 1979, no Curso de Aperfeiçoamento em Matéria Aduaneira, da Escola de Administração Fazendária) (datilogr., pp. 2/3).

Ora, só nos termos dos §§ 4º *usque* 10 do artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio era possível conciliar as obrigações fundadas no dito Acordo Geral e o propósito de manter vivas as correntes preferenciais de comércio entre os Estados do Cone-Sul, já que tais parágrafos rezavam:

“4. As Partes Contratantes reconhecem ser desejável aumentar a liberdade de comércio pelo desenvolvimento, mediante acordos voluntários, de uma integração mais estreita entre as economias dos países-partes em tais acordos. Também reconhecem que o propósito de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio devia ser facilitar o comércio entre os territórios integrantes, e não levantar barreiras ao comércio de outras Partes Contratantes com tais territórios.

5. Destarte, as provisões deste Acordo não proibirão a formação, entre os territórios das Partes Contratantes, de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio ou a adoção de um acordo provisório necessário à formação de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio; contanto que:

(a) com respeito a uma união aduaneira, ou a um acordo provisório conducente à formação de uma união aduaneira, os gravames e outras restrições ao comércio impostos na instituição de tal união ou acordo provisório, quanto ao comércio com Partes Contratantes que não sejam partes, em tal união ou acordo, não sejam no total mais altos ou mais restritivas que a incidência geral dos gravames e restrições ao comércio aplicáveis nos territórios integrantes antes da formação de tal união ou da adoção de tal acordo provisório, conforme o caso;

(b) com respeito a uma zona de livre comércio, ou a um acordo provisório conducente à formação de uma zona de livre comércio, os gravames e outras restrições ao comércio mantidos em cada território integrante e, na formação de tal zona de livre comércio ou na adoção de tal acordo provisório, aplicáveis ao comércio das Partes Contratantes que não sejam incluídas em tal zona ou não sejam Partes em tal acordo, não sejam mais altos ou mais restritivas que os correspondentes gravames e outras restrições ao comércio existentes nos mesmos territórios integrantes antes da formação da zona de livre comércio, ou acordo provisório, conforme o caso;

(c) qualquer acordo provisório a que se refiram os subparágrafos (a) e (b) inclua um plano e cronograma para a formação de tal união aduaneira ou de tal zona de livre comércio dentro de um período razoável.

6. Se, a fim de satisfazer as condições do subparágrafo 5 (a), uma Parte Contratante se propuser a aumentar qualquer nível de gravame de modo inconsistente com as provisões do artigo II, aplicar-se-á o processo estabelecido no artigo XXVIII. Na fixação do ajustamento compensatório, deve ser devidamente tomada em consideração a compensação já concedida pelas reduções estabelecidas no gravame correspondente dos outros integrantes da união.

7. (a) Qualquer parte contratante que decida entrar numa união aduaneira ou zona de livre comércio, ou num acordo provisório conducente à formação de uma tal união ou zona, deve imediatamente notificar as Partes Contratantes e fornecer-lhes, sobre a união ou zona proposta, informação que as habilite a apresentar às partes contratantes os relatórios e recomendações que julgarem cabíveis.

(b) Se depois de, em consulta com as Partes num acordo provisório referido no § 5º e tomando a devida nota da informação fornecida de acordo com as provisões do subparágrafo (a), terem estudado o plano e o programa incluídos nesse acordo, as Partes Contratantes acharem não ser provável que tal acordo resulte na formação de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio dentro do período previsto pelas Partes no acordo ou que tal período não é razoável, as Partes Contratantes devem fazer recomendações às Partes no acordo. As Partes não devem manter, nem, se for o caso, pôr em vigor tal acordo se não estiverem preparadas para modificá-lo de acordo com essas recomendações.

(c) Qualquer mudança substancial no plano ou programa a que se refere o § 5º (c) deve ser comunicada às Partes Contratantes, que podem solicitar às Partes Contratantes interessadas que com elas realizem consultas se parecer provável que a mudança ameace ou indevidamente atrase a formação da união aduaneira ou da zona de livre comércio.

8. Para os fins deste Acordo:

(a) Deve ser entendido que uma união aduaneira significa a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um único território aduaneiro, de sorte que

(i) os gravames e outras restrições ao comércio (salvo, onde for necessário, as permitidas pelos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminados com respeito a essencialmente todo o comércio entre os territórios integrantes da união ou pelo menos com respeito a substancialmente todo o comércio de produtos originários de tais territórios e,

(ii) guardadas as provisões do § 9º, substancialmente os gravames e outras restrições ao comércio sejam aplicados por cada membro da união ao comércio de territórios que não sejam incluídos na união;

(b) Deve ser entendido que uma zona de livre comércio significa um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros nos quais os gravames e outras restrições ao comércio (salvo, onde for necessário, as permitidas pelos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) são, entre os territórios integrantes, eliminados em essencialmente todo o comércio de produtos originários de tais territórios.

9. As preferências a que se refere o § 2º do artigo I não serão prejudicadas pela formação de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio, mas poderão ser eliminadas ou ajustadas por meio de

negociações com as Partes Contratantes prejudicadas. Esse processo de negociações com as Partes Contratantes prejudicadas aplicar-se-á particularmente à eliminação de preferências necessárias à satisfação das provisões do § 8º (a) (i) e do § 8º (b).

10. As Partes Contratantes podem, pela maioria de dois terços, aprovar propostas que não satisfaçam inteiramente as exigências dos §§ 5º a 9º inclusive, desde que tais propostas levem à formação de uma união aduaneira ou uma zona de livre comércio no sentido deste artigo.”

É curioso que os Estados Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que autorizam que alguns entre eles desgravem inteiramente o essencial de seu comércio recíproco, não autorizem que essa desgravação fique a meio caminho.

Com efeito, a doutrina assinala que “as fraquezas reveladas nos princípios subjacentes ao artigo 24 fazem duvidar da sabedoria da proibição total de acordos preferenciais”, e esclarece:

“Como a redução tarifária inerente aos acordos preferenciais poderia ser considerada um passo para o livre comércio, embora não um passo tão dramático quanto o dado por uniões aduaneiras ou zonas de livre comércio, e como os acordos preferenciais por definição resultam em menos discriminação contra os que [deles] não [são] membros do que as uniões aduaneiras e as zonas de livre comércio, a justificação da proscrição de tais acordos absolutamente não é clara. É certamente estranho dispor, como com efeito o faz o artigo XXIV, que a discriminação é proibida salvo se for 100 por cento efetiva” (KENNETH W. DAM, *The GATT — Law and International Economic Organization*, Chicago e Londres, 1970, pp. 288/289).

Como quer que fosse, e como assinala MAURICE BYÉ (*op. cit.*, p. 838), acontecia que, na segunda metade da década de 1950, o pensamento dominante nos Estados Unidos da América valorizava muito o respeito às regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e, “como os governos latino-americanos presentes [à XIII Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral, realizada em Genebra, em outubro e novembro de 1958] não dispusessem, nas bases exigidas pelo [Acordo Geral], de um *plano e programa* concernentes à formação da área preferencial, as Delegações do Brasil e do Chile limitaram-se a apresentar uma comunicação conjunta, na qual deram conhecimento da intenção de seus governos de iniciarem, oportunamente, entendimentos para a conclusão de instrumentos destinados a promover o estabelecimento de condições que favorecessem a gradual integração de suas economias. ... a referida *comunicação conjunta* mereceu a simpatia das Partes Contratantes, que aprovaram uma declaração na qual acentuavam os sentimentos gerais de compreensão diante das intenções dos países latino-americanos” (QUINTELLA, *op. cit.*, p. 3).

“Em abril de 1959, a Secretaria Executiva da CEPAL promoveu, em Santiago do Chile, uma Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente. ... no curso da referida reunião, os representantes da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai, agindo em caráter pessoal e técnico, examinaram um anteprojeto de acordo de zona de comércio livre, preparado pela Secretaria Executiva da CEPAL, e aprovaram um texto substitutivo, o qual foi encaminhado à considera-

ção dos Governos daqueles países, bem como transmitido, posteriormente, aos demais governos latino-americanos. ... (omissis) ... no momento em que quatro países latino-americanos, três deles Partes Contratantes do [Acordo Geral de Tarifas e Comércio], tencionavam iniciar entendimentos para favorecer a melhor complementação de suas economias, julgou-se que seria da maior conveniência promover uma maior aproximação entre representantes dos quatro governos e o Secretário-Executivo daquela organização, Senhor Eric Wyndham White, inclusive para o esclarecimento de determinados aspectos considerados obscuros das regras do [Acordo Geral] sobre formação de zonas de comércio livre, bem como de questões concernentes à compatibilidade jurídica entre o texto do anteprojeto e as disposições do [Acordo Geral]. ... as conversações entre os representantes dos quatro governos entre si e com o Secretário-Executivo do [Acordo Geral] se desenvolveram em várias reuniões, de 15 a 25 de junho de 1959, no Rio de Janeiro. ... (omissis) ... uma vez terminadas as conversações com o Secretário-Executivo do [Acordo Geral], os representantes governamentais reexaminaram o texto do anteprojeto, decidindo então introduzir-lhe algumas modificações. Assim, o prazo inicialmente previsto de dez anos para a implementação da zona de livre comércio foi aumentado para doze anos; deixou-se de mencionar 80% do intercâmbio como meta final de desgravação na lista básica e modificou-se os procedimentos para formação dessa lista, que deixou de ser o resultado de coincidências de itens nas listas individuais (Listas Nacionais), como figurava no anteprojeto, passando a resultar diretamente de negociações" (QUINTELLA, *op. cit.*, pp. 3 a 6).

"Embora o projeto de zona de livre comércio houvesse sido preparado na Segunda Reunião de Consulta como uma tentativa de solução para os problemas que acossavam a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, outros países latino-americanos, nas últimas reuniões do Comitê dos "21" (Buenos Aires, abril-maio de 1959) e da CEPAL (Panamá, maio de 1959), talvez temendo a formação de um bloco impermeável ao Sul do Continente, tinham manifestado a intenção de participar das negociações iniciais da referida zona. ... os países mais interessados, desde o começo, foram Peru, Paraguai e Bolívia. ... (omissis) ... em julho de 1959, realizou-se uma reunião em Lima, da qual participaram representantes dos quatro países do Cone-Sul, da Bolívia, do Paraguai, do Peru e da CEPAL, e na qual se resolveu dar por concluídos os trabalhos de nível técnico para constituição da zona e recomendar aos governos interessados que convocassem uma reunião de nível governamental para a negociação do projeto elaborado e eventual assinatura de um acordo. Nesta oportunidade, o representante do Uruguai ofereceu a cidade de Montevidéu para sede da reunião e sugeriu que a mesma se realizasse em setembro. ... como resultado dessas recomendações, realizou-se em Montevidéu, de 16 a 30 de setembro de 1959, a Conferência para o Estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio, à qual compareceram representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, e observadores do México, Venezuela, CEPAS, FMI (Fundo Monetário Internacional) e [Organização das

Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura]. ... elaborou-se em Montevideu um novo projeto de tratado, que foi encaminhado aos governos para estudos e apresentação de emendas e sugestões. Foram aprovados também três protocolos anexos e cinco resoluções, na forma evidentemente de projetos. ... (omissis) ... de 4 a 18 de fevereiro de 1960, realizou-se em Montevideu uma Segunda Reunião da Conferência Intergovernamental para o Estabelecimento da Zona de Livre Comércio, na qual foram concluídos os trabalhos de constituição da Zona e que culminou com a assinatura pelos Ministros das Relações Exteriores, no dia 18 de fevereiro, do Tratado de Montevideu" (QUINTELLA, *op. cit.*, pp. 6/7).

É lícito, destarte, afirmar que "[a] assinatura de um tratado como o de Montevideu era urgente e essencial para manter as correntes de comércio recíproco dos países do Cone-Sul. Ao mesmo tempo, a principal preocupação dos negociadores era a adaptação do instrumento jurídico que se aprovasse às exigências do [Acordo Geral de Tarifas e Comércio], do qual o Brasil, o Chile e o Uruguai já eram membros e [no qual] a Argentina esperava ingressar logo" (FELIX PENA, "La Cláusula de la Nación Más Favorecida en el Sistema Jurídico de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971), p. 16; reproduzido in Banco Interamericano de Desarrollo (BID) — Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), *La Dimensión Jurídica de la Integración*, Buenos Aires, 1973, v. I, (América Latina), p. 23).

Efetivamente, aos 18 de novembro de 1960 a Argentina aderiu provisoriamente ao Acordo Geral (a adesão definitiva sobreviria aos 30 de junho de 1967 e tornar-se-ia efetiva aos 11 de outubro do mesmo ano).

O que, contudo, ocorreu, foi que o Tratado de Montevideu entrou em vigor aos 2 de junho de 1961 e que, depois de dezembro de 1964, quando se encerraram a quarta rodada de negociações de listas nacionais e a primeira da lista comum, o processo de redução de gravames estancou para não arrancar mais.

Quem escreve recorda a dramática súplica de RAUL PREBISCH, formulada em uma conferência em que o ex-Secretário-Geral da Comissão Econômica nas Nações Unidas para a América Latina pronunciou como parte de um ciclo co-patrocinado pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio e realizado em Montevideu na primeira metade da década de 1970, de que as Partes Contratantes do Tratado de Montevideu confiassem em que, se "mergulhassem no escuro" e voltassem a conceder-se mutuamente reduções de gravames, não haveriam de se arrepender.

Se esse e outros apelos semelhantes não tiveram êxito, os Estados-Partes no Tratado começaram, a partir daquele final de 1964, a buscar paliativos para o problema em que se constituía o estancamento da lista comum e das listas nacionais.

Os expedientes de que a Associação Latino-Americana de Livre Comércio se socorreu não serviam, porém, para levá-la a cumprir o Tratado de Montevideu e principalmente o Capítulo II daquele ato internacional. Por isso, as Partes Contratantes não viram melhor saída que prorrogar o prazo para o aperfeiçoa-

mento da zona de livre comércio. A prorrogação foi convencionada no art. 1º de um Protocolo Modificativo do Tratado, concluído em Caracas aos 12 de dezembro de 1969, e fixou em 31 de dezembro de 1980 o fim do dito prazo.

Debalde. O dia 31 de dezembro de 1980 encontrou uma situação em que o aperfeiçoamento da zona de livre comércio era a sombra de um sonho. Foi nessa situação, em que existia um fragmento de lista comum negociado e em que vigoravam concessões em listas nacionais, em listas de vantagens não-extensivas e em ajustes de complementação, com níveis diversos de desgravação, que incidiu o fato novo — fim do período de transição.

Naquele momento, a região alcançada pelo Tratado de Montevidéu continuava a ser o que FELIPE PAOLILLO e CARLOS ONS-INDART (“Estudio de los Procedimientos de Hecho Utilizados para la Solución de Conflictos en la ALALC”, in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971, p. 42, nota) nela tinham reconhecido em 1971 uma zona de tratamentos preferenciais, a ser distinguida das zonas de livre comércio, porque, “enquanto na zona de livre comércio o fundamental é o livre comércio, na situação... da ALALC, quer dizer, numa zona de intercâmbio de preferências, o mais importante é a preferência em relação a terceiros países” (*idem*, p. 48).

Acrescente-se que os instrumentos mais fecundos entre os utilizados pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio tinham sido os ajustes de complementação, os quais ANDRÉ TIANO advertira que traziam “(o) perigo contra o qual se tinha elevado a cláusula de nação mais favorecida: um mosaico de acordos discriminatórios” (*op. cit.*, p. 239).

Finalmente, fora só à sombra de uma exceção aberta ao tratamento de nação mais favorecida que o Acordo de Integração Sub-Regional permitira aos Estados que nele eram partes chegar a um grau de integração superior ao atingido pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Como quer que fosse, a situação em que, aos 31 de dezembro de 1980, a ALALC se achava não destoava do quadro mundial das relações comerciais, já que neste ocorria uma subversão dos princípios e das técnicas de liberação do comércio adotados pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

Com efeito, de março a junho de 1964, reunira-se em Genebra a I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, de que fora Secretário-Geral RAUL PREBISCH.

A Conferência decidira desde logo institucionalizar-se, isto é, reunir-se periodicamente no futuro, e, por iniciativa da Bélgica e dos Estados subdesenvolvidos que se reuniam no que veio a ser chamado “o Grupo dos 77”, recomendara que, para favorecer a implantação de indústrias nestes últimos, os países industrializados concedessem tarifas preferenciais aos produtos originários deles. Tal recomendação resultara em que, ainda com o apoio da Bélgica e, como assinala TIANO (*op. cit.*, p. 196), com a ajuda de um Secretário Executivo simpático à causa (Eric Wyndham White), ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio fosse acrescentada uma Parte IV, que entrara em vigor em 1966 e que fixava ao ato dois objetivos suplementares, a saber, a estabilização dos preços das matérias-primas e a prioridade de acesso aos países desenvolvidos das mercadorias provenientes dos países subdesenvolvidos.

O § 8º do artigo XXXVI do Acordo, integrante da nova Parte IV, abria exceção à regra *ex vi* da qual as negociações a serem realizadas pelos Estados-Partes no Acordo deviam-se fundar em vantagens recíprocas, pois rezava:

“As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos assumidos por elas em negociações comerciais para reduzir ou abolir tarifas e outras barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas.”

Na II Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, reunida em Nova Delhi em 1968, os países subdesenvolvidos tinham conseguido fosse aceita a idéia da estruturação de um Sistema Geral de Preferências Comerciais a serem estabelecidas em favor deles e, pela Resolução 2.503 (XXIV), de 14 de novembro de 1969, a Assembléia Geral das Nações Unidas dera seu apoio à estruturação do referido Sistema Geral.

Ainda em 1969, os países ocidentais reunidos na Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (República Federal da Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia) tinham apreciado favoravelmente a idéia do estabelecimento do Sistema Geral de Preferências e, apesar das reticências dos Estados Unidos da América, chegara-se finalmente a um acordo aos 12 de outubro de 1970 na Comissão Especial das Preferências, criada no seio da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento.

Em junho de 1971, os Estados-Partes no Acordo Geral de Tarifas e Comércio tinham aceitado, pelo prazo de 10 anos, essa exceção à cláusula de nação mais favorecida, de jeito que, na Rodada Tóquio das negociações disciplinadas pelo Acordo Geral, o Sistema Geral de Preferências fora naturalmente assimilado.

Por derradeiro, e no fim da aludida Rodada Tóquio, os Estados-Partes no Acordo Geral tinham adotado, aos 28 de novembro de 1979, a Decisão sobre Tratamento Diferente e Mais Favorável, cujo § 1º (conhecido como “cláusula de habilitação”) dispunha:

“Sem prejuízo do que dispõe o art. 1º do Acordo Geral, as Partes Contratantes podem conceder tratamento diferente e mais favorável a países em desenvolvimento, sem dar tal tratamento a outras Partes Contratantes.”

Tinham ficado assim subvertidos os princípios e as técnicas de liberação do comércio adotados pelo Acordo Geral.

Nesse ambiente, e na expectativa do fim do período de transição previsto no art. 2º do Tratado de Montevideu e ampliado pelo art. 1º do Protocolo Modificativo do Tratado, os Estados-Membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio foram chamados a cumprir o art. 61 do Tratado, interpretado à luz do referido art. 1º do Protocolo Modificativo e, destarte, procederam ao exame dos resultados obtidos em razão da aplicação do ato internacional que criara a ALALC e iniciaram negociações coletivas destinadas a estabelecer as regras que reestruturariam a Associação.

Duas eram as questões principais a serem respondidas nas negociações — que fazer com o “patrimônio histórico” em que se constituíam as concessões já negociadas e o sistema jurídico criado com fundamento no Tratado, e como organizar a integração futura dos Estados-Partes no ato.

A I Reunião Negociadora da Reestruturação da ALALC realizou-se em Caraballeda, na República da Venezuela, de 17 a 28 de março de 1980, ambos inclusive, e o acordo mais importante a que nela chegaram os Estados-Membros da Associação foi eliminar a obrigação de constituir a lista comum, o que incluía a renúncia a pôr em vigor o fragmento da aludida lista que pudera ser negociado.

A II Reunião Negociadora realizou-se em Assunção, Capital da República do Paraguai, de 5 a 16 de maio do mesmo ano, ambos inclusive, e nela ficou patente a divisão que, com relação ao destino do “patrimônio histórico” da Associação, existia entre os Estados-Partes no Acordo de Integração Sub-Regional (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) e o resto dos Estados-Partes no Tratado de Montevidéu (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Uruguai) — os primeiros entendiam que o fim do período de transição acarretaria a caducidade das concessões pactuadas em listas nacionais, em listas de vantagens não-extensivas e em ajustes de complementação, enquanto os outros entendiam que, por força do art. 63 do Tratado de Montevidéu, o fim do dito período não acarretaria tal caducidade, e argumentavam que o ordenamento jurídico da Associação não continha norma alguma que, na falta de cumprimento do programa de liberação, sancionasse com caducidade qualquer parte dele que se houvesse cumprido, ainda que por via de concessão não-extensiva ou ajuste de complementação.

Os resultados das negociações coletivas realizadas em obediência ao art. 61 do Tratado foram analisados pelas Partes Contratantes durante o XIX período de sessões ordinárias de sua Conferência, decorrido em Acapulco, nos Estados Unidos Mexicanos, de 16 a 27 de junho de 1980, ambos inclusive.

O referido resultado exibia as muitas controvérsias que dividiam os Estados-Partes no Tratado de Montevidéu. Com efeito, quase todas as conclusões das reuniões negociadoras sofriam restrições por parte de pelo menos um dos aludidos Estados, expressas em uma série de reservas às ditas conclusões.

Um divórcio básico separava, de um lado, a maioria formada pelos Estados-Partes no Acordo Sub-Regional, a Argentina e o Chile, que preconizavam a conclusão de um novo ato internacional que a partir de então disciplinasse a integração econômica latino-americana, e, de outro, o Brasil, que preferia preservar o Tratado de Montevidéu, a consecução de cujos objetivos julgava devesse ser buscada mediante resoluções do Conselho de Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes, adotadas ao amparo dos incisos *a* e *b* do art. 34 do Tratado, na redação dada pelo Protocolo pelo qual se institucionalizara tal Conselho de Ministros, concluído em Montevidéu aos 12 de setembro de 1966. O México, o Paraguai e o Uruguai se abstinham de tomar partido abertamente em relação a este assunto.

Porque a maioria dos Estados integrantes da Conferência se inclinasse pela primeira solução, os Chefes de Delegação convocaram a reunir-se um Grupo *ad hoc* de juristas governamentais (do qual quem escreve participou como re-

presentante do Brasil) e o encarregou de analisar as situações que, na hipótese de conclusão de um novo tratado, surgiriam quanto à ratificação e à entrada em vigor de tal ato internacional e quanto à situação em que, depois de sua entrada em vigor, ficariam os países signatários que não o tivessem ratificado.

Anexas ao Memorando nº 1, de 22 de junho de 1980, o Presidente do Grupo *ad hoc* de Juristas passou às mãos do Presidente da Conferência as conclusões da análise a que o Grupo *ad hoc* procedera e que principiara por levar em consideração a alternativa de que o novo tratado só devesse entrar em vigor depois de ratificado por todos os Estados signatários ou, ao contrário, pudesse entrar em vigor com um número de ratificações menor.

Ao estudar a possibilidade de que o novo tratado entrasse em vigor com um número de ratificações menor que o total dos Estados signatários, o Grupo dera-se conta de que, quando os Estados-Partes num tratado sobre certa matéria não são todos partes num tratado posterior sobre a mesma matéria, o tratado anterior disciplina os direitos e obrigações recíprocos de cada Estado-Parte em ambos os tratados com relação a cada Estado-Parte só no tratado anterior.

Sabe-se, efetivamente, que esta regra do direito internacional se funda no princípio do efeito relativo dos tratados, que por sua vez se baseia no princípio geral de direito, isolado pelos juristas medievais, de que *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* ou *res inter alios acta nec nocet nec prodest*, e na própria estrutura da sociedade internacional, que não tem governo formal, mas organiza-se numa justaposição de entidades independentes.

A sobrevivência do tratado anterior foi notória à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas quando aquela Comissão, a fim de redigir um projeto de convenção sobre o Direito dos Tratados, inventariou os costumes internacionais sobre a questão (cf. o inciso *b* do § 4º do art. 26 do Projeto de Artigos sobre o Direito dos Tratados, redigido pela Comissão, in *Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session 3-28 January 1966 and on its eighteenth session 4 May-19 July 1966* (documento A/6309/Rev. 1, das Nações Unidas, p. 14), e a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito dos Tratados consagrou-a no inciso *b* do § 4º do art. 30 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída aos 23 de maio de 1989.

Destarte, *ex vi* da regra de sobrevivência, o Tratado de Montevidéu continuaria, ainda depois da entrada em vigor do novo tratado, a disciplinar os direitos e obrigações recíprocos de cada Estado-Parte em ambos os atos internacionais com relação a cada Estado-Parte só no Tratado de Montevidéu.

Ora, uma das divisões possíveis do Tratado de Montevidéu é a que, com fundamento na função de cada um dos artigos que o integram, separe os ditos artigos em quatro grupos, a saber:

primeiro grupo — artigos que programam a liberação do intercâmbio comercial entre as Partes Contratantes (fundamentalmente os contidos no Capítulo II do Tratado, mas também, *e.g.*, os arts. 14 e 17);

segundo grupo — artigos que criam obrigações e direitos econômicos independentes do programa de liberação do intercâmbio (por exemplo, os contidos no Capítulo IV, assim como os arts. 15, 16 e 21);

terceiro grupo — artigos que criam obrigações e direitos econômicos a partir da existência de negócios jurídicos concluídos em cumprimento ao programa de liberação do intercâmbio (por exemplo, o art. 22, o Capítulo VI, o art. 28 e, na parte referente a este, o art. 31); e

quarto grupo — artigos que disciplinam o funcionamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (fundamentalmente os contidos nos Capítulos IX e X).

A estrutura jurídica fundada no Tratado de Montevidéu compreende, outrossim, uma série de resoluções adotadas pela Conferência das Partes Contratantes ou pelo Comitê Executivo Permanente da Associação Latino-Americana de Livre Comércio e que criam obrigações e direitos destinados a dar cumprimento a artigos do Tratado classificáveis, seja no primeiro, seja no segundo, seja no terceiro, seja no quarto dos grupos de que trata o parágrafo anterior.

Por força do art. 2º do Tratado de Montevidéu, combinado com o art. 1º do Protocolo Modificativo do Tratado, concluído em Caracas aos 12 de dezembro de 1969, a vigência dos artigos classificáveis no primeiro grupo, assim como a dos arts. 28 (classificável, como já foi visto, no terceiro grupo) e 29 (classificável no segundo grupo), terminaria aos 31 de dezembro de 1980. Em conseqüência, os referidos artigos não poderiam mais incidir quando o novo tratado entrasse em vigor, pois era certo que tal entrada em vigor não poderia *de facto* ocorrer antes daquela data.

O problema da vigência simultânea dos dois atos internacionais, e do ato novo com as resoluções fundadas no antigo, colocar-se-ia, porém, com relação à generalidade dos artigos classificáveis nos segundo, terceiro e quarto grupos (com as sós exceções, já assinaladas, dos arts. 28 e 29) e às resoluções que regulamentavam os ditos artigos.

O Grupo *ad hoc* de juristas atentara em que, a fim de evitar funcionassem simultaneamente a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a organização internacional eventualmente criada pelo novo tratado, era necessário que, no momento da entrada em vigor deste último, as regras “institucionais” do Tratado de Montevidéu (fundamentalmente as contidas em seus Capítulos IX e X) perecessem e fossem substituídas pelas regras que, no ato novo, disciplinassem a estrutura e o funcionamento da nova organização.

Advertira, demais, o Grupo *ad hoc* em que, se, à geral incidência do Tratado de Montevidéu nas relações entre cada Estado signatário do novo tratado que não houvessem ratificado este último e cada Estado que o houvesse ratificado, não fosse excetuada a das disposições ideologicamente incompatíveis com os mecanismos de formação da área de tratamentos preferenciais que o ato novo estabeleceria, este teria como resultado, por exemplo, que as vantagens concedidas, num acordo de alcance parcial, por um Estado-Parte em ambos os tratados a produtos originários de outro Estado também parte em ambos os tratados, seriam, por força do art. 18 do Tratado de Montevidéu, estendidas aos produtos similares originários de cada Estado-Parte só no Tratado de Montevidéu.

Seria evidentemente impossível, contudo, usar o novo tratado para limitar a incidência do Tratado de Montevidéu nas relações com Estados que não tivessem ratificado o ato novo.

Destarte, pelas conclusões da análise a que procedera, o Grupo informou a Conferência *inter alia* de que julgava que, com a subscrição do instrumento jurídico que reformularia as regras destinadas a disciplinar a integração econômica latino-americana, finalizaria a primeira etapa da reestruturação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, consistente na elaboração das fórmulas que permitiriam desenvolver uma nova modalidade de integração, e acrescentou:

“2. Um resultado desta primeira etapa do processo de reestruturação seria, na hipótese analisada, a subscrição de um novo tratado de integração, atendendo à profundidade e extensão das mudanças a serem introduzidas e das conseqüentes necessidades de precisão e segurança jurídica.

7. A respeito da *situação dos países signatários não ratificantes, depois da entrada em vigor do novo tratado*, foram levadas em conta as seguintes alternativas:

a) Alternativa com prazo para a ratificação.

b) Alternativa sem prazo para a ratificação.

Para o caso de não se prever um prazo para que os países signatários que não o tiverem ratificado possam fazê-lo, uma alternativa diferente seria a de continuar aplicando-se, no que corresponder, tanto em suas relações recíprocas como nas relações com os países signatários ratificantes, as disposições do ordenamento jurídico anterior — salvo as institucionais — e, em particular, as adotadas na segunda etapa do processo de reestruturação.

Ao produzir-se a ratificação, serão aplicáveis a esses países todas as disposições que tiverem sido aprovadas pelos órgãos da Associação a partir da entrada em vigor do novo tratado.

Uma variante nesta alternativa seria a de estabelecer um prazo máximo, depois da entrada em vigor do novo tratado, a partir do qual se considerará que o ordenamento jurídico anterior não seria aplicável e, nesse caso, a partir do vencimento desse prazo, as mencionadas relações poderiam reger-se em forma análoga à forma dada com terceiros países.”

A orientação favorável à regra *ex vi* da qual o novo tratado entraria em vigor com um número de ratificações menor que o de Estados signatários prevaleceu na Conferência, que, como negociou com êxito todas as questões em relação com as quais algum Estado tivesse formulado reserva às conclusões acolhidas pela maioria, conseguiu redigir o projeto de um ato internacional destinado a substituir o Tratado de Montevideú.

A respeito da opção pela entrada em vigor com três ratificações, é interessante assinalar que, como o art. 60 do Tratado de Montevideú dispõe que os protocolos que emendem o Tratado entrem em vigor uma vez ratificados por todas as Partes Contratantes, o projeto do novo tratado provava que es

não queria ser uma emenda ao Tratado de Montevidéu, mas um negócio jurídico independente do anterior.

Como quer que fosse, e a fim de disciplinar a extinção ou a transformação dos direitos e obrigações oriundos do tratado de Montevidéu e possibilitar o funcionamento tão precoce quanto possível não só dos mecanismos de formação da área de tratamentos preferenciais estabelecida no art. 4º do projeto do novo tratado, mas também do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, objeto do Capítulo III do dito projeto, foi necessário à Conferência encaminhar ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores dos Estados-Partes no Tratado de Montevidéu uma série de projetos de resolução que repetia regras integrantes do novo tratado, disciplinadoras dos novos mecanismos do sistema e extintivas do Tratado de Montevidéu e de seus efeitos.

Efetivamente, no propósito de que, uma vez em vigor o novo tratado, as referidas regras incidissem tanto na conduta dos países que o tivessem ratificado quanto na dos outros, a Conferência recomendava aos Ministros das Relações Exteriores que, em reunião paralela à Conferência Intergovernamental que seria convocada para aprovar o ato novo, e no exercício da competência que lhe atribuíam os incisos *a* e *b* do art. 34 do Tratado de Montevidéu, na redação dada pelo Protocolo que institucionalizara o Conselho, resolvesse que os Estados-Partes no Tratado de Montevidéu cumprissem as ditas regras. Com tal atitude, a Conferência demonstrava reconhecer correto o parecer brasileiro de que a adaptação da integração econômica latino-americana às novas circunstâncias podia ser feita sem a conclusão de um novo ato internacional.

Destarte, por sua Resolução 394 (XIX-E), a Conferência levou ao Conselho de Ministros o seguinte Projeto de Resolução:

Situação jurídico-institucional derivada da entrada em vigor do novo Tratado.

“O Conselho de Ministros,

Tendo em vista o Tratado de, subscrito em
..... e os arts. 34, incisos *a* e *b*, e 61 do Tratado de Montevidéu.

Considerando que é juridicamente aconselhável adotar as normas que assegurem a transição institucional do Tratado de Montevidéu para o novo esquema de integração estabelecido pelo Tratado de, assinado em; e

Que é conveniente, ainda, prever a regulação jurídica das relações recíprocas dos países signatários desse Tratado e destes com os países signatários ratificantes até que todos os países que o subscreveram tenham procedido a sua ratificação, resolve:

PRIMEIRO — Até que todos os países signatários tenham ratificado o Tratado de, subscrito em, a partir de sua entrada em vigor pela ratificação dos três primeiros, aplicar-se-á aos países signatários que ainda não o tiverem feito, tanto em suas relações recíprocas como nas relações com os países signatários ratificantes, as disposições da estrutura jurídica do Tratado de Montevidéu de 18 de fevereiro de 1960, no que corresponde e com a exceção das

institucionais, e em particular as resoluções adotadas a partir da Reunião do Conselho de Ministros da ALALC, celebrado em

Estas disposições não mais serão aplicáveis às relações entre os países signatários que tiverem ratificado o novo Tratado e aqueles que ainda não o tiverem feito, a partir de um ano de sua entrada em vigor.

SEGUNDO — Os Órgãos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, estabelecida pelo Tratado de Montevidéu de 18 de fevereiro de 1960, cessarão a partir da entrada em vigor do novo Tratado.

TERCEIRO — Os países signatários não ratificantes poderão participar dos Órgãos da nova Associação, com voz, porém sem voto, se lhes for possível ou de seu interesse, até que tenha lugar a ratificação ou vença o prazo estabelecido pelo segundo parágrafo do artigo primeiro da presente Resolução.

QUARTO — Para os países signatários que ratifiquem o novo Tratado depois que este tenha entrado em vigor, serão aplicáveis todas as disposições que até esse momento os Órgãos da Associação Latino-Americana de Integração tiverem aprovado.

QUINTO — A presente Resolução será incorporada também no ordenamento jurídico do Tratado de, subscrito em, uma vez que este entre em vigor.”

A Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu e a Conferência Intergovernamental convocada para aprovar o novo tratado realizaram-se paralelamente em Montevidéu aos 11 e 12 de agosto de 1980 e nelas foi praticamente ratificado tudo quanto a Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu resolvera em seu XIX Período de Sessões Extraordinárias.

Com efeito, o Conselho de Ministros e a Conferência Intergovernamental só introduziram uma emenda importante nos projetos redigidos pela Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu — a que substituiu a regra *ex vi* da qual os países signatários do novo tratado e que não o tivessem ratificado só sem voto poderiam participar dos órgãos da Associação Latino-Americana de Integração por outra que autorizava os ditos países a votar em tais órgãos.

A Conferência Intergovernamental chamou o novo ato internacional Tratado de Montevidéu 1980.

II — *Análise do texto dos Tratados*

1. *Aspectos normativos*

O objetivo do programa de liberação do intercâmbio comercial a ser seguido pelos Estados-Partes no Tratado de Montevidéu era fixado pelo art. 3º do Tratado e o procedimento a ser seguido por tais Estados no cumprimento do dito programa de liberação do intercâmbio era fixado pelos arts. 4º, 5º e 7º do referido ato internacional.

Por outro lado, o art. 13 do Tratado deixava claro que este visava imediatamente à reciprocidade de concessões, e só mediadamente à reciprocidade de benefícios.

Com efeito, a expressão “[a] reciprocidade prevista no art. 10 refere-se à expectativa de comércio entre cada Parte Contratante e o conjunto das demais” mostra, apesar da opinião contrária de comentaristas como CARLOS ONSINDART (“El Principio de Reciprocidad en el Tratado de Montevideo”, in *Derecho de la Integración*, nº 6 (abril de 1970), p. 44; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, cit., v. cit., p. 43) que o Tratado visava à reciprocidade de concessões.

Faz-se mister, em verdade, assinalar que subjazia ao Tratado a presunção de que as correntes de comércio variassem na razão da redução dos gravames e outras restrições incidentes na importação e de que, de qualquer maneira, quando, no fim do período, estivesse desgravado o essencial do comércio recíproco, cada Parte Contratante teria aumentado suas importações das outras na mesma proporção que as demais. Isto é, a presunção do Tratado era que as Partes Contratantes podiam utilizar as concessões que recebessem, e que podiam utilizá-las de forma a aumentar as próprias exportações para a zona na mesma medida que as importações que dela fizessem.

O caso excepcional em que isso não ocorresse era contemplado pelo art. 11 do Tratado, a respeito do qual cumpre realçar que a correção das desvantagens de benefícios só seria examinada se tais desvantagens chegassem a ser cumulativamente “acentuadas e persistentes”, ou seja, que seria normal a ocorrência de desvantagens temporárias (embora acentuadas) ou relativamente pequenas (embora persistentes).

Finalmente, e a fim de completar a imagem da estrutura criada pelo Tratado de Montevideu, cabe perguntar qual o significado da expressão “o essencial de seu comércio recíproco”, empregada nos arts. 3º e 7º do ato.

Para responder a essa pergunta cumpre partir da verificação de que, no anteprojeto de tratado redigido na Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, se determinava que na quarta e última etapa de formação da lista básica — depois chamada lista comum — os Estados-Partes deveriam alcançar a desgravação de 80% de seu intercâmbio, e de que foi a conselho do Secretário Executivo das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio que a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai decidiram suprimir essa forma numérica do dito anteprojeto.

Seja como for, e embora a progressão formada pela série de percentagens enunciadas no art. 7º do Tratado pudesse levar a concluir que o “essencial do comércio recíproco” dos Estados-Partes no ato fosse igual ao total do referido comércio, tornou-se praticamente pacífica a interpretação segundo a qual “o essencial do comércio recíproco” situar-se-ia em 75% ou 80% de tal comércio (cf., e.g., PENA, *op. cit.*, in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971), p. 18; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, cit., v. cit., p. 26).

É lícito concluir que o processo de funcionamento do Tratado de Montevideu foi pensado por seus autores em termos tais que, antes do fim do período fixado em seu art. 2º (originalmente 12 anos), estaria pactuada a desgravação

do “essencial do comércio recíproco” entre as Partes Contratantes, do qual falava o art. 3º do Tratado. Tudo o mais (multilateralização das vantagens não extensivas, por exemplo) se subordinava ao fato capital de que, ao fim da quarta e última negociação da lista comum, nela estaria incluído, integralmente desgravado (inciso *b* do art. 4º do Tratado), o “essencial do comércio” intrazonal (art. 7º) e, destarte, cumprido o art. 3º

Quanto ao objetivo do programa a ser cumprido pelos Estados-Partes no Tratado de Montevidéu 1980, é fixado pelo art. 2º deste na promoção e na regulamentação do comércio recíproco, na complementação econômica e na cooperação econômica hábil a ajudar a ampliação dos mercados dos produtos originários dos ditos Estados.

O Tratado de 1980 não visa à reciprocidade de concessões ou de benefícios, já que a alínea *d* de seu art. 3º reza que, em sua aplicação, os Estados que nele são partes levem em conta princípio *ex vi* do qual os acordos resultantes das negociações integrantes do procedimento a ser seguido no cumprimento do programa por ele criado estabelecerão tratamentos diferentes para Estados cujo nível de desenvolvimento econômico seja diferente.

Faz-se, porém, mister assinalar que os Estados-Partes no Tratado não esqueceram o objetivo de que cada qual eliminasse, para o essencial do comércio recíproco, os gravames e restrições que incidissem sobre a importação de produtos originários do território de qualquer dos outros, mas adiaram a realização desse objetivo para quando o desenvolvimento de todos alcançasse o mesmo nível.

Com efeito, por força do segundo parágrafo do art. 1º combinado com a alínea *b* do citado art. 3º do ato, os referidos Estados devem chegar um dia a estabelecer um mercado comum latino-americano.

O Tratado de Montevidéu 1980 não limita a matéria a ser disciplinada no cumprimento do programa que cria, pois a alínea *a* de seu art. 3º dispõe que, em sua aplicação, os Estados levem em conta princípio que os autorize a negociar tudo o que seja capaz de dinamizar e ampliar seus mercados.

O procedimento a ser seguido no cumprimento do aludido programa é fixado pelos Capítulos II e III e é integrado por negociações das quais devem resultar acordos entre dois ou mais Estados-Partes no Tratado, uma preferência tarifária regional e listas de produtos, preferentemente industriais, originários de cada país de menor desenvolvimento econômico relativo e para os quais o resto dos Estados concederá, sem reciprocidade, a eliminação total de gravames aduaneiros e demais restrições.

No sistema do Tratado de 1980 a cláusula de nação mais favorecida funciona pouco.

Assim é que a alínea *a* do art. 25 do Tratado reza que as concessões que cada país-membro da Associação Latino-Americana de Integração outorgue a países da América Latina que não sejam membros daquela Associação Latino-Americana não sejam extensivas aos demais países-membros, salvo os de menor desenvolvimento econômico relativo, e a alínea *b* do mesmo artigo chega a dispor que, em princípio, as ditas concessões possam ser superiores às outorgadas aos países-membros da ALADI.

Por outro lado, a alínea *a* do art. 27 do Tratado determina que as concessões que cada país-membro da Associação Latino-Americana de Integração outorgue a países em desenvolvimento fora da América Latina não sejam extensivas aos demais países-membros, salvo os de menor desenvolvimento econômico relativo, mas a alínea *c* do mesmo artigo submete tal exceção à cláusula de nação mais favorecida à condição de que o Comitê de Representantes a que se refere o inciso *c* do art. 28 declare compatíveis as obrigações contraidas pelos países-membros no âmbito do Tratado e o acordo *ex vi* do qual as concessões sejam outorgadas (cf. JORGE LUIS ORIA, "La Cláusula de la Nación Más Favorecida en el Tratado de Montevideo 1980" (2ª parte), in *Integración Latinoamericana*, nº 63 (novembro de 1981), pp. 45 e 49/50, nºs II.2.2 e IV). A referência à declaração de compatibilidade, como já foi assinalado ("Nuevas Dimensiones de la Cláusula de la Nación Más Favorecida", in *Integración Latinoamericana*, nº 57 (maio de 1981), p. 61, nota 4), lembra os arts. 18 e 19 da Resolução 99 (IV), de 8 de dezembro de 1964, da Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevideu e, por aí, o terceiro e último parágrafo do art. 17 do Tratado de 1960.

Como quer que seja, a cláusula de nação mais favorecida de que trata o art. 44 do Tratado de 1980 só incide, em princípio, nas concessões que os Estados-Partes no ato outorguem a países desenvolvidos.

2 — Aspectos institucionais

Como descrevesse pormenorizadamente o processo que, para atingir os fins dele, os Estados-Partes deveriam seguir, o Tratado de Montevideu, em sua redação original, não atribuía aos órgãos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio funções dinâmicas, mas limitava-se a conferir-lhes competências que, a fim de que o ato fosse aplicado, era necessário que os ditos órgãos desempenhassem.

Assim, e *ex vi* do primitivo art. 34 do Tratado, a Conferência das Partes Contratantes tinha como atribuições principais fazer realizar as negociações periódicas destinadas a organizar as listas nacionais e a lista comum, aprovar o orçamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio e designar o Secretário Executivo do Comitê Executivo Permanente da Associação. Por outro lado, entre as competências que o art. 39 do Tratado atribuía ao Comitê Executivo Permanente, sobressaíam a de preparar o programa anual de trabalho da Associação e representar esta última perante terceiros países e organizações internacionais. O art. 41 dava ao Comitê uma Secretaria, cujo chefe, com o título de Secretário Executivo, teria como funções principais preparar o projeto de orçamento anual da ALALC, e contratar o pessoal da organização.

A crise criada, a partir de dezembro de 1964, pelo estancamento das negociações destinadas a eliminar gravames e outras restrições ao comércio recíproco, fez com que, na tentativa de dar nova arrancada ao processo, os Estados-Partes no Tratado apelassem para uma reforma institucional da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, objetivada afinal em emenda pela qual, ao modificar os arts. 33 *usque* 39 do ato, os ditos Estados, por um Protocolo assinado em Montevideu aos 12 de dezembro de 1966, institucionalizaram o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, órgão ao qual conferiram atri-

buições de natureza dinâmica, tais como ditar normas gerais que tendessem a acelerar o processo de desenvolvimento e integração econômica e social das Partes Contratantes, aprovar emendas ao Tratado e modificar seu próprio sistema de votação e o da Conferência.

As regras que, no Tratado de Montevideu 1980, disciplinam os aspectos institucionais da integração econômica latino-americana mostram a influência que a história jurídica da Associação Latino-Americana de Livre Comércio exerceu sobre os negociadores do Tratado.

Com efeito, os quatro órgãos que, por força dos arts. 28 e 29 do Tratado novo, exercem as competências da Associação Latino-Americana de Integração, são o resultado de outras tantas metamorfoses dos quatro órgãos que, por força dos arts. 33 *usque* 39 e 41 do Tratado primitivo, na redação dada pelo Protocolo de 12 de dezembro de 1966, integravam a ALALC.

Enquanto, porém, o art. 36 do Tratado de 1960, na redação dada pelo Protocolo, rezava que tanto o Conselho quanto a Conferência reunir-se-iam em sessões ordinárias uma vez por ano, o segundo parágrafo do art. 32 do Tratado de 1980 dispõe que o Conselho celebre reuniões por convocação do Comitê de Representantes, mas não fixa qualquer periodicidade às ditas reuniões, e o segundo parágrafo do art. 34 estabelece que a Conferência se reúna cada três anos.

Essa mudança evidentemente decorre de que os períodos anuais de sessões da Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevideu tinham-se progressivamente esvaziado até um ponto em que seu resultado era praticamente nulo, enquanto, por outro lado, depois da entrada em vigor, aos 27 de setembro de 1975, do Protocolo que institucionalizou o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, este só se reuniu uma vez, exatamente aos 11 e 12 de agosto de 1980, para deitar uma pá de cal no Tratado de 1960.

A metamorfose do Conselho de Ministros conferiu-lhe a competência (que a alínea *g* do art. 35 do Tratado de 1960, na redação dada pelo Protocolo de 1966, atribuía à Conferência) de designar o chefe da Secretaria da Associação, o que é compreensível quando se atenta na evolução da Conferência, que, de órgão máximo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio no sistema original do Tratado de 1960, perdeu tal condição com o advento do Protocolo e acabou por transformar-se, graças no Tratado de 1980, em órgão principalmente destinado a avaliar o funcionamento do processo de integração que o ato visa a fomentar.

Quanto ao novo Comitê, recebeu, por obra da alínea *a* do art. 35 do Tratado de 1980, a competência de promover a celebração de acordos de alcance regional, dar continuidade às atividades do novo processo de integração, avaliar e orientar o funcionamento de tal processo, analisar e promover medidas destinadas a criar mecanismos mais avançados de integração e empreender negociações setoriais e multissetoriais com a participação de todos os países-membros, num paralelismo claro com as atividades que as alíneas *a*, *d* e *h* do art. 35 do Tratado de 1960, tal como emendado pelo Protocolo de 1966, confiavam à Conferência das Partes Contratantes.

Finalmente, o órgão técnico da associação apareceu, no novo Tratado, com uma competência cuja amplitude não permite se lhe enxergue a modesta origem, como Secretaria do Comitê Executivo Permanente da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Em verdade, o art. 38 do Tratado de Montevidéu 1980 atribui à Secretaria-Geral da Associação Latino-Americana de Integração um poder de iniciativa que a transforma no mais dinâmico dos órgãos da Associação.

Confessam, assim, os Estados-Partes no Tratado que não souberam conduzir o processo de integração econômica e por isso se voltam para a utopia que julga possível a técnicos apolíticos conduzi-lo melhor.

Isto posto, faz-se mister assinalar não só que, pela Resolução 41 (II), de 30 de outubro de 1962, e atenta ao art. 43 do Tratado de Montevidéu, a Conferência das Partes Contratantes do Tratado determinou ao Comitê Executivo Permanente da Associação Latino-Americana de Livre Comércio que criasse comissões assessoras permanentes de caráter técnico integradas por representantes dos serviços especializados dos Estados-Partes no Tratado, mas também que, em obediência à dita Resolução, o Comitê, que, no exercício da competência que lhe atribuía o referido art. 43, já criara uma Comissão Assessora de Estatística. (Resolução CEP/15, de 24 de maio de 1962), criou, mais, uma Comissão Assessora de Nomenclatura (Resolução CEP/25, de 17 de janeiro de 1963), uma de Transporte (Resolução CEP/27, do mesmo dia), uma de Origem (Resolução CEP/28, ainda do mesmo dia), uma de Desenvolvimento Industrial (Resolução CEP/31, de 23 de maio do mesmo ano), uma de Assuntos Aduaneiros (Resolução CEP/32, do mesmo dia), substituída mais tarde pela Comissão Assessora de Política Comercial (Resolução CEP/57, de 11 de fevereiro de 1965), uma de Assuntos Monetários (Resolução CEP/33, de 23 de maio de 1963) e uma de Assuntos Agropecuários (Resolução CEP/36, de 25 de setembro do mesmo ano).

Por outro lado, pela Resolução 101 (IV), de 8 de dezembro de 1964, e atenta a que, *ex vi* do art. 54 do Tratado de Montevidéu, as Partes Contratantes do Tratado deviam empregar o máximo de seus esforços no sentido de orientar suas políticas para a criação de condições favoráveis ao estabelecimento de um mercado comum latino-americano, a Conferência criou, com caráter permanente, um Conselho de Política Financeira e Monetária integrado pelos presidentes, gerentes ou diretores-gerais dos bancos centrais ou instituições similares dos Estados-Partes no Tratado, atribuiu-lhe a competência de, a fim de facilitar a expansão do comércio intrazonal e acelerar o processo de integração previsto no Tratado, procurar coordenar as políticas monetárias, financeiras e cambiais dos ditos Estados, e autorizou o Comitê Executivo Permanente a criar, em bases semelhantes, Conselhos de Política Comercial, de Política Agrícola, de Desenvolvimento Industrial e de Transportes e Comunicações. Destes, só foram criados os Conselhos de Transportes e Comunicações (Resolução CEP/76, de 30 de dezembro de 1965) e de Política Agrícola (Resolução CEP/77, do mesmo dia).

Finalmente, pelo artigo segundo da Resolução RM/1-3, de 6 de novembro de 1965, e ainda atentos ao art. 43 do Tratado de Montevidéu, os Ministros de Relações Exteriores das Partes Contratantes do Tratado determinaram ao Co-

mitê Executivo Permanente que criasse uma Comissão Consultiva de Assuntos Trabalhistas e uma Comissão Consultiva de Assuntos Empresariais integradas respectivamente por representantes dos trabalhadores e dos empresários dos Estados-Partes no Tratado. Em obediência a essa Resolução, o Comitê criou a Comissão Consultiva de Assuntos Empresariais (Resolução CEP/75, de 30 de dezembro do mesmo ano) e, embora não tenha formalmente criado a Comissão Consultiva de Assuntos Trabalhistas, por diversas vezes (a primeira das quais pela Resolução CEP/84, de 15 de março de 1966) convocou tal Comissão a reunir-se.

Enquanto as comissões assessoras se destinavam a ajudar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio a adotar decisões sobre questões específicas, as comissões consultivas tinham por objetivo recomendar-lhe a adoção de princípios de conduta tendentes ao aproveitamento máximo dos fatores de produção disponíveis, e a criação dos conselhos visara a envolver os altos funcionários das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu na atividade da Associação.

Com efeito, muitas resoluções da Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu ficaram letra morta porque do processo de sua adoção não participaram os funcionários de alto nível competentes, em cada Parte Contratante, para determinar a efetivação dos comportamentos que elas preconizavam. A criação dos conselhos buscava, pois, fazer com que os referidos funcionários não ignorassem as decisões da ALALC.

No momento, a Associação Latino-Americana de Integração examina a questão de se, no exercício da competência que a alínea o do art. 35 do Tratado confere a seu Comitê de Representantes, este deve criar órgãos semelhantes às comissões assessoras, aos conselhos e às comissões consultivas de sua antecessora.

III — *Análise dos principais atos de aplicação, decisões, acordos complementares etc.*

O procedimento a ser seguido, no cumprimento do programa de liberação do intercâmbio comercial, pelos Estados-Partes no Tratado de Montevidéu, foi regulamentado pela Resolução 47 (II), de 19 de novembro de 1962, da Conferência das Partes Contratantes do Tratado, que determinou que a negociação anual das listas nacionais principiasse pelo intercâmbio das listas de pedidos de concessões preparadas pelos Estados-Partes no Tratado, que as ditas listas de pedidos tivessem "a forma de uma relação única de produtos dirigida ao conjunto das demais Partes Contratantes" (arts. 1º e 2º), que cada Estado-Parte também dirigisse aos demais uma lista de ofertas de concessões (art. 6º), que, a fim de estabelecer, em princípio, as reduções de gravames e outras restrições de que seria objeto o comércio dos produtos que fossem negociados, as delegações dos Estados-Partes no Tratado efetuassem contatos preliminares (art. 13), que, à medida que o permitisse o desenvolvimento dos referidos contatos, e com o objetivo de estruturar gradualmente as listas nacionais, fosse efetuada, na Comissão de Negociações da Conferência das Partes Contratantes, a fase multilateral das negociações (art. 15) e que os Estados-Partes apreciassem multilateralmente o resultado das negociações (arts. 17 e 18).

A fim de avaliar o alcance jurídico dos paliativos com que, a partir do fim de 1964, os Estados-Partes no Tratado enfrentaram o problema em que se constituía o estancamento da lista comum e das listas nacionais, faz-se mister assinalar que aqueles Estados sempre interpretaram os arts. 4º e 5º do Tratado como hábeis a fazer funcionar a cláusula de nação mais favorecida, de jeito que, *ex vi* da dita cláusula, as vantagens consignadas nas listas nacionais, embora corrassem um processo que começava, em cada caso, por contatos e negociações bilaterais, fossem eritendidas como concedidas por cada Parte Contratante a todas as demais. Isto é, a hermenêutica que os referidos Estados sempre deram aos aludidos artigos considerava a cláusula de nação mais favorecida como parte do programa de liberação do intercâmbio, de que tratava o Capítulo II do Tratado.

A prova irretorquível da correção de tal exegese era fornecida pelos métodos histórico e sistemático de interpretação do Tratado, já que, de um lado, essa exegese se ajustava à experiência do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que os autores do Tratado não podiam deixar de ter tido presente, e, de outro, se socorria do argumento ao inciso *a* do art. 32, que dava às Partes Contratantes competência para autorizar qualquer delas a conceder, em caráter transitório, a uma parte contratante de menor desenvolvimento econômico relativo dentro da Zona, vantagens que não fossem extensivas ao resto das Partes Contratantes.

Bastava, aliás, atentar no processo de estruturação da zona de livre comércio, tal como descrito no Capítulo II do Tratado, para julgar evidente que só transitóriamente podia uma Parte Contratante abster-se de estender a todas as demais qualquer vantagem concedida em cumprimento ao programa de liberação do intercâmbio, pois, antes do fim do período de transição de que tratava o art. 2º, teria por força de estar desgravado o “essencial do comércio recíproco”, onde obviamente estaria compreendido o comércio em que incidisse a vantagem de que se tratasse.

Ora, pelos arts. 10 da Resolução 15 (I), de 11 de outubro de 1961, e 24 da Resolução 48 (II), de 19 de novembro de 1962, e atenta a que a cláusula de nação mais favorecida era a base sobre a qual se sustentava toda a estrutura da zona de livre comércio, a Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevideu ordenou que os resultados dos ajustes de complementação a que se referia o inciso *b* do art. 16 do Tratado fossem incluídos nas listas nacionais dos Estados que participassem de tais ajustes.

Contudo, “não se concluíam ajustes de complementação, e um dos motivos principais era o fato de que os países não percebiam vantagens em negociar e concluir ajustes cujos benefícios, de fato, far-se-iam extensivos a todos os membros da Associação, mesmo àqueles que não houvessem participado de sua negociação” (PENA, *op. cit.*, in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971), p. 13; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, v. cit., p. 17).

Daí a Resolução 99 (IV), de 8 de dezembro de 1964, pelo art. 21 da qual a Conferência conveio em que as Partes Contratantes, que não participassem de um ajuste de complementação, só mediante a outorga de compensação adequada se beneficiariam das franquias reciprocamente pactuadas entre as Partes que intervissem no ato. Era a chamada cláusula condicional de nação mais favorecida.

Não faltou quem tentasse absolver a Conferência do atentado que o art. 21 da Resolução 99 (IV) perpetrara contra a estrutura da zona de livre comércio. Tais tentativas combinavam o argumento *a contrario* ao art. 18 do Tratado, que estabelecia o tratamento de nação mais favorecida, e o recurso à interpretação fundada na *sedes materiae*, já que esse artigo não integrava o capítulo que descrevia o programa de liberação do intercâmbio, e concluíam que “a cláusula de nação mais favorecida não [era] parte do programa de liberação da ALALC e de seus instrumentos auxiliares” (PENA, *op. cit.*, in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971), p. 11; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, cit., v. cit., p. 13; no mesmo sentido MANUEL ADOLFO VIEIRA, “La Cláusula de la Nación Más Favorecida y el Tratado de Montevideo”, in *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, nº IV, 1965/1966 (número dedicado à ALALC e aos problemas jurídicos da integração latino-americana), pp. 233 a 238, nº 32; ONS-INDART, *op. cit.*, in *Derecho de la Integración*, nº 6, (abril de 1970), pp. 36 a 55; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, cit., v. cit., pp. 28 a 63; e Associação Latino-Americana de Livre Comércio, *La Cláusula de la Nación Más Favorecida en el Sistema de la ALALC* (documento ALALC/SEC/PA 2, de 2 de junho de 1973, da Associação), in *Derecho de la Integración*, nº 15 (março de 1974, pp. 133 a 138). Não explicavam, todavia, por que, mesmo aflitas por negociações cada vez mais estéreis, as Partes Contratantes nunca deixaram de aplicar a cláusula às vantagens concedidas fora dos ajustes de complementação (isto é, às vantagens concedidas em listas nacionais).

Como quer que fosse, os Estados-Partes no Tratado de Montevideu, que até 1964 só tinham concluído dois ajustes de complementação, passaram a concluir esses ajustes cada vez com mais frequência, de sorte que, “[à] medida que decrescia o ritmo de negociações em Lista Nacional, foi aumentando o das negociações em Acordos de Complementação” (QUINTELLA, *op. cit.*, p. 14).

Pode-se, por sinal, afirmar que os ajustes em questão, e os protocolos que os ampliaram, chegaram a cobrir praticamente todo o campo das mercadorias produzidas pelas empresas multinacionais, que assim organizaram sua produção e seu mercado no território da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Em verdade, as empresas multinacionais aproveitaram muito mais que as outras a ampliação de mercado resultante do Tratado de Montevideu, e o fizeram principalmente por meio dos ajustes de complementação, cujo processo de negociação principiava sempre por uma reunião das empresas integrantes do setor industrial a cuja integração se visasse. Como os setores industriais que a Associação Latino-Americana de Livre Comércio convocava a reuniões eram quase sempre os dominados pelas empresas multinacionais (indústrias elétricas, indústria fotográfica, indústria de máquinas de escritório *et coetera*), foi natural que os ajustes de complementação incidissem principalmente no comércio dos produtos de tais empresas (cf. BYÉ, *op. cit.*, p. 841).

O papel das empresas multinacionais na integração econômica latino-americana foi, aliás, bem exposto, em 1971, pelo então Secretário Executivo do Comitê Executivo Permanente da Associação, com as palavras seguintes:

“A experiência da ALALC nesse primeiro período de seu funcionamento demonstra que, por razões óbvias, a empresa internacional

está mais bem capacitada para o aproveitamento da ampliação de mercados que é consequência inevitável do processo de integração. Ainda que seja muito difícil contar com dados precisos sobre a participação respectiva dessas firmas na atividade da ALALC, pode-se afirmar que ela é sumamente significativa. A análise das reuniões de empresários realizadas nos últimos anos, que cobriram uma ampla variedade de setores, revela como tendência que é crescente a participação, nelas, das firmas estrangeiras, enquanto se estabilizou e em certos setores diminuiu a concorrência dos empresários com base de operação exclusivamente local ou latino-americana e do ponto de vista numérico ou percentual poder-se-ia dizer que ao redor dos 50% dos participantes das ditas reuniões pertencem a firmas internacionais. Em alguns setores este último fenômeno é ainda mais marcado. Assim, a percentagem de participantes correspondentes a alguns dos ramos das indústrias elétrica e eletrônica chegou a 65 e a 80%; no de máquinas de escritório ao redor de 85% e ainda em vários subsetores da indústria de conservas alimentícias essa percentagem supera 50%” (GUSTAVO MACARINOS, *La Inversión Extranjera y la Integración Latinoamericana* (documento apresentado ao Seminário Internacional sobre Inversão Estrangeira e Transferência de Tecnologia na América Latina, organizado pelo Instituto Latino-Americano de Investigações Sociais (ILDIS) e pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Santiago, 24 a 30 de outubro de 1971 (mimeog., pp. 22/23).

Outra exceção aberta ao tratamento de nação mais favorecida foi a contemplada na Resolução 222 (VII), de 17 de dezembro de 1967, pela qual a Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu autorizou os Estados-Partes no Tratado a concluírem acordos sub-regionais de comércio e cujo art. 7º rezava:

“As desgravações pactuadas em um acordo sub-regional não se farão extensivas às Partes Contratantes que não participem do acordo sub-regional nem criarão obrigações especiais para elas.”

Aberto assim o caminho à negociação de acordos sub-regionais, a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru concluíram em Cartagena, aos 26 de maio de 1969, um Acordo de Integração Sub-Regional a que, a 1º de janeiro de 1974, a Venezuela aderiu (e de que o Chile se desligaria aos 30 de outubro de 1976).

Finalmente, pela Resolução 354 (XV), de 16 de dezembro de 1975, a Conferência das Partes Contratantes assestou o último golpe à cláusula de nação mais favorecida, pois autorizou o Uruguai a outorgar à Argentina e ao Brasil concessões que não seriam extensivas às demais Partes Contratantes do Tratado.

Uma exceção frustrada à cláusula de nação mais favorecida foi — como assinala CARLOS ONS-INDART (*op. cit.*, in *Derecho de la Integración*, nº 6 (abril de 1970), p. 51; reproduzido in *La Dimensión Jurídica de la Integración*, cit., v. cit., p. 55) — a que se pretendeu abrir em favor dos Estados cujos mercados fossem insuficientes a que suas unidades produtivas alcançassem, só com eles,

escalas de produção razoáveis (Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela), de modo que, mais que aos três maiores Estados da ALALC (Argentina, Brasil e México), lhes fosse necessário o acesso a mercados estrangeiros.

Com efeito, pelas Resoluções 71 (III), de 21 de novembro de 1963, e 178 (VI), de 16 de dezembro de 1966, as Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu, reunidas em sua Conferência, reconheceram a insuficiência dos mercados daqueles cinco Estados, mas o princípio *ex vi* do qual os ditos Estados receberiam tratamento mais favorável que o dado aos três maiores Estados da Associação só veio a ser consagrado pelo inciso *d* do art. 3º do Tratado de Montevidéu 1980.

IV — *Atos internos de execução (jurisprudência interna)*

Em 1970, o Instituto para a Integração da América Latina, órgão que, com a finalidade de analisar a integração econômica latino-americana, fora criado no Banco Interamericano de Desenvolvimento, fez realizar uma série de estudos sobre os procedimentos que, *de facto*, eram utilizados na solução dos conflitos que, sobre a aplicação das regras incidentes nas relações comerciais entre Estados-Membros de áreas de integração, surgiam entre os ditos Estados.

O estudo referente à Associação Latino-Americana de Livre Comércio foi feito por FELIPE PAOLILLO, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Montevidéu, e por CARLOS ONS-INDART, Secretário Técnico da Diretoria-Geral de Comércio Exterior da República Oriental do Uruguai, e publicado, sob o título *Estudio de los Procedimientos de Hecho Utilizados para la Solución de Conflictos en la ALALC*, nas páginas 19 *usque* 73 do nº 9, de outubro de 1971, da revista *Derecho de la Integración*, editada pelo referido Instituto.

Da investigação a que procederam, PAOLILLO e ONS-INDART concluíram que só um número mínimo dos aludidos conflitos era levado ao conhecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, já que, para solucionar suas controvérsias, os Estados-Membros da Associação preferiam recorrer à negociação direta (cf. "Estudio de los Procedimientos de Hecho Utilizados para la Solución de Conflictos en la ALALC", in *Derecho de la Integración*, nº 9 (outubro de 1971), pp. 20/21).

A investigação em apreço permitiu, porém, aos que a realizaram levantar a jurisprudência dos órgãos da ALALC.

A respeito da jurisprudência em questão, cumpre consignar que, embora tenham, por tratado, criado um sistema de solução judicial de controvérsias, os Estados-Membros da ALALC nunca submeteram a tal sistema a solução de qualquer conflito, de sorte que as decisões dos órgãos ordinários da Associação, recenseadas por PAOLILLO e ONS-INDART, devem ser reconhecidas como as fontes jurisdicionais por excelência do direito estruturado com base no Tratado de Montevidéu.

Isto posto, faz-se mister assinalar que a Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu decidiu que, mesmo se o comércio de produtos incorporados ao programa de liberação representasse percentagem mínima do *deficit* exibido pelo balanço de pagamentos desequilibrado de alguma delas, podia, *ex vi* do art. 24 do Tratado, autorizar tal Parte Contratante a aplicar cláusula de salvaguarda ao dito comércio (cf. *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 61, caso

nº X) e, ao adotar, aos 30 de dezembro de 1965, a Resolução 132 (V), rejeitou a interpretação do art. 25 segundo a qual este não incidiria se, no momento da adoção das medidas previstas por ele, o desequilíbrio do balanço de pagamentos já persistisse por muito tempo (cf. *idem*, pp. 58/59, caso nº IX); a referida Resolução provava, outrossim, que a Conferência julgava que a circunstância de que, ao enumerar artigos do Tratado incidentes na situação das concessões contempladas no inciso *a* do art. 32 do ato, o art. 7º de sua Resolução 38 (II) tivesse omitido o art. 24, não devia ser interpretada como hábil a imunizar as ditas concessões à incidência deste último, já que tal enumeração seria exemplificativa, e não taxativa (cf. *idem*, *ibidem*).

Resolveu, demais, a Conferência das Partes Contratantes que as negociações a que se referia o art. 26 do Tratado deviam se realizar ainda na hipótese prevista no art. 24, e não apenas na prevista no art. 23, como julgava o Secretário Executivo do Comitê Executivo Permanente (cf. *idem*, p. 64, caso nº XII). Sintomática, todavia, do erro contido nessa orientação da Conferência é a circunstância de que esta não tenha podido indicar o conteúdo das negociações que deveriam ser realizadas a fim de eliminar restrições adotadas ao amparo do art. 24.

A presunção, subjacente ao Tratado de Montevideú, de que as correntes de comércio variassem na razão da redução dos gravames e outras restrições incidentes na importação (cf. a Parte 2.1 deste trabalho) foi implicitamente tomada em consideração pela Conferência das Partes Contratantes do Tratado quando esta adotou as Resoluções 186 (IV-E) e 236 (VIII).

Com efeito, pela primeira daquelas Resoluções, a Conferência abandonou expressamente a referida presunção, pois decidiu que o abaixamento, por um Estado-Parte no Tratado, do nível dos gravames incidentes na importação de produtos originários de terceiros países e que estivessem incluídos nas listas nacionais só deveria servir de fundamento à reposição da margem de preferência por ela atingida se a redução da dita margem de preferência tivesse prejudicado a eficácia da concessão, e destarte admitia que tal redução pudesse deixar de prejudicar a aludida eficácia (cf. PAOLILLO e ONS-INDART, *op. cit.*, *loc.*, pp. 41 a 45, caso nº IV). Curiosamente, contudo, pela Resolução 187, adotou para a reposição de margens de preferência referentes às concessões contempladas no inciso *a* do art. 32, o critério da reposição proporcional em todos os casos em que, por não estar totalmente liberado de gravames o produto objeto da concessão, tal reposição fosse possível (cf. *idem*, p. 46, caso nº IV).

Como quer que fosse, o abandono da presunção que vinculava estritamente as correntes de comércio às variações dos gravames fez surgir o problema de determinar o critério segundo o qual devesse ser verificado se, em cada caso, a redução de uma margem de preferência prejudicava ou não a eficácia de certa concessão.

A Resolução 236 (VIII) da Conferência mostra que esta se deu conta do problema, pois ali mandou que o Comitê Executivo Permanente procedesse aos estudos necessários à determinação dos referidos critérios. Não parece, por sinal, que os mencionados estudos tenham chegado a bom termo, de sorte que não foi possível deixar claros os critérios procurados.

Assim examinadas as principais decisões integrantes da jurisprudência da Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu (todas elas, como se vê, relativas ao Capítulo VI do Tratado), cabe mencionar algumas espécies em que foram decisões do Comitê Executivo Permanente as que preencheram lacunas técnicas do sistema Jurídico fundado no Tratado.

Cumpre, efetivamente, referir que foi o Comitê que fixou a hermenêutica segundo a qual a falta da assinatura de alguma parte contratante na ata final de uma sessão da Conferência devia ser interpretada como abstenção sem força para invalidar qualquer parte da ata, já que as decisões adotadas pela Conferência se aperfeiçoavam nos termos das votações de que houvessem resultado (cf. *idem*, p. 36, caso nº III).

Foi também o Comitê Executivo Permanente que, aos 7 de julho de 1966, decidiu que a Resolução 134 (V) da Conferência, que lhe delegara a competência para autorizar as Partes Contratantes a imporem restrições à importação de produtos incorporados ao programa de liberação, não o autorizava a realizar as negociações a que se referia o art. 26 do Tratado (cf. *idem*, pp. 63/64, caso nº XII).

V — Síntese e perspectivas políticas

De quanto precede fica a verificação de que a intenção de liberar o comércio entre os Estados latino-americanos, subjacentes ao Tratado de Montevidéu, cedo encontrou uma realidade política, que frustrou o cumprimento das obrigações criadas pelo Tratado. O Tratado de Montevidéu 1980, composto em sua maior parte de regras autorizativas, quando não simplesmente programáticas ou retóricas, constitui-se num espelho fiel dessa realidade.

As perspectivas políticas da aplicação do Tratado de Montevidéu, por sua vez, são indicadas pela circunstância de que, passado um ano da entrada em vigor do Tratado (o que se deu em março de 1981), os Estados que nele são partes ainda não conseguiram outorgar-se reciprocamente a preferência tarifária regional de que trata seu art. 5º nem aprovar, em favor dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, as listas de produtos cuja importação estaria totalmente isenta de gravames aduaneiros, das quais trata o art. 18.

Com efeito, os arts. 5º e 18 do Tratado são, no programa por ele criado, os que estabelecem obrigações mais precisas, pois os outros se limitam a autorizar as Partes Contratantes a concluir acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, com a finalidade mediata de estabelecer um mercado comum latino-americano.

É impressionante, na verdade, a disparidade entre o objetivo final do Tratado de Montevidéu 1980 (o estabelecimento do mercado comum) e os meios adotados para alcançar o dito objetivo (acordos comerciais de alcance econômico totalmente indeterminado).

Ora, se a ampla liberdade deixada aos Estados pelo novo Tratado mostra a dificuldade política com que se defronta a idéia da integração econômica latino-americana, os obstáculos que se têm oposto até às relativamente pequenas obrigações que, no ato, revestem caráter mais preciso (as criadas pelos arts. 5º e 18), demonstram que tais dificuldades são ainda maiores do que previam os autores do instrumento.