

Sobre os Efeitos da Integração Económica Regional no Sistema da Organização Mundial do Comércio

Chan Hin Man*

1. Construção e Evolução do Sistema de Integração Económica Regional

No panorama do Direito Económico Internacional do Sec.XXI, a expansão das economias regionais passou a constituir um tema de estudo e análise de muitos especialistas. A liberalização do comércio mundial deve seguir o rumo de “regionalismo” ou “globalismo”, o sistema de comércio multilateral e os acordos comerciais de cariz regional são realidades concorrentes ou complementares e outras questões constituem matéria sobre a qual a Organização Mundial de Comércio e outras organizações internacionais congéneres, governos e peritos de Mundo se debruçaram e apresentaram diferentes pontos de vista. A experiência prática no plano do desenvolvimento do Direito Económico Internacional tem-nos revelado que cada vez há mais pessoas a aderir ao entendimento que o sistema de comércio multilateral e os acordos comerciais de cariz regional partilham uma relação de “concorrência complementar”¹. Hoje, as organizações económicas regionais que têm atraído maior atenção no contexto internacional são a Zona de Comércio Livre da União Europeia, a NAFTA, a APEC, o MercoSur e a Conferência dos Líderes das Américas em Miami. Essas organizações anunciaram os seus planos de acção no âmbito de integração económica e cooperação nos manifestos que publicaram. Os países-membros de cada região celebraram entre si acordos comerciais que fizeram emergir o espectro do proteccionismo comercial, levantando barreiras para resistir a

* Professor associado de Direito Internacional do Instituto de Ciências Políticas e Jurídicas da China Oriental, Subdirector da Divisão de Intercâmbio Internacional e Orientador de Mestrados.

¹ Concorrência Complementar --- Os Blocos Regionais e o Sistema de Comércio Multilateral, da autoria de Kiu Gang Qi, Editora Diário Económico, 1996, pgs. 1 e 2.

invasão de produtos exteriores ao espaço do mercado comum. Essas organizações de economia livre de cariz regional assumem uma imagem inovadora nas actividades económicas e comerciais internacionais, promovendo, cada um à sua maneira, o desenvolvimento das economias regional e internacional. No entanto, podemos constatar algumas falhas no funcionamento dessas organizações. Ao analisarmos os rumos de desenvolvimento da economia internacional, é nossa obrigação estudarmos melhor essas entidades, para melhor compreender as suas políticas e normas jurídicas. Só assim é que poderemos fazer valer o nosso papel singular e as nossas vantagens no plano das actividades económicas com o exterior, articulando com eficácia as nossas relações com essas organizações económicas regionais.

1) Evolução e Desenvolvimento da Comunidade Europeia

Após a sua fundação, a Comunidade Económica Europeia procurou, nos termos do Tratado de Roma, criar mecanismos jurídicos que contribuam para uniformizar o funcionamento interno e o relacionamento com o exterior das suas instituições. Os seus projectos de cooperação estenderam progressivamente para áreas como a união aduaneira, o comércio, a política monetária, a agricultura, os transportes, os assuntos laborais e o sector dos serviços. Em 1992, a Comunidade Europeia criou o mercado único e a partir desse momento, os Estados membros alargaram a sua cooperação para domínios não-económicos, como a ciência e tecnologia e o ambiente. Ao longo do percurso de formação do mercado único, a Comunidade Europeia constituiu uma organização internacional singular --- a União Europeia, que começou a funcionar a partir de 1 de Janeiro de 1995. As instituições e políticas internas e externas da União Europeia estão subordinadas às normas e princípios previstos no Tratado de Paris, Tratado de Roma e Tratado de Maastrich: 1. reforçar a coesão económica através da abolição de fronteiras internas e formar uma união económica e monetária que passa pela institucionalização da Moeda Única, assegurando assim o equilíbrio socio-económico e o progresso contínuo; 2. implementar uma política externa e uma política de segurança comuns, incluindo uma política de defesa comum, destinadas a garantir os seus interesses no seio da comunidade internacional; 3.

introdução do conceito “Estatuto de Justiça Europeu”, com vista a uma melhor salvaguarda dos direitos e interesses legítimos dos Estados – Membros; 4. aplicação do princípio de subsidiariedade, estabelecido para resolver as questões de partilha de poderes entre as instituições da União e os Governos dos Estados-Membros; 5. promoção de uma cooperação mais estreita no domínio dos assuntos de justiça e assuntos internos; 6. manutenção da integridade da legislação vigente e garantia da eficácia das estruturas e funções. As formas de legislação da União Europeia comportam os regulamentos, as directivas e as decisões. Os fundamentos jurídicos que suportam o funcionamento da União Europeia são os tratados. Os Estados-Membros, para além de cumprir os deveres estabelecidos nos tratados, ainda são obrigados a transferir parte dos poderes de soberania para a União, daí que se considera que foi criado uma organização e sistema jurídico de natureza supranacional. O Direito Comunitário passou a ser um ramo de Direito totalmente novo, distinto do Direito Internacional e dos ordenamentos jurídicos nacionais, considerado como um Direito “sui generis”.

O Direito Comunitário é distinto do Direito Internacional ou Direito Interno tradicionais, passando a constituir um sistema jurídico supranacional completamente inovador. Embora a União Europeia seja fruto de tratados, as diferenças entre o Direito Comunitário e o Direito Internacional comportam os seguintes aspectos: 1. no exercício dos poderes de soberania conferidos pelos tratados, pode a União Europeia promover a aplicação de políticas comuns e a realização dos seus fins; 2. os tratados da União contêm disposições precisas sobre o órgão legislativo e processo legislativo do Direito Comunitário; 3. a legislação aprovada pelos órgãos da União, nomeadamente os regulamentos, tem natureza comunitária e aplica-se directamente aos Estados-Membros e prevalece sobre a legislação nacional; 4. os destinatários da legislação comunitária incluem as pessoas singulares; 5. o Tribunal de Justiça Europeu é competente para julgar um conjunto de causas, incluindo processos políticos, arbitrar conflitos de ordem política, económica, social e outros entre os Estados-Membros ou entre os Estados-Membros e a União, impulsionando com eficácia a integração europeia.

Os Estados-Membros conferem amplos direitos à União através da abdicação de parte da soberania ². Para assegurar que os países associados à União possam resolver de melhor forma os seus próprios problemas, a União Europeia, que contava com 15 membros, procurou, recentemente, alargar para o Leste. Em 1 de Maio de 2004, a União admitiu oficialmente 10 novos Estados-Membros, representando o quinto alargamento da sua história ³. Este gesto simboliza o primeiro passo do processo de cooperação económica regional entre países em vias de desenvolvimento e países desenvolvidos deste espaço geográfico.

2) Formação da Zona de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA)

Os Estados Unidos da América e o Canadá têm mantido uma estreita relação no âmbito das actividades económicas e comerciais. Em 1 de Janeiro de 1988 os líderes dos dois países assinaram o Acordo de Comércio Livre dos Estados Unidos da América e Canadá, que posteriormente foi apreciado e ratificado pelos respectivos parlamentos para entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1989. A zona de comércio livre resultante deste Acordo passou a ser a maior zona de comércio livre bilateral do Mundo. O Acordo abrange a cooperação nas seguintes matérias: tarifas aduaneiras, aquisições pelo Governo, investimentos, serviços, comércio de produtos agrícolas, energia e resolução de conflitos.

Após a celebração deste Acordo, os Estados Unidos, o Canadá e o México, tendo em consideração as respectivas realidades económicas e os rumos de evolução do comércio e economia internacionais, entraram em negociações com vista à construção da Zona de Comércio Livre da América do Norte. Para este efeito, os ministros dos três países reuniram-se em Junho de 1991 em Toronto, no Canadá. Em 12 de Agosto de 1994, os três países assinaram o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA) ⁴, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994. Os três países consideram que a criação da zona de comércio livre

² Políticas da União Europeia e Estudos sobre o seu Processo Decisório, da autoria de Aimir e outros, Editora O Direito, 2002.

³ Países da Europa do Leste: Polónia, Hungria, República Checa, Eslovénia, Estónia, Letónia e Lituânia. Países mediterrânicos: Chipre e Malta.

⁴ North America Free Trade Agreement.

da América do Norte para além de ser benéfica para o desenvolvimento económico de cada um deles, ainda tem como efeito a conjugação de esforços para enfrentar os desafios colocados pelos blocos económicos da Europa e Á sia. No âmbito do NAFTA, está programada a abolição de tarifas aduaneiras e barreiras à importação dentro do prazo de 5 anos, concretizando o objectivo de livre circulação de capitais e bens. Os Estados-Membros do NAFTA também são membros da Organização Mundial do Comércio e o estabelecimento de um acordo de comércio livre entre eles traz benefícios para o desenvolvimento da economia e comércio da área geográfica onde estão inseridos. Outra consequência positiva do Acordo seria o efeito de contenção sobre o proteccionismo comercial que se manifesta em barreiras comerciais e barreiras de natureza não-aduaneira. Os fins do NAFTA consistem na eliminação gradual de todos os obstáculos que impedem a circulação de bens, serviços e investimentos, na protecção da propriedade intelectual e na criação de mecanismos justos de dirimção de conflitos.⁵

Em princípios de Dezembro de 1994, os países do Continente americano fizeram uma cimeira de Estados americanos em Miami, Estados Unidos, contando com a participação de 34 zonas de comércio livre ⁶, no qual foi aprovada uma Declaração de Princípios, que estabelecia que a integração e o comércio livre constituem factores benéficos para o progresso social, a prosperidade e o fomento de relações de parceria. Prevê-se que em 2005 haverá entendimento neste domínio e o acordo será posto em execução. No âmbito deste acordo, os territórios-membros devem eliminar toda a espécie de obstáculos que dificulta o comércio e o investimento. Existem pontos comuns entre os fins do AFTA e o NAFTA, pois ambos exigem a redução das barreiras aduaneiras e comerciais para um

⁵ See Howard Mann, *Private Rights, Public Problems, A Guide do NAFTA s Controversial Chapter On Investor Rights*, International Institute For Sustainable Development, 221, pl.

⁶ Organizações Económicas das Américas : NAFTA --- Estados Unidos, Canadá e México; Comunidade das Caraíbas: Antígua, Bahamas, Panamá, Bermuda, Barbuda, Barbados, Belize, Haiti, República Dominicana, Grenada, Tobego, Jamaica, St^a Lucia, São Vicente; Bloco dos Andes: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Surinam, Guiana e Chile; Comunidade da América Central: Costa Rica, Salvador, Honduras e Nicarágua; Mercosur: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

nível inferior a de qualquer acordo comercial internacional. Prevê-se que todas as negociações conducentes aos fins acima mencionados sejam concluídas em 2005 e as respectivas medidas postas em execução.

3) Zona APEC

Desde os anos 60 que o Japão tem vindo a propor a criação de um círculo de economia livre da Ásia Pacífico. Nos anos 80, os esforços conjuntos do antigo Primeiro-Ministro japonês Ohira e antigo Primeiro-Ministro australiano Malcolm Fraser deram fruto e resultaram na criação da APEC. Em 1989, teve lugar em Canberra o primeiro Conselho de Ministros no âmbito da APEC. Em Setembro de 1992, no Conselho de Ministros que teve lugar em Bangkok, Tailândia, foi aprovada a decisão de criação de um secretariado permanente, simbolizando, este momento, o advento da APEC. Quando se realizou a reunião da APEC em Seattle, Estados Unidos, em Novembro de 1993, a organização já contava com 15 membros. Em 11 de Novembro de 1994, os Chefes de Estado dos 18 países-membros da APEC reuniram-se em Bogor, Indonésia e aprovaram a Declaração de Bogor que estabelecia os rumos de desenvolvimento da organização para o futuro, dos quais se incluem : 1. coordenar as relações económicas entre a zona Ásia Pacífico e o exterior, reforçar e liberalizar o sistema de comércio multilateral e reduzir as barreiras que dificultam o investimento e o comércio; 2. ampliar o comércio livre e a liberalização das condições de investimento, reduzir as assimetrias económicas e promover os interesses mútuos e a prosperidade económica da zona; 3. simplificar os procedimentos administrativos no domínio do comércio, investimento e formalidades aduaneiras; 4. intensificar a formação de quadros qualificados, a exploração de novos recursos e a construção de infraestruturas tecnológicas e económicas; 5. criar organismos de arbitragem.

Para alcançar os objectivos traçados na Conferência de Bogor, os membros representados na APEC acordaram uma calendarização para a meta de liberalização do comércio e do

investimento⁷: para as economias desenvolvidas, até 2010 e para as economias em vias de desenvolvimento, até 2020.

O processo da constituição da APEC pode ser essencialmente dividida em 3 fases, a saber: esforços para a difusão do ideal desenvolvidos pela sociedade civil (anos 60 até princípios dos anos 70); intervenção oficial, concertação semi-oficial e oficial (finais dos anos 70 até finais dos anos 80); concertação e coordenação oficiais (finais dos anos 80 até finais dos anos 90); formação, concertação e aprovação consensual do enquadramento jurídico (1989 até 1991); criação dos órgãos e definição dos objectivos (1992 até n1994); elaboração e execução do programa de liberalização do comércio e do investimento e promoção da cooperação económica e tecnológica (1995 até 1996). Por último, de 1997 para cá é a fase caracterizada pelo reforço da cooperação económica e tecnológica e continuidade na senda do desenvolvimento, mesmo nos períodos de crise financeira e económica.

Com a emergência de blocos económicos regionais, as relações económicas e comerciais internacionais sofreram transformações. Esses blocos criaram mecanismos normativos e institucionais, para efeitos de constituição de união aduaneira, liberalização do comércio e do investimento e formação de mercados comuns. Os membros dos blocos, para além de promover a cooperação económica, ainda desenvolvem projectos específicos no âmbito do ambiente, tecnologia, propriedade intelectual e outras áreas de cooperação não relacionadas com a economia, extensivas até ao combate da corrupção, tráfico de drogas e terrorismo e definição de programas educativos e de saúde.

Hoje em dia, podemos constatar diferenças a nível de capacidade económica e potencialidade de desenvolvimento entre as organizações económicas regionais. Essas diferenças podem eventualmente dar lugar a uma situação em que os blocos económicos regionais assumem um papel dominante no âmbito das actividades de comércio internacional, ocupando cada um deles um espaço próprio de liberdade económica. Alguns países em vias de desenvolvimento olham com preocupação a

⁷ Andrew A Faye, APEC and New Regionalism: GATT compliance and Prescription for WTO). Law/policy in international business (1996), p865.

possibilidade de aparecimento de um super-bloco resultante da associação entre uma zona de comércio livre com as dimensões do Continente Americano e a Europa, podendo esta entidade representar uma ameaça em termos comerciais a outros países. Pessoalmente não entendo que no futuro os blocos regionais com maior capacidade financeira não deixarão dispor de livre vontade o rumo das operações comerciais internacionais. A tendência também não seria evoluir para uma situação, em que todos os países, independentemente da sua dimensão, terão um estatuto comercial igual, num quadro multilateral. Essas duas eventualidades não se excluem mutuamente. Uma vez que os blocos económicos regionais são sustentados pelo comércio livre, cada um deles desenvolve as suas relações comerciais em cumprimento de acordos celebrados e reconhecidos, com vista ao crescimento económico e elevação do nível de vida. Por outro lado, não devemos transformar os blocos económicos regionais emergentes em entidades isoladas como a “fortaleza Europa”, “fortaleza Continente Americano” ou “fortaleza APEC”, formando clubes económicos exclusivistas. À luz do quadro de desenvolvimento económico vigente, este modelo não é viável. Só a constituição de enquadramentos de comércio multilateral internacional como a Organização Mundial do Comércio pode garantir e promover a justiça do comércio mundial. No panorama das actividades económicas internacionais, quase todos os países desenvolvidos fazem parte da Organização Mundial do Comércio. Esses países são obrigados a cumprir os princípios básicos da Organização nas suas transacções comerciais internacionais. Por outro lado, este intercâmbio comercial pode contribuir também para reduzir as distâncias entre os países não-membros da Organização e essas organizações internacionais, ou mesmo integrar essas organizações. A Organização Mundial do Comércio, que começou a funcionar a partir de 1 de Janeiro de 1995, é o projecto que testemunha o advento de uma era de cooperação económica e comércio multilateral, porque irá, com certeza, orientar os países e blocos comerciais regionais a desenvolver as relações económicas internacionais na estabilidade.

2. OS EFEITOS DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

1) As consequências positivas da integração económica regional no sistema da Organização Mundial do Comércio

A integração económica regional produziu efeitos profundos no desenvolvimento da economia internacional e a actualização do enquadramento jurídico do sistema de comércio multilateral representa um grande desafio. O protocolo de entendimento do art.º 24º do GATT1994 estabelece que os fins da integração económica regional devem ser “a promoção do comércio entre os territórios-membros, não sendo permitida a imposição de barreiras para dificultar o comércio entre esses territórios; na constituição ou alargamento de zonas, as partes devem fazer o possível para evitar prejuízos comerciais para outras partes.” Este princípio pode ser considerado um elemento positivo que a integração económica regional contribuiu para o desenvolvimento do sistema de comércio multilateral.

Algumas normas da integração económica regional produziram efeitos positivos para o sistema de comércio multilateral. Ilustramos com os seguintes exemplos: a União Europeia definiu regras anti-dumping que comportam normas respeitantes a território de origem, com vista a combater as actividades de fuga ao controlo, estabelecendo, designadamente que os bens ostensivamente fabricados por membros da Comunidade Europeia mas que na verdade são produzidos por países estrangeiros (o bem em si contém muitas peças ou matéria-prima importadas) sejam sujeitos a inspecções anti-dumping e a cobrança do imposto anti-dumping. Embora, por uma variedade de razões, no Acordo Anti-Dumping estabelecido durante a Ronda de Uruguai não estejam previstas normas para combater as manobras de fuga ao controlo, considera-se que as acções da União Europeia constituem uma referência para os acordos de comércio multilateral. É provável que nas futuras negociações, essa solução venha a reflectir-se no Acordo Anti-Dumping da Organização Mundial do Comércio.

Por outro lado, a emergência de blocos de integração económica regional começa numa primeira fase com a liberalização do comércio e dos investimentos, evoluindo em seguida para um fenómeno, à escala global. Por exemplo, muitas normas reguladoras da liberalização do comércio e dos investimentos promovidas pela APEC precederam as do sistema de comércio multilateral. Por essas razões, podemos considerar que existe uma relação de complementariedade entre a integração económica regional e o sistema de comércio multilateral. No entanto, há pessoas que se preocupam com o facto de alguns países optarem por encetar negociações comerciais no interior do bloco económico regional em vez de no âmbito do sistema de comércio multilateral. A prioridade de um bloco económico regional recém-constituído é conquistar e preservar mais vantagens, num Mundo em permanente competição e disputa para a conquista de mercados, investimentos e tecnologia. Será que a evolução dessas circunstâncias irá corroer os princípios básicos do sistema de comércio multilateral? Na prática, podemos constatar o facto de que os blocos económicos regionais constituídos por países desenvolvidos terem tido até agora muito mais sucesso que aqueles fundados por países em vias de desenvolvimento. Esta situação pode ter como consequência o agravamento do desequilíbrio entre os países dentro do sistema, representando um risco para a concretização do objectivo de aumentar o volume comercial a favor dos países em vias de desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio.⁸

2) conflitos entre normas jurídicas da integração económica regional e as da Organização Mundial do Comércio

Uma característica da legislação da integração económica regional é o estabelecimento de mecanismos preferenciais para os seus membros no âmbito das relações comerciais mais vantajosos que os que existem no âmbito da Organização Mundial do

⁸ Teoria de Direito Económico Internacional, coordenado por Cão Jian Min e Chen Ji Dong, Editora O Direito, 1999, pg.607.

Comércio, com consequências negativas para os esforços desenvolvidos pelo sistema de comércio multilateral a favor de uma maior liberalização das relações económicas e comerciais a nível mundial, anulando efectivamente com o tratamento preferencial os mecanismos de benefício comum propostos pelo sistema multilateral. Visto à luz do panorama global, trata-se de uma relação concorrencial entre países de diferentes blocos regionais desfavorável para a integração racional de recursos, à escala mundial. Há que se admitir, que no decurso da evolução do sistema de comércio multilateral, devido a circunstâncias particulares e os argumentos de algumas escolas de pensamento, foi permitida a existência desses esquemas de integração comercial regional como excepção do estatuto de país mais favorecido. Essas circunstâncias particulares incluem a realidade de por razões de índole histórica, dois países vizinhos gozarem de tratamento preferencial recíproco em matéria aduaneira. As teorias das escolas de pensamento defendem sobretudo que o bem-estar da Humanidade pode ser alcançado através da total eliminação das restrições comerciais entre os países e a tolerância de excepções a esta regra visava sobretudo a real liberalização comercial entre alguns países. Se este tipo de liberalização for altamente benéfica para o Mundo, então devem ser permitidas excepções ao regime de país mais favorecido, a favor de maior liberalização comercial. É por esta razão que as excepções determinadas pela GATT no âmbito das uniões aduaneiras e zonas de comércio livre comportam as seguintes restrições essenciais: em primeiro lugar, em teoria, essas excepções só se aplicam às uniões aduaneiras e zonas de comércio livre que “na realidade” já preencheram os requisitos de liberalização; em segundo lugar, no que diz respeito às uniões aduaneiras, a GATT exige que o bloco favorecido estabeleça um nível de encargos alfandegários impostos a “terceiros” exteriores ao bloco, “em regra geral”, inferior ao valor anterior à constituição da união.⁹ No entanto, há que reconhecer que hoje ainda é cedo para avaliar se as excepções permitidas foram vantajosas ou prejudiciais para o sistema de comércio multilateral.

⁹ O Sistema do Comércio Mundial, autor John H. Jackson, trad. por Zhang Nai Gen, Editora da Universidade de Fudan, 2001, pg. 186.

Para além das excepções verificadas, pode-se constatar também que os regimes jurídicos de alguns blocos económicos regionais contêm normas não conformes aos princípios e regimes do GATT. As divergências reflectem-se nos seguintes aspectos: em primeiro lugar, alguns blocos económicos regionais, no processo da sua constituição, definiram normas que não correspondem às exigências do GATT. Por exemplo, a exclusão do comércio de produtos agrícolas da Convenção para a Constituição da Liga de Comércio Livre da Europa. Trata-se de uma medida em desobediência da primeira limitação acima referida, uma vez que em teoria as excepções só se aplicam às uniões aduaneiras e zonas de comércio livre que já concretizaram “na realidade” a liberalização nas suas relações comerciais e em violação do número 8 do art.º 24º do GATT que determina que os territórios que fazem parte das zonas de comércio livre devem eliminar os encargos aduaneiros e outras restrições ao comércio. Esquemas deste tipo em violação dos princípios do GATT também se verificam noutros blocos de integração económica regional; em segundo lugar, alguns blocos regionais aprovaram regulamentos e praticaram actos contrários aos princípios do GATT. Por exemplo, a aplicação abusiva de regras anti-dumping e o estabelecimento de barreiras comerciais não-aduaneiras, de entre outras medidas. Esta prática é susceptível de provocar conflitos que o GATT não tem meios para resolver de forma satisfatória ¹⁰. Face a este cenário, durante a Ronda do Uruguai, celebrou-se um protocolo de entendimento para efeitos da interpretação do art.º 24º do GATT1994, no qual ficou acordado que quando a aplicação do art.º 24º incide sobre as uniões aduaneiras, as zonas de comércio livre ou a esquemas provisórios, pode-se recorrer ao mecanismo de resolução de conflitos da Organização Mundial do Comércio.

¹⁰ Estudos de Direito Económico Regional e Internacional, Editora da Universidade de Ji Lin, 2001, pgs, 524-525.

3. CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL NO DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

1) Consequências negativas da expansão da integração económica regional na Organização Mundial do Comércio

A integração económica regional passou a ser um tema sensível no domínio da relações económicas internacionais e, hoje, se o seu efeito é benéfico ou prejudicial para o sistema de comércio multilateral ainda se mantém como incógnita, não restando dúvidas de que constitui um desafio para este sistema. Uma das razões que motivou a emergência do movimento de integração económica regional prende-se de certa medida com as reveses sofridas pelo GATT ¹¹. Após a constituição da Organização Mundial do Comércio, o seu desenvolvimento dependia em larga medida do resultado das negociações no âmbito da Agenda de DoHa. Se as negociações tiverem sucesso e os objectivos delineados possam ser alcançados, o sistema de comércio multilateral consubstanciado pela Organização Mundial do Comércio conhecerá um grande avanço. Este avanço irá de certeza diluir o grande interesse dos países-membros pelo modelo de integração económica regional, podendo até causar a evolução deste tipo de integração para o sistema de comércio multilateral. Caso contrário, se o sistema de comércio multilateral não puder conhecer um avanço significativo, os países-membros irão desviar a sua atenção para o modelo de integração económica regional, contribuindo para a expansão deste esquema de enquadramento. Os passos lentos da concretização da Agenda de DoHa proporcionaram condições favoráveis para o crescimento da integração económica regional nesses últimos anos. Esta realidade é a melhor prova da afirmação que acima fiz. A integração económica regional e o sistema de comércio multilateral são duas realidades que se desenvolvem em sentido oposto. As dificuldades sentidas no processo de realização dos objectivos delineados na Agenda de DoHa resulta da congregação

¹¹ John H. Jackson, *Perspectives on Regionalism in Trade Relations*, 27*Law and Poly Intl Bus.* p876.

de uma variedade de circunstâncias, mas não resta dúvidas que a expansão rápida da integração económica regional constituiu em larga medida de um factor negativo fundamental para este cenário. Atendendo ao papel insubstituível da Agenda de DoHa para o desenvolvimento do sistema de comércio multilateral, consideramos que de uma maneira geral os efeitos da integração económica regional para o desenvolvimento do sistema de comércio multilateral foram negativos. Esses efeitos negativos comportam dois aspectos: por um lado, o atraso das negociações sobre o comércio multilateral no âmbito da Organização Mundial do Comércio levou a que os países-membros optassem por recorrer a negociações bilaterais ou multilaterais para efeitos de formação de blocos regionais ou a celebração de acordos de comércio regional; em segundo lugar, o sucesso da União Europeia, da NAFTA e de outras organizações de comércio regional levaram a que muitos países em vias de desenvolvimento e os novos países industrializados, para evitar o destino de vítima do reajustamento da política comercial de outros países, sejam tentados a formar alianças através da adesão a organizações regionais ou a celebração de acordos, com vista a reforçar a capacidade económica ou poder de negociação no plano comercial. Podemos, por isso, prever com toda a probabilidade, a contínua e rápida expansão dos blocos regionais ou a assinatura de mais acordos regionais.

A evolução recente pôs em evidência os obstáculos no processo de desenvolvimento do sistema de comércio multilateral. Em 2003, o profundo diferendo entre os países em vias de desenvolvimento e os países industrializados sobre a questão dos produtos agrícolas e a Agenda de Singapura conduziu à ausência de resultados da Conferência de Ministros que teve lugar em CónCun. Face a este cenário, o Comissário responsável pelo comércio externo, Lamy, da Comissão Europeia expressou a sua decepção numa declaração. O Senhor Lamy afirmou que o fracasso desta reunião não representava apenas um duro golpe à Organização Mundial do Comércio, como também constituía uma oportunidade perdida tanto para os países industrializados como para os países em vias de desenvolvimento. O Senhor Lamy reiterou que a União Europeia não se deixaria cair no desânimo e em recriminações, comprometendo-se a continuar a promover esforços para a conclusão com êxito desta ronda de negociações.

Ao analisar as razões que levaram ao fracasso da reunião, disse o Senhor Lamy que a metodologia das reuniões no âmbito da Organização Mundial do Comércio estava ultrapassada, a sua agenda de trabalhos e as regras deixaram de servir para suportar as negociações em curso. O Senhor Lamy declarou que era praticamente impossível os 146 países-membros da Organização Mundial do Comércio chegarem a um entendimento unânime nas questões colocadas na mesa, daí a necessidade de reformar o mecanismo decisório desta Organização. As suas palavras dão a entender que seria necessário à Organização Mundial do Comércio estabelecer um mecanismo decisório mais eficiente à semelhança dos órgãos de uma organização supra-nacional como a União Europeia. Em princípios da Primavera de 2004 os acordos de livre comércio bilateral entre os Estados Unidos e a Singapura e os Estados Unidos e o Chile, respectivamente, entraram em vigor. Os 7 países do Sul da Ásia acordaram a criação de uma zona de comércio livre de carácter regional. Algumas correntes de opinião entendem que esses acontecimentos constituem um sinal inequívoco do crescimento do fenómeno de comércio livre bilateral e regional este ano, dividindo efectivamente o Mundo em esferas de interesses regionais, designadamente o modelo irradiador de comércio bilateral que tem o epicentro nos Estados Unidos. Por outro lado, a gigantesca e complexa Organização Mundial do Comércio, ainda não deu sinais de possuir a vitalidade para sair do pantanal depois da conferência de CanCún. Alguns especialistas afirmam que a Organização Mundial do Comércio não podia conformar-se com o fracasso, pois caso contrário seria deixar o caminho livre para o regionalismo e o caos comercial.¹²

Na verdade, devido às revezes das negociações no âmbito do sistema de comércio multilateral, os Estados Unidos, mas também a União Europeia e alguns países da Ásia que tinham mostrado grande interesse no sistema de comércio multilateral, como a Coreia, o Japão e a China, começaram a desviar a atenção para a criação de zonas de comércio livre, com o objectivo de fomentar a liberalização do comércio através da integração económica regional.

¹² Mark Clough and Preet Marik, the Cancun Ministerial and the Future of WTO, *Int. T.L.R.* 2003, 9 (6), p127-124.

2) os efeitos da integração económica regional sobre o tema fundamental de “desenvolvimento” no quadro das negociações comerciais multilaterais

A questão do desenvolvimento foi definida como o tema principal na nova ronda de negociações pela Conferência de Ministros em DoHa, facto este que voltou a alimentar as expectativas da maioria dos países em vias de desenvolvimento que tinha perdido as esperanças depois dos resultados da Ronda do Uruguai e da capacidade da recém-criada Organização Mundial do Comércio. Esses países pretendem ver eliminadas ou reduzidas as restrições às suas exportações durante a ronda de negociações sobre o desenvolvimento em DoHa, no âmbito das negociações multilaterais sobre as medidas anti-dumping, eliminação de subvenções, subvenções para a exportação de produtos agrícolas e apoios domésticos. No entanto, devido á situação de impasse nas negociações e face a este cenário de dificuldades, os países industrializados desenvolveram grandes esforços para promover a integração económica regional. Confrontado com este panorama, os países em vias de desenvolvimento começaram a reajustar as suas estratégias, entendendo que a celebração de acordos comerciais regionais entre países industrializados de livre vontade não é prejudicial para os seus interesses. Contudo, os países industrializados estão a tirar partido da expansão da integração económica regional para impor uma nova série de medidas de tratamento injustas aos países em vias de desenvolvimento que aderiram aos acordos de comércio regional por aqueles promovidos. Esses países industrializados quanto mais vantagens e benefícios conseguirem obter através do sistema de integração económica regional, menos se sentem atraídos pelo valor do sistema de comércio multilateral, tornando cada vez mais longínqua a possibilidade de atingir as metas de desenvolvimento estabelecidas durante as negociações de DoHa.

Outro efeito consiste no aproveitamento do mecanismo de integração económica regional pelos países industrializados para diluir ou fazer desintegrar a aliança estabelecida pelos países em vias de desenvolvimento com vista a reforçar a sua capacidade de negociação no âmbito das negociações comerciais multilaterais. Durante a conferência de CanCún, os países em vias de

desenvolvimento ganharam a consciência que só conseguirão fazer valer o seu peso na ronda de negociações de DoHa se reforçarem a unidade. Só assim é que conseguirão discutir termos com os países industrializados e aumentar a sua influência na definição de soluções para alguns temas, a fim de realizar as metas de desenvolvimento. O Grupo dos 20, constituído por 20 países em vias de desenvolvimento sob a liderança da China, Brasil, Índia e África do Sul, teve a sua génese durante a conferência de CanCún. O Grupo dos 20 assumiu o papel de uma aliança para efeitos de negociação de temas ligados à agricultura durante a conferência de CanCún. Foi o esforço do Grupo dos 20 que impediu que os Estados Unidos e a União Europeia levassem avante na conferência de CanCún uma resolução que favorece os países industrializados nas questões de agricultura. Contudo, Salvador, incapaz de resistir às pressões e medidas de sedução dos Estados Unidos, optou por desligar-se do Grupo dos 20 durante a conferência de CanCún. Concluída a conferência, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, a Guatemala e o Peru, esses cinco países da América Latina, declararam que sairão do Grupo dos 20. Esses países estão em negociações com os Estados Unidos com vista ao estabelecimento de acordos de comércio regionais ¹³. O sucesso do Grupo dos 20 durante a conferência de CanCún e a posterior saída de vários países conduzindo à efectiva desintegração deste bloco terão como consequência uma maior dificuldade em realizar as metas de desenvolvimento. Podemos ver por este exemplo como os atractivos de integração económica regional levaram a que muitos países saíssem do Grupo dos 20.

4. ANÁLISE JURÍDICA DO QUADRO DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL NO ÂMBITO DA GRANDE ZONA DE COMÉRCIO LIVRE CHINESA

Construção da zona de comércio livre da China. O estabelecimento gradual de relações comerciais livres e sem obstáculos à circulação entre “os dois Lados do Estreito e as

¹³ Tendências de Evolução dos Acordos Comerciais Regionais e os seus Efeitos Negativos na Agenda de DoHa, de Zheng Ling Liang, in Estudo de Direito, nº5, 2004.

quatro Localidades” consubstancia a ideia nuclear de um país com realidades aduaneiras distintas. Este é um fenómeno específico e uma realidade objectiva que vai ao encontro da tendência de evolução das relações comerciais dos “dois Lados do Estreito e quatro Partes” na sequência da adesão dos dois Lados do Estreito à Organização Mundial do Comércio.¹⁴

Após o retorno de Hong Kong e Macau à Pátria, essas duas Regiões mais a China continental tornaram-se membros da Organização Mundial do Comércio. Em 11 de Novembro de 2001, a Organização Mundial do Comércio concordou em aceitar a adesão da região de Taiwan, China, sob a denominação “Zona Aduaneira Autónoma de Taiwan, Peng Hu, Jin Men e Ma Zhu”. A Organização Mundial de Comércio não é uma entidade composta por Estados soberanos e sim uma aliança de economias independentes do Mundo. Esta realidade levou a que alguns académicos desviassem o seu objecto de estudo da criação de uma zona de livre comércio da Grande China para a constituição de uma grande zona de comércio livre chinesa no quadro da Organização Mundial do Comércio.¹⁵

¹⁴ A Concepção de Zonas de Comércio Livre da China, comunicação apresentada durante o Seminário subordinado ao tema de Transformações nas Relações Económicas e Comerciais dos Dois Lados do Estreito, Hong Kong e Macau, resultantes da Adesão dos Dois Lados do Estreito à Organização Mundial do Comércio, da autoria de Chi Fu Lin.

¹⁵ Sobre o Enquadramento Jurídico da Grande Zona de Comércio Livre Chinesa no Quadro da Organização Mundial do Comércio, de Mo Xi Jian, in Colectânea de Teses sobre o Direito Económico Internacional, Vol.V, coordenado por Chen On, pg.124-125.

Considerando o longo historial de relações económicas ¹⁶ e de cooperação das quatro partes da China e a brilhante perspectiva caso for realidade a criação da grande zona de comércio livre chinesa, há que trabalhar para realizar este desiderato. Muito embora a evolução da situação política dos dois Lados do Estreito ainda seja uma incógnita, muitos académicos entendem que uma integração económica mais estreita entre as duas Partes será vantajosa para ambas. Em resumo, podemos afirmar que há pelo menos cinco vantagens: 1. os capitais de HongKong, Taiwan e Macau poderão afluir para a China continental, tirando partido das oportunidades surgidas na sequência da adesão da R.P.C. à Organização Mundial do Comércio; 2. a integração económica dos “dois Lados do Estreito e quatro Partes” irá colocar as reservas em divisas estrangeiras da grande zona de comércio livre chinesa no lugar do topo do Mundo; 3. esta associação irá reforçar o papel da grande zona de comércio livre chinesa no domínio do comércio internacional, tornando-a numa voz a ser tida em conta; 4. concretizada esta associação, as capacidades de transporte da grande zona de comércio livre chinesa sairão ampliadas de modo a serem fortemente competitivas; 5. Macau desempenhará um papel

¹⁶ Ilustrando com exemplos do comércio externo da China continental, dos dez maiores parceiros comerciais da China em 1999, Hong Kong posiciona-se no 4º lugar e Taiwan no 5º; Taiwan mantém uma relação de dependência económica face à China e a Hong Kong; por exemplo, em termos de comércio externo, a China é o segundo maior mercado exportador de Taiwan; Hong Kong, por outro lado, assume um papel importante de mediação no comércio indirecto entre a China continental e Taiwan; nos últimos anos, Hong Kong tornou-se numa das principais fontes de investimento de Taiwan; só em 1999, o volume de investimento oriundo de Hong Kong em Taiwan atingiu o valor de um bilhão de dólares americanos, ocupando o quarto lugar na lista de maiores investidores; a economia de Hong Kong é tipicamente dependente da economia da China continental, e em certa medida, dependente da economia de Taiwan; em 1999, o valor das importações de Hong Kong oriundo da China atingiu 607 bilhões e meio dólares americanos; no mesmo ano, Hong Kong importou de Taiwan bens no valor de 100,4 bilhões; Taiwan tornou-se no terceiro exportador de mercadorias para Hong Kong; as actividades comerciais de Hong Kong centram-se essencialmente na reexportação; em 1999, os bens reexportados por Hong Kong para a China continental atingiram o valor de 399,2 bilhões de dólares americanos; o turismo que é um dos pilares da economia de Macau, conta a China continental, Hong Kong e Taiwan como a principal origem dos seus visitantes.

fundamental enquanto ponte de relações económicas entre a China continental, Hong Kong e Taiwan.¹⁷

Nos termos do art.º 24º do GATT, são permitidas três modalidades ou três níveis de integração económica regional: a união aduaneira, a zona de comércio livre e acordos provisórios com a natureza de zona de comércio livre. Do ponto de vista jurídico, temos o modelo da União Europeia, o modelo do NAFTA, o modelo do Mercosur, o modelo da ASEAN e um modelo de ligação menos estreita como a APEC.¹⁸

Os dois Lados do Estreito e as quatro Partes, enquanto membros com igual estatuto na Organização Mundial do Comércio, podem, em tempo oportuno, invocar o art.º 24º do GATT para formar uma união aduaneira ou zona de comércio livre ou discutir a constituição de um esquema de transição. Tendo em atenção a observância do princípio “Um país, dois sistemas” na China, as diferenças dos sistemas político, económico e jurídico dos dois Lados do Estreito e quatro Partes e as suas assimetrias económicas, a opção pelo modelo de zona de comércio livre talvez seja mais adequada às características da situação chinesa. O autor deste artigo é da opinião que se deve constituir uma grande zona de comércio livre chinesa que abranja os dois Lados do Estreito e os quatro Partes, no quadro da Organização Mundial do Comércio. Em primeiro lugar, há que analisar a questão do estatuto jurídico do sujeito das relações comerciais; em segundo lugar, há que estudar as questões relacionadas com as trocas comerciais e o modelo de funcionamento.

1) Relações comerciais com zonas aduaneiras autónomas vistas na perspectiva do sujeito principal “China”

O princípio “uma só China” é uma noção amplamente aceite pela comunidade internacional. No palco da política e economia internacionais, tanto do ponto de vista factual como do ponto de vista jurídico, “China, TaiPei”, “China, Hong Kong” e “China, Macau” constituem zonas aduaneiras autónomas dentro de um

¹⁷ Obra citada de Mo Xi Jian, pgs.124-125.

¹⁸ Obra citada de Mo Xi Jian, pgs.123-133; Obra citada de Zhao Wei Tian, pgs.88-84.

Estado soberano ¹⁹. Em 1 de Julho de 1997 e em 20 de Dezembro de 1999, a China voltou a exercer a soberania, respectivamente, em Hong Kong e em Macau. Esses eventos tocam na questão de zonas aduaneiras autónomas. O Governo chinês, nas Declarações Conjuntas acordadas com os Governos do Reino Unido e de Portugal, estabeleceu que Hong Kong e Macau, iriam gozar de autonomia nas suas relações comerciais com o exterior. Nos termos do art.º 26º do GATT, Hong Kong e Macau, enquanto zonas aduaneiras autónomas, podem ser Partes Contratantes do GATT. Embora as zonas aduaneiras autónomas gozam de direitos e são obrigadas por deveres enquanto Parte-Contratante, no entanto, há que apontar que Parte Contratante não é a mesma coisa que Estado-membro. Hong Kong e Macau passaram a ser Parte Contratante do GATT porque são zonas aduaneiras autónomas, mas não podem ser consideradas entidades políticas autónomas, evoluindo para uma situação de independência política que põe em causa a soberania chinesa.

2) Relações entre o sujeito principal e as zonas aduaneiras autónomas vistas à luz da Organização Mundial do Comércio

Muita embora as zonas aduaneiras autónomas gozem de toda a autonomia na gestão das relações comerciais no âmbito do seu território, não deixam de ser parte integrante de um Estado soberano, sujeito à sua autoridade política. Há uma relação hierárquica de “administração” e “administrado” entre o Estado soberano e as zonas aduaneiras autónomas definida em Direito. Por isso, na sua adesão à GATT, um Estado soberano tem o direito de delimitar dentro do seu espaço nacional áreas para zonas aduaneiras autónomas, participando simultaneamente em conjunto no GATT. O Estado soberano também tem o direito de comunicar ao Secretário Executivo a anulação do estatuto de zona aduaneira autónoma às áreas anteriormente definidas como tal. O autor deste artigo entende que sob o princípio “uma só China” e dentro do quadro da Organização Mundial do Comércio, a China

¹⁹ A Organização Mundial do Comércio e as Perspectivas de Desenvolvimento da Arbitragem Comercial no Âmbito dos Dois Lados do Estreito, de Li Xiao Guang, <http://www.cietacs.org.cn/cieta/zciz/lxg>.

continental pode, em conjunto com as três zonas aduaneiras autónomas (Taiwan, Hong Kong e Macau) constituir um sistema económico próprio, que no plano interno siga a via de abolição de taxas aduaneiras e outras restrições ao comércio entre si e no plano externo cada qual mantenha políticas comerciais autónomas. Isto quer dizer que no âmbito do conceito “Um País, quatro Partes”, pode-se promover relações comerciais mais estreitas que ultrapassem a natureza de associação económica de zonas aduaneiras autónomas. Neste cenário, cada parte para além de poder continuar a manter as vantagens próprias no plano económico, pode também potenciar as relações especiais dos “Dois Lados do Estreito, Quatro Partes”. Este é um cenário favorável à integração económica das quatro partes e à causa de reunificação nacional.

A construção de uma zona de comércio livre de natureza aduaneira no âmbito do conceito “Dois Lados do Estreito, Quatro Localidades” da China no quadro da Organização Mundial da Saúde é uma solução fundamental que permite resolver os problemas das relações económicas e comerciais neste espaço. O art.º 24º do GATT estabelece que “É considerada uma zona de comércio livre o espaço constituído por dois ou mais territórios aduaneiros em que as tarifas aduaneiras e outras restrições ao comércio foram efectivamente eliminadas”. O alcance profundo da construção da zona de comércio livre no âmbito do conceito “dois Lados do Estreito, Quatro Partes” manifesta-se na resolução do problema específico da aplicação do princípio de não-discriminação pela Organização Mundial do Comércio²⁰, proporcionando o enquadramento jurídico para suportar uma legislação e políticas da China continental mais favoráveis a Hong Kong, Macau e Taiwan.

Na elaboração dos instrumentos jurídicos da institucionalização da zona de comércio livre dos “Dois Lados do Estreito, Quatro Partes”, há que atribuir a devida atenção à sua adequação às normas jurídicas do GATT e da Organização Mundial do Comércio, ou seja, há que cumprir os “fins”, “âmbito”, “resultados” e “procedimentos” definidos no art.º 24º do GATT e ao regime estabelecido pelo art.º 5º. É também

²⁰ Sobre o Estatuto de “Um País, Quatro Assentos”, no Quadro da Organização Mundial do Comércio, de Zheng Hua Qun, in *Colectânea de Dissertações da Associação do Direito Económico Internacional da China*, 221, pg.185.

necessário logo nos primeiros tempos considerar o possível rumo de reforma dos instrumentos da Organização Mundial do Comércio. O tema que tem atraído uma discussão acesa consiste na entrega da responsabilidade de resolução de conflitos comerciais entre os dois Lados do Estreito não à DSB da Organização Mundial do Comércio, mas sim a um mecanismo de concertação bilateral acordado entre as Partes. Caso este esquema for previsto nos instrumentos jurídicos da grande zona de comércio livre chinesa, há que ter o cuidado de fazer adequar este tipo de mecanismo regional de resolução de conflitos comerciais ao esquema multilateral previsto na Organização Mundial do Comércio. A construção da zona de comércio livre da China no contexto da globalização mundial constitui uma opção importante para efeitos da integração das relações económicas e comerciais dos “Dois Lados do Estreito, Quatro Partes”.