O fracasso do Doha Round e a questão do desenvolvimento

Autor(es): Cunha, Luís Pedro

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39842>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_35

Accessed : 26-Apr-2023 04:01:40

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo I

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

O FRACASSO DO DOHA ROUND E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

1. No meu texto *GATT, OMC e os países em vias de desenvolvimento: uma perspectiva crítica* (CUNHA: 2011) apontei mudanças na natureza e nas características dos ciclos de negociações comerciais identificadas no *Uruguay Round* que a seu tempo explicaram delongas neste ciclo e/ou o surgimento de algum receio quanto ao futuro do sistema comercial multilateral. Procuraremos neste texto identificar as causas do fracasso do *Doha Round*, admitindo que estas são em alguma medida projecção do *Uruguay Round*, e articularemos esta matéria com algumas reflexões sobre a OMC e o desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento (tanto no que se refere à generalidade destes como no que toca, especificamente, aos *países mais atrasados*, de sigla PMA).

2. Recuando ao *Uruguay Round* e querendo nele identificar tópicos a que se possam, para já de forma acrítica, imputar responsabilidades na actual crise do multilateralismo nas relações comerciais internacionais, deveremos destacar: a) o princípio do consenso; b) o princípio do compromisso único; c) as disposições que conferem aos países em desenvolvimento um tratamento *especial e diferenciado* ou *especialmente favorável*. No tratamento desta última matéria convocaremos aspectos da evolução do GATT (e da OMC) desde a sua

gênese até ao *Uruguay Round* e após este ciclo de negociações comerciais multilaterais.

3. Na OMC as decisões devem ser tomadas por consenso (assim será se nenhum membro se opuser formalmente à decisão proposta; não havendo exigência de unanimidade, nem os ausentes nem aqueles que se abstêm têm capacidade para impedir o consenso). A prática de tomar decisões por consenso recua ao GATT (na sua feição de organização internacional) e foi firmemente observada durante décadas, embora no acordo de 1947 não se referisse explicitamente esta possibilidade. A afirmação desta prática deveu-se a uma certa incomodidade sentida pelas partes contratantes quanto à indefinição do acordo no que respeitava aos poderes decisórios (no art. 25.º do GATT admitia-se que, salvo disposições contrárias no acordo, as decisões das partes contratantes seriam adoptadas “por maioria dos votos emitidos”). Já no acordo que institui a OMC é formalmente consagrada a regra do consenso, no n.º 1 do art. 9.º

Nos casos em que o consenso não seja possível, o acordo que institui a OMC prevê que a questão em causa seja, em regra, decidida por votação. Nas reuniões da conferência ministerial e do conselho geral, cada membro dispõe de um voto ¹. Na inexistência de consenso, as decisões serão então adoptadas por maioria dos votos expressos, salvo disposição em contrário prevista no acordo que institui a OMC ou em acordo multi-

¹ Nos casos em que a União Europeia exerça o seu direito de voto, disporá de um número de votos igual ao número dos seus Estados-membros que sejam membros da OMC; confronte-se o n.º 1 do art. 9.º do acordo que institui a OMC, onde se menciona expressa e unicamente este espaço de integração europeu. Não existem disposições idênticas ou similares para outros espaços de integração regional, considerados individualmente ou em abstracto.

lateral pertinente. Por exemplo, a decisão de adoptar uma interpretação do acordo que institui a OMC ou de um acordo comercial multilateral será tomada por maioria de três quartos dos membros; certas alterações ao acordo que institui a OMC ou a determinados acordos comerciais multilaterais exigem a unanimidade (alterações que respeitem a princípios gerais, como o da não discriminação e, em particular, à cláusula da nação-mais-favorecida) ². Noutros casos ainda exigem-se maiorias de dois terços (alterações que não envolvam princípios gerais ³; adesão ⁴) ou, de novo, de três quartos (concessão de derrogações ⁵), ou ainda, definitivamente, a obtenção de um consenso (por exemplo, a concessão de uma derrogação respeitante a uma obrigação sujeita a um período de transição) ⁶. Para outros acordos temos, por exemplo, as decisões do conselho geral, quando este se reúne na qualidade de órgão para a resolução de litígios, no sentido da *rejeição* de um relatório de um painel ou do órgão de recurso, que serão tomadas por consenso.

Na realidade — e pese embora o estatuído nas disposições que acabámos de mencionar —, a regra do consenso tem-se aplicado generalizadamente, prolongando a prática do GATT nesta matéria (processos decisórios) e reflectindo idêntica cautela, a de que a exigência do consenso é instrumento útil para assegurar que apenas as decisões que não enfrentem sérias resistências serão tomadas, no seio de uma organização internacional que não conta com uma grande capacidade para

² Cfr. o n.º 2 do art. 10.º do acordo que institui a OMC.

³ Cfr. o n.º 3 do mesmo artigo 10.º Neste caso, as alterações, em regra, apenas produzirão efeitos no que respeita aos membros que as tenham aceite.

⁴ Cfr. o n.º 2 do art. 12.º do acordo que institui a OMC.

⁵ Cfr. o n.º 3 do art. 9.º do acordo que institui a OMC.

⁶ Cfr. a nota (3) ao mesmo n.º 3 do art. 9.º

obrigar governos fortemente renitentes a respeitar as decisões que hajam sido adoptadas no seu seio.

Por conseguinte, embora no acordo que institui a OMC esteja prevista, para uma pluralidade de situações, a votação e a suficiência de maiorias para a adopção de deliberações, a votação tem sido raramente utilizada. Este método dificilmente será modificado, nomeadamente com a efectiva sujeição das matérias a votações por maioria, sendo para o efeito necessário um entendimento entre os quase 160 membros da OMC. E mais difícil será quando se combina com o princípio do compromisso único (v. *infra*), uma regra do tudo ou nada. Este evidentemente, impede que se vão celebrando acordos, mesmo que modestos no seu âmbito ou propósitos.

4. A maioria dos países em desenvolvimento — em particular os mais pobres e pequenos — esteve tradicionalmente isolada da pressão para adoptar compromissos jurídicos, em particular abrangentes e diversificados. Com o *Uruguay Round* e ao arrepio de prática do ciclo precedente, de conclusão de acordos plurilaterais sobre importantes matérias sectoriais, o conjunto dos acordos concluídos foi abrangido pelo princípio do compromisso único (*single undertaking*). Todos eles assumiram natureza multilateral (excluindo quatro), inclusive aqueles que tinham sido precedidos por ‘códigos’, no *Tokyo Round* (acordos sobre *dumping*, subsídios, valor alfandegário, licenças de importação e salvaguardas). Para além destes, somem-se o acordo que institui a OMC, o GATT de 1994, os acordos sobre a agricultura, a propriedade intelectual (TRIPS), o investimento (TRIM), o comércio de serviços e o memorando sobre resolução de litígios, entre outros. Ou seja, o princípio do compromisso único eliminou a opção de escolher ou não participar em determinados acordos.

A crítica habitual, sobre a qual reflectiremos mais tarde, é a de que este é um princípio muito pouco adequado quando os interesses dos países desenvolvidos, dos principais países em desenvolvimento, dos outros países em desenvolvimento e ainda dos PMA divergem significativamente⁷. Nesta medida, o princípio do compromisso único, que se revelou instrumento capaz de assegurar a criação da OMC e a expansão e o aprofundamento da regulação comercial multilateral, cumpre agora função oposta, pelos custos que acarreta para (alguns) países em desenvolvimento; afigura-se obstáculo à obtenção de progressos multilaterais em matérias comerciais ou relacionadas como o comércio, sob os auspícios da OMC. Impede, por exemplo, que se logrem ou consolidem avanços em matérias comerciais ou até puramente técnicas⁸.

5. No âmbito da apreciação do tratamento especialmente favorável para os países em desenvolvimento, faremos algumas observações preliminares, entrando depois em aspectos concretos desse tratamento.

Em primeiro lugar, admitiremos que a OMC não é uma agência para o desenvolvimento, ou seja, não é uma instituição adequada, nos planos da regulação e institucional, para especificamente (e privilegiadamente) apoiar e facilitar o desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento.

⁷ A título de exemplo, cfr. GANTZ (2013: 46).

⁸ Cfr. ROLLAND (2012: 261) e o exemplo, um entre vários, de que a autora faz nota: os Estados Unidos, após o fracasso das negociações, comunicaram que não se consideravam vinculados ao ‘acordo de princípio’ alcançado em Hong Kong sobre a garantia de acesso livre de impostos e de contingentes para os produtos dos PMA e a redução dos subsídios do algodão. Desde então alguns países em desenvolvimento têm vindo a defender que esse ‘pacote’ não é susceptível de renegociação, devendo antes afirmar-se como *aquis* e base para a futura obtenção de medidas comerciais ainda mais ambiciosas.

O seu objectivo principal é o de criar e manter um sistema comercial multilateral duradouro, integrado e viável. Todavia, deve notar-se que no preâmbulo do acordo que institui a OMC se reconhece que é necessário envidar esforços positivos no sentido de assegurar que os países em desenvolvimento e em particular os PMA beneficiem de uma parte do crescimento do comércio internacional que corresponda às suas necessidades de desenvolvimento económico ⁹. Com esta afirmação não se pretende apenas significar que o sistema comercial internacional deve garantir a estes membros uma quota-parte dos benefícios do (crescimento do) comércio internacional de acordo com as respectivas contribuições para o mesmo, mas antes que devem ser expressamente desenvolvidos esforços para que aos países em desenvolvimento e PMA venha a caber uma parte do crescimento do comércio internacional que reflecta verdadeiramente, como dissemos, as suas necessidades de desenvolvimento económico. Este entendimento do preâmbulo do acordo que institui a OMC facilmente se articulará com o tratamento especial e diferenciado que, de forma relativamente estandardizada, tem sido dirigido a estes países ¹⁰. Ou seja, se por um lado falta à OMC um mandato específico para responder às necessidades de desenvolvimento económico dos seus membros, por outro lado, a organização tem como princípios orientadores aqueles que se encontram no preâmbulo do acordo de Marrakesh. Desta forma, admitindo que esta abordagem pouco formal e algo inconclusiva para definir os

⁹ Cfr. o 2.º parágrafo desse preâmbulo. Já no preâmbulo do GATT não encontramos reflectidas preocupações similares, embora, como se verá melhor *infra*, o quadro jurídico do acordo tenha contemplado e também incorporado disposições atinentes aos países em desenvolvimento.

¹⁰ Neste sentido, QURESHI (1996: 4).

termos do mandato da OMC é válida, o desenvolvimento é parte da missão desta organização ¹¹.

6. Entrando nos aspectos concretos deste tema, referiremos em síntese o que se verificou desde logo no âmbito do GATT de 1947. A este propósito, distinguiremos, para já, as disposições que, inserindo-se no acordo ou no sistema jurídico criado pelo GATT, concretizaram, em passos distintos, o abandono do princípio da reciprocidade e a aceitação de que estes países pudessem vir a beneficiar de tratamento pautal preferencial, de outras, que também consagram — embora em outros planos — um tratamento mais favorável para os países em desenvolvimento.

No que respeita ao primeiro tópico, temos, em 1964, a inserção no GATT de uma parte IV (arts. 36.º a 38.º), sob o título “Comércio e Desenvolvimento”. No art. 36.º é pela primeira vez reconhecido, formal e explicitamente, no âmbito do GATT, que a estrutura do comércio internacional tem responsabilidades no problema do desenvolvimento e que a existência de diferentes níveis de desenvolvimento é um factor a ter em conta. Em conformidade, é alterado o princípio da reciprocidade a favor dos países em desenvolvimento, nomeadamente através do n.º 8 do art. 36.º, onde se veio a afirmar que “as partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais quanto à redução ou remoção de direitos aduaneiros e de outros obstáculos ao comércio das partes

¹¹ Cfr. LEE (2011: 106) e ROLLAND (2012: 282). Em sentido convergente, WILKINSON (2014: 107 ss.): sendo a OMC uma instituição pensada para a (facilitação da) expansão do comércio e sendo essa expansão motor do crescimento, significando ainda mais crescimento desenvolvimento, então por definição a OMC é também organização para o desenvolvimento.

contratantes menos desenvolvidas”¹². A partir de então, os benefícios que os países em desenvolvimento pudessem extrair da sua participação no GATT não estariam mais, em princípio, dependentes daquilo que oferecessem em troca (todavia, os objectivos a que respeita a Parte IV e os compromissos nela encerrados estão desprovidos de carácter vinculativo; estamos assim perante meros compromissos de boa vontade (*best endeavour*), sem força jurídica).

O segundo tópico prende-se com a concessão de preferências alfandegárias verticais, melhor, com o enquadramento dessa concessão no sistema jurídico do GATT. Este enquadramento fez-se, com licitude variável, das seguintes formas.

Em primeiro lugar, através de uma aplicação tolerante, senão abusiva, do art. 24.º do acordo, que traduz mesmo uma alteração da finalidade da norma em causa, originariamente pensada como instrumento de controlo de processos de integração regional e posteriormente utilizada para a concessão de preferência de sentido único a países em desenvolvimento. Em segundo lugar, temos a possibilidade de derrogar a aplicação da cláusula da nação-mais-favorecida (art. 1.º), nos termos do n.º 5 do art. 25.º As partes do GATT de 1947 podiam conceder derrogações por dois terços dos votos expressos, desde que esta maioria compreendesse mais de metade das partes contratantes. Foi, por exemplo, o que se verificou, quando se aceitou a instituição de vários sistemas de preferências generalizadas (SPG), em princípios da década de 70 do século passado. Derrogação similar foi concedida à Comunidade Europeia, em 1994, res-

¹² Não esperar reciprocidade significa não contar que os países em desenvolvimento, no decurso das negociações comerciais, contribuam de forma incompatível com o seu desenvolvimento individual e com as suas necessidades financeiras e comerciais (V. as notas e disposições adicionais ao art. 36.º do acordo. V. também o n.º 2 do art. 11.º do acordo que institui a OMC).

peitante à 4.^a Convenção de Lomé (vigorou até 2000). Com a entrada em vigor do acordo que institui a OMC, é agora a conferência ministerial que, nos termos do n.º 3 do art. 9.º do referido acordo, tem poder para

“decidir dispensar um membro de uma das obrigações que lhe incumbem por força do presente acordo ou de um dos acordos comerciais multilaterais, desde que tal decisão seja tomada por três quartos dos membros”.

Por último, refira-se a “cláusula de habilitação”, um conjunto de disposições (n.ºs 1 a 4) de um acordo de 1979 (*Tokyo Round*), intitulado “Tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação mais completa dos países em vias de desenvolvimento”. A decisão estipula, no seu número primeiro, que

“não obstante as disposições do artigo primeiro do acordo geral, as partes contratantes podem conceder um tratamento diferenciado e mais favorável aos países em vias de desenvolvimento, sem o conceder às outras partes contratantes”.

Nos termos do n.º 2, as medidas preferenciais podem aplicar-se aos seguintes domínios: *a)* ao tratamento pautal concedido pelas partes contratantes desenvolvidas aos produtos com origem nos países em vias de desenvolvimento, no âmbito do SPG; *b)* ao tratamento não pautal, regulado por disposições inscritas em instrumentos negociados multilateralmente sob os auspícios do GATT (à época, nos acordos do *Tokyo Round*); *c)* ao tratamento pautal concedido entre as partes contratantes menos desenvolvidas ¹³.

¹³ E mesmo não pautal, desde que em conformidade com critérios ou condições prescritos pelas partes contratantes. Os então designados “partes contratantes” são actualmente referidos como “membros”.

Prevê-se que, no contexto das medidas que se tomem a favor dos países em desenvolvimento, se destine um tratamento especialmente favorável àqueles países (relativamente) mais atrasados. Este elenco de medidas não pretende ser exaustivo. Uma nota acrescentada ao n.º 2 estipula que é permitido às partes contratantes examinarem outras propostas de tratamento diferenciado e mais favorável em favor dos países em desenvolvimento.

Actualmente, a cláusula de habilitação (melhor, este acordo do *Tokyo Round*) integra-se no GATT de 1994, ao abrigo do seu n.º 1) b) iv. Note-se também que esta cláusula permite a celebração de certos acordos preferenciais envolvendo países em desenvolvimento.

Resta ainda dar conta de outros aspectos do tratamento dirigido aos países em desenvolvimento e aos PMA, tanto nos GATT de 47 e de 94 como em outros acordos multilaterais do *Uruguay Round*. No que respeita a artigos do GATT (logo em 1947) que possam ser considerados derrogações no acordo dirigidas a países em desenvolvimento, deveremos recordar o art. 18.º. Este artigo, com a epígrafe “Auxílio do Estado em favor do desenvolvimento económico”, permite a protecção e a promoção de indústrias nascentes e a tomada, especificamente por países em desenvolvimento, de medidas restritivas das importações para o reequilíbrio da balança dos pagamentos¹⁴. Acessoriamente, pode ainda confrontar-se o art. 28.º bis, n.º 3 b), que garante aos países em desenvolvimento uma utilização mais flexível da protecção alfandegária. Ou seja,

¹⁴ A secção B do art. 18.º foi objecto de um memorando de entendimento, inscrito no GATT de 1994, tendo-se introduzido algumas condições adicionais na utilização de medidas de política comercial para efeitos de reequilíbrio da balança dos pagamentos (este memorando aplica-se igualmente ao art. 12.º). A este propósito, pode ver-se OYEJIDE (2002: 506).

o GATT 1947 inicialmente admitiu derrogações para responder às políticas de desenvolvimento económico típicas dos anos 60 e 70 (nomeadamente protecção das indústrias nascentes e flexibilidade na balança de pagamentos). Depois, nos anos 70 a diferenciação fez-se pela via da celebração no seio do GATT de acordos plurilaterais (voltaremos a este ponto *infra*). Uma terceira geração de regras comerciais orientadas para o desenvolvimento surge nos acordos do *Uruguay Round*, com as disposições de tratamento especialmente favorável.

Para uma referência mais abrangente àquilo que, nesta matéria, se verifica para o todo dos acordos multilaterais do *Uruguay Round*, identificaremos, no conjunto das normas que actualmente concedem aos países em desenvolvimento um tratamento especial e diferenciado ¹⁵, quatro tipos de desideratos possíveis. Estas serão o principal instrumento para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento e dos PMA:

- a) a redução do nível das obrigações assumidas pelos países em desenvolvimento (e, por vezes em moldes distintos, para PMA), em comparação com o que concerne aos outros Estados, num número limitado de áreas;
- b) o compromisso de assunção de comportamentos de boa vontade. Pela parte dos países desenvolvidos, estas economias assumem que o desenvolvimento das respectivas políticas comerciais deve traduzir um reconhecimento dos interesses dos países em desenvolvimento (ao abrigo destas disposições de *best endeavour* deve então procurar-se salvarguardar os interesses destes países). Estas disposições são geralmente apreciadas como pouco concretas e sem natureza vinculativa; recorde-se o que já dissemos sobre a Parte IV do GATT. Não obstante, ROLLAND (2012: 105)

¹⁵ BACCHETTA e JANSEN (2003: 45, nota 112) referem a existência de 145 disposições de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, no conjunto dos acordos do *Uruguay Round*.

defende que uma disposição com estas características, a que não se daria grande importância nos anos 50, é actualmente vista como provavelmente implicando a obrigação de um Estado se abster de adoptar um comportamento que *contrarie* o objectivo da norma em causa;

- c) o benefício de assistência técnica, em determinadas circunstâncias, para ajudar os países em desenvolvimento na assunção de compromissos e até na capacidade para auferirem os benefícios devidos pela participação no sistema comercial multilateral;
- d) a previsão de períodos transitórios mais prolongados, no que respeita à assunção plena de certas obrigações previstas multilateralmente. É geralmente afirmado que com a previsão ou o prolongamento de períodos transitórios se tenta criar condições adicionais para que estes países ganhem capacidade institucional para aplicar as disposições em questão e/ou possam fazer face a custos de ajustamento particularmente severos ¹⁶.

¹⁶ Com atinências à tipologia que referimos no corpo do texto, regista-se esta outra, encerrando sobre a mesma matéria perspectiva convergente mas não idêntica, da responsabilidade do Comité do Comércio e Desenvolvimento da OMC. Este, considerando o objectivo fundamental de cada uma das disposições do tratamento especialmente favorável, propõe a seguinte diferenciação:

- a) Disposições que procuram aumentar as oportunidades comerciais dos países em desenvolvimento;
- b) Disposições que permitem aos membros da OMC salvaguardar os interesses dos países em desenvolvimento;
- c) Disposições que garantem flexibilidade nos compromissos, na acção e no uso de instrumentos de política económica;
- d) Disposições que consagram períodos transitórios;
- e) Disposições que permitem facultar assistência técnica;
- f) Disposições específicas para PMA.

Cfr. ROLLAND (2012: 111).

Já em acordos do *Tokyo Round* sobre barreiras não pautais incluíram-se disposições destinadas especificamente a países em desenvolvimento, de tratamento especial e diferenciado. Neste caso, no entanto, algumas dessas disposições pura e simplesmente isentavam os países em desenvolvimento de obrigações previstas em códigos, algo que agora em regra não se verifica (a não ser, por vezes, para PMA). Por outro lado, a abordagem de *single undertaking* do *Uruguay Round* impediu os países em desenvolvimento, entre outros países, de celebrarem apenas alguns acordos deste *round*; no *Tokyo Round* tal era possível, de acordo com uma *code approach* aos resultados negociais ¹⁷.

Em linhas gerais, pode afirmar-se que o tratamento especialmente favorável, da forma como existe actualmente, serve *potencialmente* três objectivos com uma dimensão de desenvolvimento: promover o comércio Norte-Sul, promover o comércio Sul-Sul (cláusula de habilitação, art. 24.º do GATT, com dúvidas) e garantir aos países em desenvolvimento a manutenção de instrumentos de política económica adequados para estimular o desenvolvimento (*v. g.* art. 12.º do GATT e a proposta de alteração do TRIPS, em homenagem a considerações de salvaguarda da saúde pública).

Todavia, estas disposições de tratamento especialmente favorável não são suficientes para cumprirem eficazmente

¹⁷ Para mais, estes países tiveram que avançar listas aceitáveis de compromissos de acesso aos mercados, para mercadorias e serviços. Assim, o conceito de tratamento especial e diferenciado saiu enfraquecido do *Uruguay Round*. Por outro lado, ficou provada a disposição dos países em desenvolvimento de assumirem obrigações substanciais neste *round*, em detrimento de um princípio de não reciprocidade que recua à inscrição da Parte IV no GATT.

intuitos de desenvolvimento e não o são fundamentalmente por quatro ordens de razões:

- a) a protecção que conferem não é suficiente: confronte-se, a título de exemplo, os n.ºs 1 e 2 do art. 9.º do acordo sobre salvaguardas;
- b) as disposições não alteram a substância das obrigações que recaem sobre estes países nem conferem protecção adicional em casos de ameaça dos seus interesses comerciais (*v. g.* no âmbito da tributação antidumping);
- c) os períodos de transição são, na sua própria natureza, precários, e não fazem depender a revogação de disposições do tratamento especialmente favorável da satisfação de quaisquer objectivos ‘desenvolvimentistas’;
- d) o número de países beneficiários de isenções permanentes é restrito: por exemplo, só um pequeno número de PMA beneficia permanentemente da isenção da proibição de subsídios às exportações¹⁸.

Na verdade, o tratamento especialmente favorável traduz-se fundamentalmente na aceitação de períodos transitórios (tendo implícita uma visão do desenvolvimento económico como um processo de *catching up*). Ora, neste último caso o tratamento “especial e diferenciado” é circunscrito temporariamente — apresentando, por conseguinte, uma precariedade muito evidenciada —, levantando-se desde logo a questão de saber se tal se revela suficiente para permitir a países em desenvolvimento e a PMA ultrapassarem as dificuldades específicas que um cumprimento indiferenciado de obrigações multilaterais lhes pode criar (em particular, não se fez uma tentativa séria para calcular os custos e o tempo necessário

¹⁸ Cfr. LEE (2011: 115-116).

para alguns países se adequarem a novas disciplinas, nomeadamente no âmbito do TRIPS e TRIM)¹⁹.

Para mais, os períodos transitórios foram estabelecidos de forma arbitrária, alguns deles condicionalmente (*v. g.* no âmbito do acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio; *cfr.* o n.º 8 do art. 12.º). Em outros casos os países desenvolvidos poderiam conceder *facultativamente* esses períodos aos países em desenvolvimento (*v. g.* no âmbito do acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias; *cfr.* o n.º 2 do art. 10.º), o que aproxima os compromissos em causa a simples recomendações. De qualquer forma, actualmente, quase todos os períodos transitórios expiraram (mantêm-se alguns, numa base casuística). Aliás, a maior parte tinha terminado

¹⁹ A este propósito, valerá a pena reflectir na seguinte análise de OYEJIDE (2002: 507). Para o autor, os períodos de transição procuram reflectir os custos suportados por uma economia com uma mudança de política comercial. Estes podem ser divididos em custos de ajustamento, de implementação e de cumprimento (*compliance*). Em alguns casos, mudanças na política comercial de aplicação simples podem ser associadas a custos mínimos de implementação e de cumprimento e a custos elevados de ajustamento. Imagine-se o caso de uma redução alfandegária substancial, aplicada liminarmente. Nestas circunstâncias, a intenção de suavizar os custos de ajustamento pode bastar-se com a previsão de um período transitório para a aplicação integral da dita redução pautal. Já, por hipótese, uma modificação de legislação com a intenção de garantir uma melhor protecção dos direitos da propriedade intelectual pode gerar elevados custos, não só de ajustamento mas também de implementação e cumprimento. Estes últimos custos são função da criação das capacidades institucional e humana necessárias para instituir e aplicar com sucesso a nova legislação. Nestas circunstâncias, um período transitório, para mais limitado a poucos anos, poderá revelar-se insuficiente para minorar os custos de ajustamento e não se revelará com certeza adequado para permitir a um país em vias de desenvolvimento fazer face ao conjunto dos custos resultantes desta modificação legislativa. Seguimos o que já escrevemos em CUNHA (2008: 181-182).

quando se iniciou o *Doha Round*, o que permite entender melhor porque é que os países em desenvolvimento procuraram desde logo uma renegociação de acordos do *Uruguay Round*; estavam em muitos casos perfeitamente visíveis as dificuldades, por falta de capacidade técnica e financeira, para além de humana (pessoal qualificado), em cumprir disposições desses acordos ²⁰.

7. O estatuto de país em desenvolvimento e de PMA, ao invés de ser automaticamente concedido a novos membros em desenvolvimento, é, em larga medida, objecto das negociações que se desenvolvem em torno de cada processo de adesão. De facto, a garantia dos benefícios do tratamento especialmente favorável inscreve-se, em termos mais ou menos restritos, no protocolo da adesão. Este processo tem sido criticado por falta de transparência, nomeadamente para aqueles países que parecem desafiar a distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, como a China e a Rússia, economias que associam um poderio económico de países desenvolvidos à garantia de um nível de vida para os seus cidadãos próprio de países em desenvolvimento.

Por outro lado, o art. 12.º do Acordo que institui a OMC, respeitante à adesão de novos Estados à OMC, estabelece que a adesão se fará nos termos acordados entre “o Estado peticionário e a organização” e dispensa a densificação dos conceitos de país desenvolvido e país em desenvolvimento. Subsequentemente, não se desenvolveu um critério válido ou uma prática consistente nesta matéria. Desta forma, países peticionários podem inicialmente nomear-se como países em desenvolvimento, sem a garantia de que essa classificação é insus-

²⁰ Cfr. ROLLAND (2012: 113-114).

ceptível de desafio pelos outros membros da Organização, no âmbito de qualquer um dos acordos da OMC.

Ou seja, na ausência, no protocolo de adesão, de uma referência explícita a esse estatuto de desenvolvimento, pode o Estado aderente socorrer-se do mesmo, para efeito de requerer a seu bel-prazer as vantagens inerentes (disposições especialmente favoráveis de acordo ou acordos da OMC). Não poderá é contar com a aquiescência certa dos demais participantes na organização.

Por outro lado, a convocação deste estatuto pode revelar-se largamente irrelevante se os compromissos da adesão restringirem o seu alcance. Por exemplo, se um país admitir, no âmbito do acordo da adesão, reduzir os seus níveis de apoios agrícolas internos em expressão superior àquela que o acordo sobre a agricultura estabelece para países em desenvolvimento, não lhe será possível, subsequentemente, procurar eximir-se dessa obrigação “excedentária” ou intentar regressar a níveis de apoio precedentes e conformes o dito acordo da OMC (a situação inversa também é possível, podendo por exemplo negociar-se no decurso da adesão um período transitório superior ou adicional, face ao estabelecido em acordo do *Uruguay Round*).

Se analisarmos casos específicos de adesão à OMC, pode comprovar-se que países em desenvolvimento são frequentemente chamados a admitir concessões ou a vergar-se à aplicação de disposições incompatíveis com as garantias do tratamento especialmente favorável, ao ponto de se ferirem gravemente os benefícios desse estatuto. Tipicamente, assiste-se à consolidação ou à aplicação de impostos a níveis significativamente inferiores aos da generalidade dos membros da OMC, à eliminação significativa de subsídios agrícolas, a compromissos significativos no sector dos serviços, à adesão a acordos plurilaterais, à eliminação ou redução de períodos transitórios (caso muito relevante no âmbito da aplicação

do TRIPS) e ainda à garantia do tratamento nacional, inclusive na área fiscal, para bens e serviços ²¹.

Em conclusão, também pela via da negociação da adesão se assiste à degradação de uma característica do sistema comercial multilateral que sempre se foi acentuando, formal e /ou materialmente, desde a cláusula de habilitação até ao tratamento especialmente favorável garantido pelo conjunto dos acordos da OMC, a de procurar articular em termos específicos a relação do comércio com o desenvolvimento económico, não tratando todas as economias de acordo com regras únicas (*one-size-fits-all approach*). A alternativa é a da falta de equidade.

8. O início do *Doha Round*, em 2001, para além do que deve ao intempestivo fim do *Millenium Round*, pode ser visto como a sequência previsível do *Uruguay Round*, pela nova ambição deste ciclo e pela dinâmica liberalizadora que gerou. Pense-se, a título de (maiores) exemplos, nos acordos sobre o comércio de serviços e agricultura. Ambos os acordos previam a expansão da liberalização nos sectores em causa, com início em 2001, para além do que já se afirmava com a conclusão do *Uruguay Round*. Desde o início foi convicção relativamente generalizada de que o sucesso do *Doha Round* produziria ganhos muito relevantes, bastando para o efeito que este abrangesse não só o acesso ao mercado da produção industrial como o acesso ao mercado para os bens agrícolas, fixasse renovada diminuição nos subsídios agrícolas e não descurasse um acordo sobre facilitação de comércio. Para mais, a con-

²¹ Cfr. ROLLAND (2012: 84-86). A autora dá, entre outros, os exemplos do Camboja e do Nepal, eventualmente também outros, como o da Geórgia, e, nomeadamente, o da China. Os sectores mais óbvios são os da agricultura e serviços.

clusão deste ciclo de negociações e a celebração de novos acordos internacionais, em época de crise internacional e crescentes tensões proteccionistas, produziria renovado controlo sobre a aplicação crescente de barreiras comerciais, que já se faz sentir em variados domínios.

O *Doha Round* foi crismado como ciclo de desenvolvimento (para o efeito, elaborou-se a Declaração Ministerial de Doha, um documento extenso quanto aos procedimentos, muito abrangente nas áreas incorporadas e indiscutivelmente optimista), reflectindo uma realidade básica da participação da OMC: uma maioria substancial dos seus membros são países em desenvolvimento e, sem a sua aquiescência, não se afirmariam progressos no multilateralismo nas relações comerciais internacionais. Por outro lado, passados sete anos sobre o início da vigência dos acordos do *Uruguay Round*, a maioria destes países (ao nível da representação estadual mas também, frequentemente, ao nível do simples cidadão) considerava não ter recebido os benefícios esperados, tendo, ao invés, na aplicação de alguns dos acordos em vigor, sido surpreendida pela ausência de efeitos ou pelos efeitos perniciosos resultantes ²².

9. Desde o princípio das negociações teve-se a consciência de que as dificuldades seriam muitas. Os *Singapore Issues* (disposições sobre investimento, concorrência, facilitação do comércio e compras públicas), embora incluídos na Declaração de Doha, nunca foram consensualmente aceites (com a excepção da facilitação do comércio) e foram abandonadas em Cancun (2003).

Após a eliminação dos *Singapore Issues*, o foco das negociações centrou-se na agricultura. É certo que continuou a discussão sobre os NAMA (*Non-Agricultural Market Access*), mas

²² Cfr. GANTZ (2013: 30-31).

ficou tacitamente estabelecido que um acordo sobre a agricultura seria pressuposto para um entendimento global. No essencial, a grande divisão verificou-se no domínio dos subsídios agrícolas e do acesso ao mercado para produtos agrícolas, matérias de grande sensibilidade para os Estados Unidos e a União Europeia, que com elas lidam cuidadosamente a expensas dos países em desenvolvimento, mas também, por vezes, preocupação dos próprios países em desenvolvimento (em 2008 a Índia encabeçou um movimento de países em desenvolvimento que solicitou autorização para o reforço de tributação alfandegária para produtos agrícolas sensíveis, em níveis superiores aos dos impostos consolidados). Também a exigência dos países desenvolvidos de acesso ao mercado dos serviços, nos maiores países em desenvolvimento, gera muitas dificuldades. Por conseguinte, embora muitas tenham sido as matérias negociados neste *round* (incluindo também acesso para produtos industriais, instrumentos de defesa comercial, facilitação do comércio, propriedade intelectual, *standards*), as matérias que se vieram a constituir como impasse para as negociações — e isto desde o seu início — foram as que indicámos²³ (tal não obsta a que a complexidade do *conjunto* de todas as matérias em negociação (nomeadamente questões de integração profunda, medidas internas com impacto comercial e, de novo, a agricultura) aumente as dificuldades e os grupos internos em desacordo. Esta complexidade das matérias, por outro lado, relaciona-se com a divisão Norte-Sul, um facto que em si mesmo não é novo mas que ganha outra repercussão).

Em Julho de 2008 a falta de acordo entre as principais economias desenvolvidas (Austrália, Canadá, União Europeia, Japão, Estados Unidos) e os principais países em desenvolvi-

²³ Cfr. SCOTT e WILKINSON (2013: 27) e GANTZ (2013: 34-35).

mento (Brasil, China, Índia e Indonésia) revelou-se insusceptível de superação (as negociações ocorriam sobretudo no seio do G20, compreendendo a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, a China, a França, a Alemanha, a Índia, a Indonésia, a Itália, o Japão, o México, a Rússia, a Coreia do Sul, a Arábia Saudita, a África do Sul, a Turquia, o Reino Unido, os Estados Unidos e a União Europeia, mas as potências *supra* referidas dominavam as conversações, com intervenções pontuais de outros Estados). A este fracasso há que somar pelo menos um outro, em Genebra, em 2011 ²⁴.

10. Passemos a um aprofundamento de uma visão (por vezes acrítica) das causas deste fracasso, deixando para depois apreciações de outra índole. Em primeiro lugar, pode mencionar-se a ascensão do poder económico dos MICS (*middle income countries*) e, concomitantemente, alterações nas ‘coligações’ ou alianças entre Estados. O crescimento do número de membros e o facto de cada um deles contar com direito de veto, nas negociações, não correspondeu a um obstáculo

²⁴ Todas as negociações internacionais são negociações a dois níveis, na medida em que os negociadores têm que negociar com as suas contrapartes internacionais e também com representantes de grupos domésticos que poderão vir a ser afectados por acordos internacionais. Aumentando a sensibilidade política das matérias em apreço, aumentam as dificuldades em concluir os acordos. O fracasso das negociações sobre a agricultura pode ser atribuído às dificuldades em convencer os grupos agrícolas dos Estados Unidos em aceitar liberalização agrícola substancial. Por razões quase idênticas, os membros do G20, como a Índia e a China, têm dificuldades em aceitar liberalização agrícola sem a previsão de um fácil recurso a protecção de ‘salvaguarda’. Os seus produtores têm um argumento adicional, o de que necessitam de protecção face às importações subsidiadas originárias da América do Norte e da Europa. O fracasso das negociações, em 2011, deveu-se também à questão das salvaguardas e dos patamares necessários para as viabilizar, matéria muito sensível nos Estados Unidos. Cfr. MASWOOD (2014: 141).

enquanto estas negociações foram dominadas por uma mão cheia de partes negociadoras, nomeadamente os Estados Unidos e a União Europeia. Exercícios de bilateralismo arreigado, num contexto de passividade e aquiescência por parte dos países em desenvolvimento, simplificava as negociações e facilitava os acordos. As dificuldades negociais surgem quando alguns países em desenvolvimento, nomeadamente a China, a Índia e o Brasil, agora também a Rússia, desenvolvem consideráveis capacidades e qualificações para negociar e se vêm a revelar partes activas nessas negociações. É este ‘activismo’ que vem abalar o duopólio exercido pelos Estados Unidos e pela União Europeia ²⁵. Todavia, sendo certo que estes países em desenvolvimento contam com poder de bloqueio das negociações, não têm ainda capacidade para se assegurarem que as suas necessidades e interesses obtêm respostas no seio do sistema comercial multilateral (*effective positive law making strategy*); uma insuficiência que ajuda a explicar o impasse actual.

No que respeita a alianças com projecção recente ou actual, mencionou-se já o grupo que compreende o Brasil e a Índia, abrangendo mais tarde a China e, por último a Rússia. Inicialmente, em termos de liberalização do comércio de produtos agrícolas, os interesses do Brasil alinhavam-se com os dos Estados Unidos e os da Índia articulavam-se sobretudo com os da União Europeia. Em Cancun, as propostas conjuntas Estados Unidos — União Europeia sobre a agricultura reorientaram as posições do Brasil e da Índia, permitiram a sua articulação e levaram, por parte destes países, a uma nova dinâmica das negociações no seio do G20 ²⁶. Como outras alianças de países em desenvolvimento (ou em que estes par-

²⁵ MASWOOD, *ibidem*.

²⁶ Cfr. GANTZ (2013: 37).

ticipam) formadas no decurso do *Doha Round*, temos o G20, o NAMA11 e o G33, para além de grupos regionais (ACP) e dos grupos que representam os PMA e as economias pequenas e vulneráveis. Alguns destes grupos, nomeadamente os G20, NAMA11 e G33 são tecnicamente capazes e podem ombrear com a capacidade negocial dos países desenvolvidos mais proeminentes, nas negociações de Doha ²⁷ ²⁸.

²⁷ Cfr. ISMAIL (2011: 131).

²⁸ Apesar do que se acabou de referir, existem divergências nos objectivos e nas preocupações dos países em desenvolvimento. Os interesses destes Estados, mesmo quando, em público, se revelam convergentes, não são, de todo, monolíticos. Na verdade, a intransigência do Brasil, da Índia e da China e a dificuldade que assumem em abrir adicionalmente os seus mercados, lamentadas por países latino-americanos e asiáticos (*v.g.* Chile, Colômbia, Malásia, Paquistão), provam-no. Outro motivo de discórdia está na insistência do Brasil e da Índia em se manterem como beneficiários de tratamento especialmente favorável, utilizando-o para fins proteccionistas. O receio das importações chinesas é também um facto, mesmo pela parte de países em desenvolvimento, *v.g.* países do MERCOSUL. Estes países podem, por este motivo, recear a descida de impostos da nação-mais-favorecida sobre importações de produtos industriais chineses e têm, nomeadamente o Brasil e a Argentina, criado barreiras comerciais a estes produtos (GANTZ, 2013: 38-40). Concomitantemente, o Brasil tem-se insurgido contra uma eventual política cambial agressiva da China e convocou mesmo o Grupo de Trabalho da OMC sobre Comércio, Dívida e Finanças para se debruçar sobre a matéria e as suas implicações. Por seu turno, a China, que aceitou fazer concessões substanciais no âmbito da negociação do seu protocolo de adesão à OMC, de 2001 (os impostos alfandegários do Brasil e da China são superiores aos da China em cerca de 30-40%), tem agora dificuldades em adiantar novas concessões relevantes. Por outro lado, não quer prescindir do seu estatuto de país em desenvolvimento nem pretende ser diferenciada de outros países em desenvolvimento. Por último, no que respeita ao acesso a mercados e à facilitação do comércio, as suas preocupações comungam das preocupações dos países desenvolvidos.

É assim cada vez mais óbvio que existem diferenças importantes entre os interesses e as prioridades dos países em desenvolvimento da

11. Centremo-nos agora na natureza das propostas dos países em desenvolvimento. As propostas que estes países adiantaram nas negociações do *Doha Round* podem, tendo como critério o objectivo que prosseguem, ser integradas nos seguintes grupos:

- a) clarificação de disposições de tratamento especialmente favorável, (vistas estas, fundamentalmente, como obrigações que recaem sobre os países desenvolvidos), nos planos material (do seu sentido e natureza) e do seu alcance (cerca de 50 propostas). Estamos a pensar, nomeadamente, em disposições com algum conteúdo programático, pensadas em particular para proveito dos PMA, e de que podem resultar também obrigações concretas para membros da OMC não beneficiários (*v. g.* proposta africana de interpretação do art. 36.º, pars. 2 e 7 do GATT; proposta do mesmo grupo africano relacionada com a implementação do n.º 2 do art. 66.º do TRIPS). Estamos também a pensar em propostas que conferem densidade a disposições de tratamento especialmente favorável, ao ponto de por vezes se pretender mesmo a especificação de vias de recurso para o sistema de resolução de litígios; ou em obrigações de informação e transparência, em regra através da apresentação obrigatória de relatórios. Procura-se por esta última via fazer reverter em favor destes países o *shaming effect* da denúncia de eventuais insuficiências no cumprimento de obrigações, por parte dos países desenvolvidos (adiantaram-se propostas no âmbito do GATS, art. 5.º, do seu anexo sobre telecomunicações (par. 6.º) e no âmbito do TRIPS, arts. 7.º, 8.º e 66.º, n.º 2);

OMC. Para os PMA existirá alguma homogeneidade, mas também diferenças, nestes planos. Cfr. Low (2007: 324), que desde logo sublinha ser pressuposto errado o de que todos os países em desenvolvimento podem ser tratados da mesma forma.

- b) novas cláusulas de tratamento especialmente favorável (30 propostas). Estas propostas normalmente solicitam mais assistência técnica, maior transferência de tecnologias, derrogações de obrigações que se consideram prejudiciais para o desenvolvimento ou para a satisfação de necessidades financeiras ou comerciais;
- c) prolongamento de períodos transitórios, derrogações temporárias, etc. (cerca de 20 propostas);
- d) afirmação ou reforço do carácter vinculativo de disposições de tratamento especialmente favorável, objecto de cerca de 18 propostas (*v.g.* propostas relacionadas com o art. 3.º, n.º 5 (j) do acordo sobre procedimentos em matéria de licença de importações, ou com o n.º 10 do art. 4.º do memorando sobre consultas e resolução de litígios)²⁹;
- e) salvaguarda do *acquis* do regime comercial preferencial (4 propostas)³⁰.

Parte destas propostas pretendem conferir carácter permanente a disposições de tratamento especialmente favorável em áreas sensíveis para o desenvolvimento, como sejam consolidações alfandegárias, subsídios, antidumping, TRIPS e TRIM.

Numa apreciação sobre a natureza e sentido destas propostas, rapidamente se conclui que a discussão sobre o desenvolvimento parece em larga medida parada no tempo. Muitas das exigências de grande parte dos países em desenvolvimento, embora agora enquadradas num contexto de maior participação

²⁹ Cfr. KESSIE (2007: 35). Os países em desenvolvimento entendem que as disposições de tratamento especialmente favorável devem ter natureza vinculativa e não ser entendidas como meras disposições de *best endeavour*. É certo que a Declaração de Doha aponta no mesmo sentido, ao estabelecer em mandato que as disposições de tratamento especialmente favorável devem ser revistas com a finalidade de as tornar mais precisas, eficazes e operacionais. Não obstante, um acordo sobre estas disposições é difícil de alcançar.

³⁰ Seguimos ROLLAND (2012: 244).

nas negociações, são semelhantes àquelas que se colocavam há três ou quatro décadas atrás, se não mais: alterações nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos, melhor acesso para os produtos ‘tropicais’ de países em desenvolvimento, *roll back* em cláusulas de escalada de tributação alfandegária e combate a outras barreiras com algum grau de sofisticação às exportações de produtos manufacturados destes países. Para mais, outros temas, que recuam pelo menos ao *Uruguay Round*, mantêm a sua actualidade: assistência técnica, *aid for trade*, revisão do mecanismo de consultas e resolução de litígios, entre outros. Por último, exigências destes países de autonomia (*policy space*) na definição de políticas económicas (políticas industriais) com impacto no desenvolvimento traduzem-se em propostas de derrogações que recordam as dos anos 60 e 70 (em especial, protecção de indústrias nascentes). Desta forma, não se pode afirmar a existência de uma nova abordagem ao problema do desenvolvimento, no seio da OMC ³¹.

12. O exemplo da China, um caso por muitos visto como de desenvolvimento industrial liderado pelo Estado, e a crise internacional têm incentivado vários países a adoptar ou pelo menos a encarar a adopção de políticas governamentais industriais, eventualmente de natureza ‘estratégica’ (dirigidas nomeadamente ao sector ambiental, *v. g.* de energia não poluente), sejam eles países desenvolvidos (Estados Unidos, países europeus) ou países em desenvolvimento (Brasil, Vietname, Rússia, África do Sul, Índia). Uma renovada afirmação da política industrial é, naturalmente, obstáculo às negociações multilaterais (em matérias como subsídios, impostos alfandegários, restrições quantitativas). Num plano ligeiramente distinto mas com atitudes à reafirmação de *policy space*, pense-se nas barreiras

³¹ Cfr. ROLLAND (2012: 243; 328).

técnicas ou sanitárias e fitossanitárias, cuja aplicação, legítima ou eventualmente proteccionista, a coberto de preocupações da saúde pública ou dos consumidores, tipicamente apresenta um impacto comercial negativo. Dificilmente estas barreiras serão objecto de negociações comerciais multilaterais, seja no âmbito de um *round* mais alargado, seja isoladamente.

13. Terminaremos este excursus pelas causas do fracasso do *Doha Round* focando dois tópicos que por vezes se qualificam como escolhos para o sucesso das negociações multilaterais (exactamente para questionarmos essa qualificação): o requisito do consenso e o princípio do compromisso único (v. *supra*), em regra objecto, nestas circunstâncias, de uma comparação desfavorável com eventuais votações por maioria e com a fórmula dos acordos plurilaterais. A exigência de consenso permite que um qualquer Estado possa, de acordo com as disposições aplicáveis ou a prática seguida, vetar a adopção de deliberações e impedir o sucesso de negociações. O princípio do compromisso único, com o corolário da assunção, por parte dos acordos comerciais, de uma típica natureza multilateral, revelar-se-á muito pouco adequado quando os interesses dos países desenvolvidos, dos principais países em desenvolvimento, dos outros países em desenvolvimento e ainda dos PMA divergem significativamente. Estes, na visão que acompanhámos, são princípios a que usualmente se imputam responsabilidades no impasse que se gerou.

Na verdade, estes princípios dão força aos países em desenvolvimento, os mais carenciados dela, nomeadamente num confronto com países desenvolvidos. Depois, não impedem que as negociações se centrem na ‘massa crítica’³² nem

³² A este propósito, GANTZ (2013: 45-46) recorda que mesmo no *Uruguay Round* o número de partes contratantes que efectivamente nego-

impedem abordagens de ‘geometria variável’ na definição das concessões que se espera que os vários membros da OMC avancem (e nem todos terão que as fazer). Por outro lado ainda, um acordo sem a participação das principais potências comerciais é acordo votado a fracasso, já que a ausência dessas economias retira relevo a quaisquer compromissos assumidos, quiçá por um pequeno grupo de países em desenvolvimento. Uma ‘fuga’ para os acordos plurilaterais ou para um processo de tomada de decisões por votação não representará grande diferença, se as principais potências se absterem de negociar ou de participar nos compromissos.

A opção entre a manutenção do compromisso único e a popularização da fórmula dos acordos plurilaterais permite lembrar o seguinte. A grande razão para optar por acordos plurilaterais é evitar o ‘free riding’, sobretudo se uma ou algumas grandes potências não quiserem participar, oferecendo concessões na área ou no sector pelo menos na medida da

ciou era baixo (Estados Unidos, União Europeia, Canadá, Japão, Brasil, Índia e mais alguns). Provavelmente, continua o autor, o número de membros na OMC será uma razão relativamente pouco importante para o fracasso do *Doha Round*. Mais relevante será a falta de acordo entre os negociadores dominantes — Estados Unidos, União Europeia, China, Índia e Brasil — embora um qualquer Estado possa, como temos referido, bloquear um consenso.

A falta de motivação para completar o *Doha Round* reflecte-se até na relativa ausência de entusiasmo para ultimar um dos poucos sucessos deste ciclo; o acordo de Hong Kong (2005) sobre uma alteração formal do acordo TRIPS. Esta alteração visa facilitar o comércio de produtos farmacêuticos essenciais para lidar com emergências de saúde pública, nomeadamente o VIH/SIDA e a Malária. O acordo sobre o novo artigo 31.º bis do TRIPS, a única alteração a um dos acordos da OMC desde a sua adopção, em 1995, exige uma maioria de 2/3 dos membros da OMC para poder, formalmente, entrar em vigor (está a ser aplicado provisoriamente desde 2005...). Em meados de 2012 menos de metade dos membros da OMC tinha aprovado a alteração.

pretensão das demais grandes potências comerciais. A sua exclusão, não obstante, não os torna necessariamente interessados em avançar propostas. O incentivo não se verificará, se os países demandados entenderem que têm pouco para oferecer. Nessa medida, um acordo plurilateral não garante o sucesso, em ultima instância, da fórmula multilateral, se nos detivermos nas grandes economias, a sua presença ou ausência nesses tratados

Os acordos plurilaterais apenas poderão revelar-se um instrumento eficaz para lidar com questões de acesso a mercados se as concessões trocadas pelos membros que se integrem no clube forem economicamente relevantes³³. Para o efeito, estes acordos terão que se revelar mini-multilaterais, agregando um número vasto de partes contratantes e nelas incluindo as principais potências económicas. Por outro lado, ter-se-ia que combinar acordos sobre novas áreas, áreas de fronteira face aos acordos tradicionais, com outros acordos especificamente orientados para o desenvolvimento. E, mesmo nestas circunstâncias, o aproveitamento desta fórmula não deixaria de suscitar a possibilidade de marginalização de países em desenvolvimento (veja-se o que se passou no *Tokyo Round*) e, em particular, do isolamento dos PMA. Em acréscimo, renova-se o problema da aplicação incondicional da cláusula da nação-mais-favorecida, já objecto de contencioso na sequência (dos acordos plurilaterais) do *Tokyo Round*³⁴.

Outra hipótese de *relaxar* o princípio do compromisso único seria através da celebração de acordos multilaterais sobre as áreas em que já há consenso (estamos a entender o princípio do compromisso único como implicando que a cele-

³³ Este não será o caso do NAMA ou da agricultura no *Doha Round*. Cfr. HOEKMAN (2013: 51-52).

³⁴ Cfr. WILKINSON (2014: 118 ss.).

bração de acordos sobre áreas específicas deva esperar pela conclusão das negociações sobre um conjunto alargado de matérias). Veja-se a hipótese de um acordo sobre facilitação de comércio, que beneficia a generalidade dos membros da OMC, tanto na qualidade de exportadores como de importadores, e que, em si mesmo, gera ganhos para todos os participantes e garante reciprocidade. Outros acordos, de que resultam vantagens desigualmente repartidas e cuja celebração multilateral só é possível enquanto peças de um pacote de acordos, teriam que aguardar³⁵. Esta hipótese já se concretizou, com a adopção de um acordo sobre facilitação do comércio, em Novembro de 2014.

14. A falência das negociações não se dá sem consequências e significará bem mais do que a simples estagnação do multilateralismo, com a vigência dos acordos do *Uruguay Round* a prolongar-se por um período indefinido, sem rivais no presente ou no horizonte. Ao invés, as implicações já se traduzem e continuarão a traduzir-se num desvio para os acordos de integração regional (e, possivelmente, para os acordos plurilaterais e para o unilateralismo). Para mais, enquanto o *Doha Round* se foca fundamentalmente em reduções nas tradicionais barreiras comerciais, pautais e não pautais, o mundo dos negócios está interessado em outras políticas ou em outros domínios, como sejam o investimento, a concorrência, a facilitação do comércio (até para apoiar o aprofundamento de casos de internacionalização do processo produtivo) e o comércio electrónico. Estas matérias mais facilmente se convertem em objecto para negociações regionais, sobretudo com a eliminação das negociações multilaterais, em 2004, de quase todos os *Singapore Issues*.

³⁵ WILKINSON, *ibidem*.

Nestas circunstâncias, restará à OMC um papel importante no controlo da aplicação das regras comerciais dos acordos multilaterais em vigor desde 1995 e alguma relevância sobre matérias em que o consenso seja possível. No plano da liberalização comercial, a OMC estará sujeita a uma erosão progressiva, como já acontece actualmente e aconteceu ao longo da década passada, pela via da afirmação do regionalismo. Num outro plano, a OMC deixará também de cumprir a sua função ‘legislativa’. Mesmo que a instituição permaneça, essa função — a de servir de fórum para a negociação e criação de novas regras, tanto em velhas matérias como em novas matérias —, degrada-se ou esvanece-se. Estará reservada para os acordos de integração regional ou para os acordos plurilaterais a capacidade de mobilizarem as agendas negociais do presente e do futuro.

No que respeita aos países em desenvolvimento, o desvio de um fórum multilateral de negociações para uma plétora de acordos de integração regional altera de novo a dinâmica da participação destes países na formulação das regras comerciais internacionais. Por um lado, no âmbito da constituição de espaços de integração regional unicamente com países em desenvolvimento, ser-lhes-á possível controlar os exactos termos dos acordos. Já se estivermos perante acordos de integração regional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, estes poderão revelar-se a parte mais fraca e nem sequer poderão utilizar a seu favor o ‘poder dos números’ (por exemplo, no acordo de comércio livre entre a China e a ASEAN exclui-se a propriedade intelectual; já nos acordos de parceira económica entre a União Europeia e África procura-se a sua inclusão ³⁶).

³⁶ Cfr. ROLLAND (2012: 102-103). A este propósito, LOW (2007: 341) interroga-se sobre o que explica que obrigações que os países em desenvolvimento não querem assumir multilateralmente, em matérias

Bibliografia citada

- BACCHETTA, Marc; JANSEN, Marion (2003): *Adjusting To Trade Liberalization — The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genebra, World Trade Organization.
- CUNHA, Luís Pedro (2008): *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- (2011): “GATT, OMC e países em vias de desenvolvimento; uma perspectiva actual”, *Temas de Integração*, n.º duplo 29-30.
- GANTZ, David A. (2013): *Liberalizing International Trade after Doha*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- HOEKMAN, Bernard (2013): “The Doha Development Agenda 10 years on: what next?”, in Rorden Wilkinson e James Scott (eds.), *Trade, Poverty, Development — Getting beyond the WTO’s Doha deadlock*, Londres, Routledge.
- ISMAIL, Faizel (2011): “Rediscovering the Role of Developing Countries in the GATT”, in Yong-Shik LEE *et al.* (eds.), *Law and Development Perspective on International Trade Law*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- KESSIE, Edwini (2007): “The Legal Status of Special and Differential Treatment Provisions under the WTO Agreements” in George A. Bermann e Petros C. Mavroidis (eds.), *WTO Law and Developing Countries*, Nova Iorque, Cambridge.
- LEE, Yong-Shik (2011): “World Trade Organization and Developing Countries: Reform Proposal”, in Yong-Shik LEE *et al.* (eds.), *Law and Development Perspective on International Trade Law*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Low, Patrick (2007): “Is the WTO Doing Enough for Developing Countries?”, in George A. Bermann e Petros C. Mavroidis (eds.), *WTO Law and Developing Countries*, Nova Iorque, Cambridge.
- MASWOOD, S. Javed (2014): *Trade, Development and Globalization*, Londres, Routledge.

como concorrência, investimento, ambiente, direitos sociais, ambiente e compras públicas, o venham a ser regionalmente. Maior pressão? Convicção de maiores ganhos? Em comentário ao texto de Low, Wilfred J. Ethier admite que pode ser a intenção de atrair investimento directo externo. Tal terá sido o caso do México, no âmbito da NAFTA.

- OYEJIDE, T. Ademola (2002): “Special and Differential Treatment”, in Bernard HOEKMAN *et al* (eds.), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington, The World Bank.
- QURESHI, Asif H. (1996): *The World Trade Organization — Implementing international trade norms*, Manchester, Manchester University Press.
- ROLLAND, Sonia E. (2012): *Development at the WTO*, Oxford, Oxford University Press.
- SCOTT, James; WILKINSON, Rorden (2013): “The poverty of the Doha round and the least developed countries”, in Rorden Wilkinson e James Scott (eds.), *Trade, Poverty, Development — Getting beyond the WTO’s Doha deadlock*, Londres, Routledge
- WILKINSON, Rorden (2014): *What’s Wrong with the WTO and how to fix it*, Cambridge, Polity Press.

Resumo: Procuraremos neste texto identificar as causas do fracasso do *Doha Round*, admitindo que estas são em alguma medida projecção do *Uruguay Round*, e articularemos esta matéria com algumas reflexões sobre a OMC e o desenvolvimento económico dos países em desenvolvimento (tanto no que se refere à generalidade destes como no que toca, especificamente, aos *países mais atrasados*). Para o efeito, discutiremos criticamente eventuais responsabilidades que se possam cometer aos seguintes tópicos: *a)* o princípio do consenso; *b)* o princípio do compromisso único; *c)* as disposições que conferem aos países em desenvolvimento um tratamento *especial e diferenciado* ou *especialmente favorável*. No tratamento desta última matéria convocaremos aspectos da evolução do GATT (e da OMC) desde a sua génese até ao *Uruguay Round* (e para além dele, no que se refere ao debate em curso).

Palavras-chave: OMC; sistema comercial multilateral; países em vias de desenvolvimento; países mais atrasados; comércio internacional.

The failure of the Doha Round and the development issue

Abstract: The aim of the text is to identify the causes of the failure of the *Doha Round*, assuming that they are to some extent a projection of the *Uruguay Round*. In this connection, some reflections are made about the WTO and the economic development of developing countries (in what concerns LDCs and LLDCs). To this end, any possible responsibilities that might be committed to the following topics are critically discussed: *a)* the principle of consensus; *b)* the principle of the single undertaking; *c)* the provisions which provide developing countries with the guarantee of a special and *differential* or *special* and

favorable treatment. In the treatment of the latter topic, aspects of the evolution of the GATT (and the WTO), since its beginning to the *Uruguay Round* (and beyond, in what is related to the discussion still ongoing), will be examined.

Keywords: WTO; multilateral trading system; developing countries; least developed countries; international trade.

Luís Pedro Cunha

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra