

The World Trade Organization and the US-China 'trade war'

A Organização Mundial do Comércio e a 'guerra comercial' EUA-China

José Pedro Teixeira Fernandes
Portuguese Institute of International Relations (IPRI)

Resumo—Uma 'guerra comercial' entre os EUA e a China eclodiu nos últimos anos. O principal objectivo deste artigo é tentar compreender a forma como o conflito comercial EUA-China se projecta na OMC. Na análise foi usada uma metodologia de tipo qualitativo assente numa pesquisa documental e num recurso selectivo à literatura científica relevante para a temática. Foram ainda usados alguns estudos empíricos para obtenção de dados quantitativos sobre litígios comerciais internacionais. Quanto à análise, foi estruturada da seguinte forma. Um primeiro ponto aborda a formação do sistema comercial global contemporâneo. Em seguida é analisada a transformação do optimismo inicial sobre a OMC num crescente cepticismo. É ainda discutido o impacto que a adesão da China à OMC teve na perda de atracção euro-americana pela organização. Nos pontos subsequentes são analisadas as repercussões da 'guerra comercial' EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios e o uso da excepção de segurança. A análise termina com uma breve reflexão sobre a forma como os problemas e as tendências identificados se projectam no futuro da OMC e do comércio global.

Palavras-Chave—OMC, EUA, China, Guerra Comercial, Resolução de Litígios.

Abstract—A 'trade war' between the the USA and China has broken out in recent years. The main purpose of this article is to try to understand how the USA-China trade conflict undermines the WTO. In the analysis was used a qualitative methodology based on documentary research and complementary the scientific literature relevant to the subject. Empirical studies were also used to obtain quantitative data on international commercial disputes. Regarding the analysis, it was structured as follows. A first point deals with the formation of the contemporary global trading system. A second point with the transformation of the initial optimism about the WTO into a growing skepticism. In a third point is discussed the impact that China's accession to the WTO has had on the loss of Euro-American attraction for global multilateral trade agreements. In the last sections, both the repercussions of the US-China 'trade war' on the Dispute Settlement Body and the use of the security exception are analyzed. The paper ends with a brief reflection on how the problems and trends identified are projected into the future of the WTO and global trade.

Keywords—WTO, USA, China, Trade War, Dispute Settlement.

Submitted—21-01-2020. **Accepted**—01-06-2020.



-
- *José Pedro Teixeira Fernandes, researcher at IPRI - Portuguese Institute of International Relations - NOVA University of Lisbon, and Coordinating Professor at ISCET (Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
E-mail: jptfernandes@gmail.com*

1 Introduction¹

TENDO entrado em funcionamento a 1 de Janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) criou grandes expectativas em torno da sua actuação. Emergia como um dos rostos visíveis da globalização, como uma organização internacional capaz de abrir, ainda mais, os mercados nacionais ao comércio mundial, mas também de o regular de uma forma equilibrada entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Vinte e cinco anos depois a OMC tem um papel que ficou bastante aquém das expectativas iniciais. Não conseguiu concluir a ambiciosa negociação comercial global que se propôs realizar (Brandi e Helble 2011; Martin e Mercurio 2017). Vários acordos comerciais internacionais importantes têm sido negociados à sua margem, pelos EUA e a União Europeia (Bagwell, Bown, e Staiger 2016). Uma ‘guerra comercial’ entre as duas maiores potências comerciais estaduais (os EUA e a China) eclodiu nos últimos anos, provocando efeitos negativos no comércio internacional e na abertura dos mercados (Crowley 2019). E o Director-Geral da organização, o diplomata brasileiro Roberto Azevêdo, anunciou o abandono do cargo um ano mais cedo, a 31 de Agosto de 2020 (WTO 2020). Uma pergunta decorre naturalmente de toda esta situação: que aconteceu à OMC que parece hoje ter um papel cada vez menor no comércio global? Face a este contexto, o principal objectivo do artigo é procurar compreender as razões mais profundas das dificuldades que a OMC atravessa, em particular as que resultam para a organização do conflito comercial e político em curso, entre os EUA e a China.

Sendo o campo teórico dos estudos internacionais marcado por grande diversidade (Dunne et. al. 2016), em termos de enquadramento nas grandes correntes das Relações Internacionais a análise vai estar próxima da visão do mundo neo-realista, usando, também, fundamentalmente, as suas lentes teórico-conceptuais. A escolha baseia-

se na proximidade dessa corrente teórica com a visão do mundo do autor sobre a economia política internacional, da qual o comércio internacional é uma sub-área. Teve ainda em conta a sua adequação ao tipo de estudo que se pretendeu efectuar onde as rivalidades e a competição entre Estados, especialmente entre as duas maiores potências comerciais globais, são aspectos particularmente relevantes na análise. Assim, a linha seguida é próxima do trabalho já clássico de Robert Gilpin (2001). Claro que isso não significa que a temática investigada não possa ser analisada sob outras perspectivas teóricas, assentes em diferentes concepções epistemológicas e ontológicas, mas esse seria um outro tipo de abordagem provavelmente com outros objectivos específicos. Para além da opção teórica apontada, agora em termos metodológicos a escolha passou pelo recurso a uma metodologia de tipo qualitativo assente numa pesquisa nos textos oficiais da OMC e complementarmente num recurso selectivo à literatura científica relevante para esta temática. Foram ainda usados alguns estudos empíricos para obtenção de dados quantitativos sobre litígios comerciais internacionais. Quanto à análise a seguir apresentada, foi estruturada da seguinte forma. Num primeiro ponto é passado em revista o sistema comercial contemporâneo, desde a sua origem no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) até à actual OMC. Em seguida é analisada a transformação do optimismo inicial num cepticismo sobre a capacidade da organização responder adequadamente aos problemas do comércio multilateral-global. Ainda no âmbito procura das razões mais profundas desse cepticismo é analisado em seguida o impacto que a adesão da China à OMC teve na perda de atracção euro-americana pela organização. Nos pontos subsequentes são analisadas as repercussões da ‘guerra comercial’ EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios da OMC e, ainda que de forma sucinta e exploratória, o uso (e abuso) da excepção de segurança nacional prevista no artigo XXI do GATT, no contexto dessa mesma conflitualidade. A análise termina com uma breve reflexão sobre a maneira como as tendências analisadas se projectam no futuro da OMC e do comércio global, as quais sugerem grandes dificuldades de funcionamento da organização nos próximos tempos.

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2622>

1. No texto é usada a ortografia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990. O autor agradece os comentários e sugestões efectuadas pela arbitragem científica anónima, os quais contribuíram para valorizar a versão final do artigo.

2 O sistema comercial global contemporâneo: origem e traços fundamentais

As raízes do sistema comercial global contemporâneo encontram-se à saída da II Guerra Mundial, nos acordos de Bretton Woods (1944). Esse período foi determinante para a configuração do mundo tal como ainda hoje o conhecemos (Fernandes 2013, 102-111). A par do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), estava prevista a instituição de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Em 1947 foi adoptado um compromisso comercial limitado nos seus propósitos, baseado numa parte do dispositivo da Carta de Havana — que seria o Tratado instituidor da Organização Internacional do Comércio. Quanto ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) previa-se ser apenas um compromisso transitório, para funcionar até à entrada em funcionamento OIC. Não foi assim que aconteceu. Quando emergiu a actual globalização, na segunda metade dos anos 1980, ainda era esse o quadro de regras e institucional existente para o comércio internacional. Com o sistema do GATT surgiram diversas regras e mecanismos para facilitar as trocas comerciais, entre os quais se destacam os seguintes (Fernandes 2013, 105-106): (i) diminuição gradual dos direitos aduaneiros; (ii) aplicação da cláusula da nação mais favorecida entre todos os membros; (iii) criação de um sistema multilateral garantindo o acesso de novos países aos mercados externos; (iv) afastamento de obstáculos não pautais, ou seja, outras medidas públicas que não são direitos aduaneiros mas criam distorções nas trocas comerciais. No âmbito do GATT foi desenvolvida, periodicamente, uma actividade de negociação multilateral com vista à redução dos direitos aduaneiros. Nos primeiros tempos as negociações eram restritas a produtos industriais e aos direitos aduaneiros sobre estes. A partir do Kennedy Round, nos anos 1960, assistiu-se a um alargamento das matérias sujeitas às negociações comerciais. Nessa altura, ocorreu também um grande aumento de número Estados subscritores do GATT. Esse duplo aumento — de Estados e de matérias negociais —, apesar de um sinal de sucesso, trouxe também consequências negativas. A

mais óbvia foi o enorme aumento da complexidade das negociações, com reflexos nos seus resultados como veremos mais à frente.

Face aos projectos de iniciais de Bretton Woods, a instituição da OMC² nos anos 1990 foi, de alguma forma, o ressurgimento da ideia de uma organização comercial internacional no âmbito do sistema das Nações Unidas (a já referida OIC dos anos 1940). Ainda de acordo com Fernandes (2013, 107-108; ver também Medeiros 1999, 329-330), ao longo do tempo, o sistema comercial do GATT evidenciou debilidades no seu funcionamento, desde logo quanto ao objectivo de evitar abordagens proteccionistas ou mercantilistas das trocas internacionais. Em parte, esse problema resultou da ausência de formulação de uma política comercial global, ou seja, de uma abordagem abrangente aos problemas do comércio internacional. Ao mesmo tempo, o comércio internacional foi objecto de acordos relativamente restritos, sobretudo centrados nos direitos aduaneiros e outras restrições pautais sobre mercadorias. Um outro problema estava ligado ao abuso das cláusulas de salvaguarda por muitos países que perturbaram o bom funcionamento do sistema comercial internacional e mostraram a existência de um proteccionismo sofisticado. O GATT também não estava vocacionado para o comércio entre os países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos (ou países avançados e países menos avançados). A OMC surgiu, assim, para tentar superar todas essas debilidades e ampliar o sistema comercial multilateral do GATT³, o qual resultou, como explicado, das contingências da não criação da organização inicialmente prevista.

A par de uma concepção ampla de comércio internacional, uma das grandes virtudes da OMC, tal como esta surgiu em 1995, decorre da abrangência planetária dos seus membros. Estes tornam-na uma organização muito mais global do

2. A Organização Mundial do Comércio foi criada pelos acordos de Marraquexe de 1994, no âmbito do Acto Final da Ronda do Uruguai. Ver o Acordo de Marraquexe que estabelece a Organização Mundial do Comércio, disponível em https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm, acedido a 15/04/2020. A organização entrou em funcionamento no início de 1995.

3. O GATT, sob a forma de GATT 1994, passou a fazer parte do acordo que institui a OMC, continuando a regular o comércio internacional de mercadorias sempre que não colidisse com o dispositivo da organização.

que o GATT 1947, ou seja, mais genuinamente vocacionada para o comércio mundial na sua plenitude. Mas estas grandes virtudes da organização face ao GATT trouxeram consigo também fragilidades inicialmente subestimadas. A abrangência dos seus membros deu origem a um conjunto extraordinariamente heterogêneo de interesses de difícil conciliação (Laïdi 2008). A dificuldade foi acrescida pelo facto de as deliberações na OMC estarem sujeitas ao princípio do consenso, pois esta manteve tal prática de funcionamento oriunda dos tempos do GATT 1947. Assim, a forma de deliberação é similar à existente na Assembleia Geral das Nações Unidas e à de outras organizações do sistema das Nações Unidas onde cada Estado tem 1 voto (Laïdi 2008). Afastou-se da forma de deliberação instituída nas organizações de Bretton Woods (BIRD e FMI), muito mais selectiva. (Por exemplo, no caso do FMI, o peso na deliberação está directamente ligado à participação dos Estados nos recursos do Fundo.) Na OMC a autoridade decisória suprema é a Conferencia Ministerial e integra representantes de todos os membros que se reúnem, pelo menos, uma vez de dois em dois anos⁴. Aí, como referido, não há qualquer privilégio de voto atribuído às maiores economias/potências comerciais. O princípio estabelecido no artigo IX ponto 1 do Acordo de Marraquexe⁵ é o de que cada Estado dispõe de 1 voto. O sistema, como já referido, foi desenhado de maneira a que a decisão seja fundamentalmente tomada por consenso — ou seja, com aceitação por todos os membros de um determina proposta de decisão. Os processos informais de tomada de

decisão, os chamados *Green Room meetings*⁶, têm também papel de relevo na OMC, notando-se aqui a já referida continuidade face ao funcionamento do GATT 1947. Todavia, da parte dos chamados países menos avançados, esse sistema é visto como não lhes sendo favorável e tem sido contestado e objecto de várias críticas (Jones 2009).

Outra das inovações mais relevantes da OMC face ao GATT foi a criação de um Órgão de Resolução de Diferendos. Como notou Fernandes (Jones 2009, 110-111), a sua instituição no comércio mundial global foi uma evolução necessária face ao sistema anterior. A experiência do GATT mostrou a falta de segurança jurídica ligada à multiplicidade de litígios que ocorreram sobretudo a partir do *Tokyo Round*. Na prática, o que acontecia era que qualquer uma das partes em litígio podia adiar indefinidamente a resolução (Fernandes 2013; Medeiros 1999). Ao mesmo tempo, tornou-se evidente a debilidade das medidas de sancionamento no caso de não respeito por uma decisão de um Estado. Para suprir tais deficiências foi criado um sistema integrado de resolução de litígios — destinado aos membros da organização e a outros Estados signatários de acordos plurilaterais — com aplicação a todos os sectores enquadrados pelo Acto Final do *Uruguay Round*, , tais como mercadorias, serviços e propriedade intelectual, entre outros. Todavia, também este sistema de resolução de diferendos, inicialmente visto como um grande progresso e sucesso, ficou no centro das tensões políticas que hoje se projectam na OMC pelas razões que veremos mais à frente.

4. Tal como estabelecido no artigo IV, ponto 1, do Acordo de Marraquexe que estabeleceu a OMC

5. O Artigo IX, ponto 1 do Acordo de Marraquexe confere a cada membro direito a um voto. Atribuiu, dessa forma, o mesmo estatuto a todos os Estados-membros independentemente da quota, maior ou menor, no comércio internacional e do seu peso na economia mundial.

6. Na prática da OMC existem diversos processos informais relevantes, embora sem carácter oficial, que visam facilitar o consenso entre os seus membros. As consultas informais ocorrem a todos os níveis do processo de tomada decisão. Algumas envolvem todos os Estados-membros, como os encontros entre os chefes das delegações. Outras são reuniões de grupos mais restritos, sendo estas uma peça importante nos mecanismos informais de consultas e de decisão. O caso mais conhecido é o dos chamados *Green Room meetings*. Estes últimos são promovidos por iniciativa do Director-Geral (*Green Room* é o nome informal da sua sala de Conferências) e incluem tradicionalmente potenciais comerciais como os EUA, a União Europeia, o Japão e o Canadá, às quais se juntam outros Estados com um interesse de relevo nessa discussão comercial, normalmente até 30. Ver também o Glossário da Organização Comercial do Comércio, disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/green_room_e.htm, acedido a 15/04/2020.

3 Do optimismo à descrença no sistema multilateral-global

Como já notado, na altura da criação OMC, em parte devido ao optimismo dos primeiros tempos da globalização — o qual acompanhou o final da Guerra-fria — as expectativas em torno da organização eram bastante elevadas. Esperava-se que esta pudesse iniciar e concluir um abrangente ciclo de negociações do comércio internacional num mundo cada vez mais globalizado, que superasse amplamente os resultados obtidos na ronda do Uruguai (1986-1994), a última do GATT. Na realidade, isso nunca aconteceu. Em finais dos anos 1990, em Seattle, nos EUA, deu-se uma tentativa falhada de iniciar um novo ciclo negocial global: a Ronda do Milénio (Fernandes 2013, 121). Na prática, acabou por ser uma vitória para os movimentos anti-globalização e/ou ou alter-globalização da época. Dois anos mais tarde, foi lançada a Ronda de Doha, o primeiro ciclo de negociações comerciais internacionais no âmbito da OMC. Teve a sua abertura em finais de 2001, na capital do Qatar, num contexto de tensões político-militares internacionais, devido aos atentados terroristas de 11 de Setembro nos EUA.

Mas a agenda traçada para as negociações — conhecida como Agenda de Doha para o Desenvolvimento [ver WTO s/d.(a)] —, provavelmente foi ambiciosa em excesso (Fernandes 2013, 121-122). As negociações pretendiam abranger múltiplas áreas comércio internacional [ver WTO s/d.(b)], em dossiers temáticos como a agricultura, os serviços, a facilitação do comércio, as normas, o meio ambiente, as indicações geográficas e a propriedade intelectual, entre outros. Assim, o comércio seria um potenciador de desenvolvimento (temática atractiva para os países menos desenvolvidos); e as regras do sistema comercial internacional seriam revistas de forma a eliminar, o mais possível, os obstáculos não pautais (temática do interesse dos países mais desenvolvidos). As questões ambientais ligadas ao comércio entraram na agenda negocial com grande projecção mediática. Quanto aos serviços, ao comércio de produtos agrícolas e às matérias ligadas à protecção da propriedade intelectual voltaram a reaparecer nas negociações. Todavia, este abrangente conjunto

de dossiers temáticos, para além da sua complexidade técnica, passou a ter, pela própria natureza dos assuntos abordados, uma incontornável dimensão política (Laïdi, *ibidem*).

A ambivalência apontada das virtudes/fragilidades organização tornou-se demasiado evidente na Ronda de Doha. Ao envolverem-se mais de uma centena e meia de Estados⁷ nas negociações ganhou-se em representatividade do mundo, mas perdeu-se a relativa homogeneidade inicial do GATT 1947, que era um grupo restrito⁸. Na OMC, uma organização tendencialmente global, como já explicado os seus membros têm perfis, interesses, níveis de desenvolvimento e formas de encarar o comércio internacional muito diferentes (Hopewell 2016). Em parte devido a essa enorme heterogeneidade e abordagens divergentes ao comércio internacional, manifestada, por exemplo, nas críticas da Índia e do Brasil às propostas de europeus e norte-americanos, nas sucessivas reuniões negociais — de Doha (Qatar) a Nairóbi (Quénia), passando por ou Honk Kong (China), Cancún (México) e Bali (Indonésia) —, o resultado foi quase sempre o mesmo: adiamentos, suspensões e falhanços na obtenção de resultados de significativo relevo (Martin e Mercurio 2017; Parizek 2019). Apesar de tudo foram efectuados alguns acordos limitados, como, por exemplo, no caso dos chamados Bali package [ver WTO s/d.(c)], em matéria de facilitação do comércio e do Nairobi package [ver WTO s/d.(d)] em matéria agrícola e sobre o algodão. Mas se já antes da crise financeira e económica de 2008 as dificuldades e o impasse negocial (The Economist 2008) eram bastante visíveis, com o prolongar no tempo das negociações comerciais globais estas foram secundarizadas, ou pura e simplesmente afastadas da agenda negocial das principais potenciais comerciais, desde logo dos EUA. Como resultado de tudo isto, em 2015 a Ronda de Doha acabou por ser abandonada

7. Actualmente a OMC tem 164 membros que representam, segundo esta, 98% do comércio mundial.

8. O GATT, pelo menos nos seus primórdios, era, como já notado, bem menos numeroso (em membros) e abrangente (nas matérias sujeitas a negociações comerciais). E isso faz toda a diferença no sucesso, ou fracasso, de negociações complexas, como a ronda de Doha evidenciou, tema que será também analisado mais à frente.

(Financial Times 2015) pela OMC (Martin e Mercurio 2017). Mas esse não é o único problema da organização, nem talvez o que lhe provocará mais danos. A crescente rivalidade entre as duas maiores potências comerciais mundiais (EUA e China) é provavelmente o problema mais sério para o futuro da organização e da própria globalização. Pela sua importância para esta análise é necessário olhar com mais detalhe para o caso da China. Em especial, é necessário olhar retrospectivamente a forma como esta aderiu à OMC e para as expectativas que essa adesão gerou há vinte anos atrás, quando os EUA e a União Europeia concordaram com esta.

4 A China e a perda de atracção euro-americana pelo globalismo comercial

A não concretização dos ganhos que europeus e norte-americanos antecipavam com a inclusão da China na OMC constitui hoje um *case-study* sobre como a realidade pode frustrar cruelmente as expectativas subjacentes a uma determinada decisão política. Teoricamente, foi uma adesão muito ponderada, pois as negociações de adesão da China [ver WTO s/d.(e)] à OMC foram de facto longas e complexas, tendo durado uma década e meia — e no caso dos EUA houve mesmo significativa oposição a essa adesão. Todavia, sob a presidência de Bill Clinton, a adesão chinesa acabou por se concretizar. Em 2000 o então presidente dos EUA sustentava publicamente que apoiar a entrada da China “é muito mais do que dos nossos interesses económicos; é claramente do nosso maior interesse nacional”. Acrescentava ainda que “pela primeira vez, nossas empresas poderão vender e distribuir produtos na China fabricados por trabalhadores aqui na América, sem serem forçados a deslocar as fábricas para a China, a vender através do governo chinês, ou a transferir tecnologia valiosa — pela primeira vez. Poderemos exportar produtos sem exportar empregos”. Por sua vez, em termos de compatibilidade da China com os direitos humanos e da segurança económica com a segurança nacional, Bill Clinton expressava a seguinte convicção: “Acredito que a escolha entre direitos económicos e direitos humanos, entre segurança económica e segurança nacional, é falsa. Ser membro da OMC, é claro, não criará uma

sociedade livre na China da noite para o dia, nem garantirá que a China cumprirá as regras globais. Todavia, com o tempo, acredito que isso impulsionará a China mais rapidamente e mais na direcção certa”. Sobre a ideia de que a abertura comercial à China iria, mais tarde ou mais cedo, prolongar-se nas liberdades políticas e económicas e na democracia, referiu ainda o seguinte: “Ao ingressar na OMC a China não está apenas a concordar em aumentar mais a importação dos nossos produtos; está a concordar em importar um dos valores mais apreciados da democracia — a liberdade económica. Quanto mais a China liberalizar sua economia, mais plenamente libertará o potencial do seu povo — a sua iniciativa, a sua imaginação, o seu notável espírito de empresa.” Por último, ainda sobre a evolução favorável que os direitos humanos teriam na China após a sua adesão à OMC expressava uma convicção: “Entendo que isto não é, por si só, uma política de direitos humanos. Mas, ainda assim, é provável que tenha um impacto profundo nos direitos humanos e na liberdade política. A mudança só ocorrerá através de uma combinação de pressão interna e validação externa da luta pelos direitos humanos na China. Temos que manter nossa liderança nesta última, assim como a OMC contribuirá” para a mesma (Clinton 2000).

Tal como nos EUA, a adesão da China à OMC em 2001 foi anunciada na União Europeia como uma vitória do livre comércio e da liberalização económica, a qual traria, no futuro, maior liberdade política e direitos humanos à China (e prosperidade, pela via do comércio, para norte-americanos e chineses). Nessa altura, o Estado chinês assumiu abrangentes compromissos futuros de liberalização da sua economia e de efectuar uma redução drástica das barreiras comerciais. O catálogo era extenso: redução das tarifas sobre mercadorias, abertura comércio de serviços, permitir que os mercados estabelecessem os preços dos produtos, remover os subsídios exportação, terminar com a intervenção estatatal nas operações comerciais de empresas estatais, entre outras medidas. No entanto, nos anos subsequentes, nem a liberalização da economia chinesa decorreu exactamente como anunciado, nem, num outro plano, o cumprimento das decisões sobre litígios comerciais foi sempre efectuado. Hoje é visível

que entrada da China na OMC garantiu mercados abertos para as suas exportações e reforçou a legitimidade do seu modelo de ‘capitalismo autoritário’ sob controlo estatatal. Atente-se nestes dados avançados pelo *China Power Project* do CSIS⁹ (2019): “A China experimentou um crescimento comercial explosivo depois de ingressar na OMC. Impulsionado em parte pelas reduções tarifárias, o comércio de mercadorias da China passou de 516,4 biliões de dólares em 2001 para 4,1 triliões de dólares em 2017. Em 1992, a média ponderada das suas tarifas aduaneiras era de 32,2% ultrapassando, em muito, a média global de 7,2%. Em 2002, esse valor caiu para 7,7%. Desde então, porém, as tarifas chinesas permaneceram praticamente inalteradas, com uma média de 4,8% entre 2003 e 2017.” Mas o grande sucesso económico chinês — a par da manutenção ou até do reforço do controlo do Partido Comunista da China sobre a sua economia e a sociedade — não é o resultado que os norte-americanos e europeus antecipavam há duas décadas, quando se, viam, a si próprios, como os maiores ganhadores (The Economist 2018). A expectativa inicial, como referido anteriormente, era de (grandes) ganhos económicos de norte-americanos e de europeus e de um aumento da abertura chinesa à democracia liberal e aos direitos humanos. Mas não foi exactamente assim que aconteceu, nem no plano económico-comercial, nem no plano político.

O caso é curioso porque a adesão China à OMC até foi, pelo menos formalmente, objecto de regras e de condições mais exigentes e abrangentes do que as usualmente aplicadas a outros membros. Como é referido em *How influential is China in the World Trade Organization?* (CSIS 2019), “Os compromissos e concessões que a China fez foram mais profundos do que os compromissos de quase todos os outros membros da OMC da mesma altura. Os países que aderiram à OMC após 1995, incluindo a China, aderiram ao abrigo do processo descrito no artigo XII do Acordo de Marraquexe. Normalmente, esses ‘membros do Artigo XII’ são obrigados a fazer compromissos mais extensos do que os membros originais que

aderiram ao GATT”. Com excepção do caso da Rússia que aderiu em 2012 à OMC, as condições colocadas à China foram mais exigentes do que para outros Estados que aderiram ao abrigo do mesmo artigo XII, como por exemplo, o Vietname ou o Cazaquistão. (Todavia, importa aqui notar, eram outros membros que também não tinham qualquer comparação com a dimensão económica e potencial de participação no comércio internacional da China.) Várias salvaguardas foram incluídas no protocolo de adesão do Estado chinês. Provavelmente, a mais relevante foi a não concessão do estatuto de economia de mercado por um período inicial de 15 anos, o que, entre outras consequências, facilita a adopção de medidas anti-dumping contra o país por outros membros da organização, sempre que necessário. Todavia, desde 2016, essa é uma fonte de tensões da China com os EUA e a União Europeia. A China procura obter esse estatuto na OMC, enquanto norte-americanos e europeus continuam a negar que economia chinesa tenha condições para o ter. O caso foi levado pelos chineses ao órgão de resolução de diferendos da OMC, mas sem sucesso (Baschuk 2019).

Apesar de a China beneficiar largamente das regras do comércio internacional actuais, moldadas por concepções liberais convictas das vantagens do livre-câmbio, nunca alterou substancialmente a sua visão dirigista e nacionalista da economia (e da política), impregnada de uma retórica socialista-comunista, como muitos pensavam que iria ocorrer. Em parte, isso pode explicar a desconfiança com que os EUA, sob o governo de Donald Trump, olham para o actual comércio internacional moldado por regras liberais. E o afastamento da visão de que a troca de bens e serviços a nível internacional é algo onde todos ganham, tendendo, também, aumentar o seu bem-estar, sem ser à custa do outro. As tensões comerciais entre os EUA e a China agudizaram-se especialmente a partir de 2018. Para além da recusa da concessão do estatuto de economia de mercado à China, o governo norte-americano de Donald Trump passou à ofensiva. Acusou a China de violações diversas das regras do comércio internacional, de práticas abusivas contra as empresas norte-americanas e de colocar em causa a segurança nacional. A partir dessa

9. Sobre o *China Power Project* do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) ver a *Mission Statement*, disponível em <https://chinapower.csis.org/about-us/>, acedido em 16/04/2020.

altura, os EUA adoptaram também uma atitude de confronto aberto com a China (e outros países incluindo o Canadá e a União Europeia, embora nestes casos de forma mais limitada), através de um conjunto de medidas restritivas unilaterais, limitando o acesso dos seus produtos ao mercado norte-americano. Assim, foram aplicadas novas tarifas aduaneiras originando uma ‘guerra comercial’ com retaliações chinesas sobre produtos e empresas norte-americanas. Em inícios de 2020, o conflito comercial entrou numa fase de alguma acalmia com o acordo (limitado) de 15 de Janeiro de 2020 (US Trade Representative 2020). Todavia, importa avaliar as suas sequelas que provocou na OMC. Como é antecipável, estando as duas maiores potências estaduais comerciais, ambas membros da organização, envolvidas numa ‘guerra comercial’, seria impossível que esta não se ressentisse, de uma forma ou de outra, desse conflito.

5 Sequelas da ‘guerra comercial’: o bloqueio do Órgão de Resolução de Litígios

Um caso a analisar é por isso o das repercussões do conflito EUA-China no Órgão de Resolução de Litígios (ORL)¹⁰/*Dispute Settlement Body* (DSB). Como anteriormente explicado existe na OMC para resolver os conflitos comerciais¹¹ entre os seus membros que podem recorrer a ele — ou ter de responder num caso aí suscitado — sob várias formas: como parte demandante (ou reclamante) a qual inicia um processo litigioso; como parte demandada (ou respondente) numa reclamação de um outro membro da organização; ou ainda como um país terceiro, mas com ‘interesses comerciais substanciais’ numa determinada disputa comercial (da qual não é parte demandante, nem demandado).

10. Ver Assembleia da República (1994).

11. Para uma análise do ponto de vista legal dos casos submetidos a esse órgão desde 2001 (a partir de um projecto do *European University Institute* e do *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*), ver *World Trade Review, Reporters’ Studies of WTO Case Law from World Trade Review*, publicado pela *Cambridge University Press*, disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/information/reporters-studies-of-wto-case-law-from-world-trade-review>, acedido em 20/04/2020.

No Memorando de Entendimento sobre as Regras e Processos que regem a Resolução de Litígios [consta de um anexo ao Acto Final do *Uruguay Round* que consagra os resultados das negociações comerciais multilaterais, ver WTO s/d.(f)], estão indicadas quer a sua constituição, quer as competências, quer a forma de funcionamento e de tramitação dos processos nesse órgão de arbitragem de conflitos de Comércio. Assim, o sistema criado assenta num Órgão de Resolução de Litígios, que contém, também, um Órgão de Recurso (OR)/*Appellate Body* (AB), com competência para apreciar os recursos interpostos das decisões de um painel(éis). Veja-se como estes são descritos no citado texto legal:

Artigo 2º - Aplicação

1 - É criado um Órgão de Resolução de Litígios para aplicar estas normas e processos e, salvo disposição em contrário num acordo abrangido, as disposições de consulta e resolução de litígios previstas nos acordos abrangidos. Nessa conformidade, o ORL terá competência para criar painéis, adoptar os relatórios dos painéis e do Órgão de Recurso, fiscalizar a execução das decisões e recomendações e autorizar a suspensão das concessões e outras obrigações nos termos previstos nos acordos abrangidos. No que respeita aos litígios que surjam no âmbito de um acordo abrangido que seja um acordo comercial plurilateral, o termo «Membro» utilizado no presente Memorando referir-se-á apenas aos Membros que sejam partes no Acordo Comercial Plurilateral relevante. Nos casos em que o ORL aplica as disposições de resolução de litígios de um acordo comercial plurilateral, apenas podem participar nas decisões ou acções adoptadas pelo ORL relativas a esse litígio os Membros que sejam partes naquele Acordo.

Artigo 6º - Criação de painéis

1 - Se a parte queixosa assim o solicitar, será criado um painel o mais tardar na reunião do ORL seguinte à reunião em que o pedido aparece pela primeira vez na ordem de trabalhos do ORL, a menos que nessa reunião aquele órgão decida, por consenso, não criar um painel.

2 - O pedido de criação de um painel deve ser apresentado por escrito. Esse pedido deve informar da realização ou não de consultas, identificar as medidas específicas em questão e apresentar uma breve síntese da base jurídica da

queixa que permita uma percepção clara do problema. Caso o requerente solicite a criação de um painel com termos de referência diferentes dos normais, o pedido escrito deve incluir o texto proposto dos termos de referência especiais.

Entre as competências do ORL está ainda estabelecer grupos especiais e aceitar/validar os os relatórios dos grupos especiais e do Órgão de Recurso, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações, autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos acordos do GATT/OMC. Uma das inovações relevantes deste sistema foi consagração da regra do chamado ‘consenso negativo’. Na prática, leva a que as decisões e relatórios do painel e do OR sejam aceites de forma quase automática. (Só podem ser afastadas se todos estes se manifestarem contra estas). Ainda termos práticos, esse sistema impede também um Estado-membro, quando demandado, de obstaculizar a aplicação de uma decisão que não lhe seja favorável. Para isso ser possível necessitaria de um (muito improvável) consenso de todos os restantes membros.

Artigo 17º - Órgão de Recurso

1 - Será criado pelo ORL um Órgão de Recurso. O Órgão de Recurso apreciará os recursos interpostos das decisões do painel. Este órgão será composto por sete pessoas, três das quais participarão na análise de cada caso. Os membros do Órgão de Recurso exercerão funções de um modo rotativo, que será definido no regulamento interno do Órgão de Recurso.

2 - O ORL nomeará os membros do Órgão de Recurso por um período de quatro anos, podendo cada membro ser reconduzido no seu cargo uma vez. Contudo, o mandato de três das sete pessoas nomeadas imediatamente após a entrada em vigor do Acordo OMC terminará decorridos dois anos. A escolha dessas três pessoas será feita por sorteio. As vagas serão preenchidas à medida que forem surgindo. Uma pessoa nomeada para substituir outra cujo mandato ainda não tinha expirado manter-se-á em funções pelo período restante do mandato do seu predecessor.

3 - O Órgão de Recurso será composto por pessoas de reconhecida autoridade, especialistas em direito, comércio internacional e nas matérias reguladas nos acordos abrangidos em geral. Estas pessoas não deverão estar ligadas a qualquer governo. A composição do Órgão de Recurso deverá ser representativa dos membros da OMC. Todos os membros do Órgão de Recurso deverão estar disponíveis a qualquer momento e mediante um curto prazo de pré-aviso, não podendo ter desempenhado quaisquer actividades na

área da resolução de litígios e outras actividades relevantes no âmbito da OMC. Estas pessoas não participarão na análise de qualquer litígio que possa criar um conflito de interesses directo ou indirecto.

Olhando, em termos muito gerais, para os conflitos comerciais que têm surgido no ORL, não é surpreendente que os membros mais activos no sistema de resolução de litígios da OMC — EUA, UE, China, Canadá e Índia — estejam todos entre as maiores economias do mundo. Importa notar que, em conjunto, representavam cerca de 2/3 do PIB mundial em 2018. (Em comparação, os 30 membros menos desenvolvidos da OMC tinham um PIB combinado de menos de 1% do total mundial nesse mesmo ano, e apenas se envolveram como demandante ou demandado numa disputa.) No caso específico da China, entre 2002 e 2018 esteve envolvida em 63 disputas — 20 vezes como reclamante e 43 vezes como respondente. Isso faz da China o terceiro membro mais activo nesse período, atrás dos EUA e da UE, envolvidos em 275 disputas e 184 disputas, respectivamente. Canadá (62 disputas) e Índia (49 disputas) completam os cinco primeiros (CSIS, 2019). É também de notar que há tendência para que as maiores potências comerciais, quando demandadas, deixarem prolongar o litígio até à via contenciosa, contrariamente ao que sucede com as pequenas economias, sobretudo os países menos desenvolvidos, que normalmente procuram resolver o conflito comercial, o mais tardar, na fase das consultas. Não é um acaso. A explicação para esta atitude díspar encontra-se nos elevados custos de um litígio deste tipo — incluindo aqui os meios técnicos e jurídicos adequados —, bem como na (muito) fraca possibilidade política de retaliar comercialmente.

Todavia, desde finais em finais de 2019 que a solução de litígios de comércio pela via da OMC está tendencialmente bloqueada. A razão directa desse bloqueio está relacionada com o facto de existir número cada vez menor de membros para decidir litígios de comércio internacional. Há apenas um membro activo, Hong Zhao da China, cujo mandato termina a 30 de Novembro de 2020. Ujal Singh Bhatia, da Índia, e Thomas R. Graham, dos EUA, terminaram os seus mandatos a 10 de Dezembro de 2019, e não foram reconduzidos, nem substituídos por outros membros [ver WTO

s/d(g)]. Este bloqueio resulta da oposição dos EUA à nomeação de novos membros à medida que os mandatos dos actuais terminam. Como principal motivo invocado está a discordância face à prática segundo a qual os membros cujos mandatos terminaram continuam a fazer parte do ORL nos recursos para os quais foram previamente nomeados (Galbraith 2019). Note-se que há diversos outros países compartilhem também das preocupações que os EUA quanto à necessidade de revisão do ORL, mas os norte-americanos foram os que levaram mais longe a sua crítica e contestação radical, recorrendo a essa estratégia de bloqueio. Para além do motivo oficialmente invocado, parece existir também a convicção, sobretudo entre os reponsáveis governamentais norte-americanos¹², de que a arbitragem da OMC é enviesada e injusta, por demasiadas vezes proferir decisões desfavoráveis ao país, desde logo nos litígios comerciais com a China.

Importa aqui notar que percepção do governo norte-americano parece pouco fundada. Quando se analisam os dados dos conflitos de comércio levados à arbitragem da OMC, um estudo de Schott e Jung (2019) do *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), sugere que os EUA até têm obtido sucesso na maioria dos casos. Seja como for, a arbitragem do ORL, como já notado, tornou-se disfuncional uma vez que são necessários no mínimo três membros para o regular funcionamento do Órgão de Recurso (OR), no caso deste ser usado, o que é usual nos litígios comerciais internacionais. Contata-se, assim, que a ‘guerra comercial’ EUA-China provocou um ‘dano colateral’ sério na OMC, agora na arbitragem de litígios de comércio a nível global (Chad Bown 2019). Segundo as regras actuais, todos os países da OMC têm o direito de usarem ainda o OR, se discordarem de uma decisão preliminar num litígio. Mas como não há membros suficientes no OR — ou seja, um número mínimo necessário de juizes/árbitros — um país demandado passa a ter ao seu dispor uma estratégia simples bloqueio das decisões que lhe forem desfavoráveis. Basta apresentar um recurso para adiar a decisão final sobre o litígio para um prazo sem fim à vista.

12. Para uma crítica a essa posição do governo norte-americano ver Kucik (2018).

(Importa notar que, para evitar esse bloqueio, a União Europeia e mais 15 Estados da OMC, entre os quais a China, acordaram uma solução provisória alternativa a esse recurso¹³.) A consequência, é desde logo, ficar afastada a possibilidade da OMC autorizar uma retaliação tarifária contra países que não cumpram com as suas regras. Para além das sequelas sobre a resolução de litígios, há ainda uma outra questão problemática de alguma forma conexa com esta. Está relacionada com o uso (e abuso) do artigo XXI do GATT, que prevê restrições ao comércio internacional por motivos de segurança nacional. Vejamos melhor esse caso.

6 Sequelas da ‘guerra comercial’: o uso e abuso da excepção de segurança

No ano de 2018, a decisão dos EUA de aplicação de tarifas sobre a importação de aço e alumínio gerou grande consternação internacional. Foi vista como uma inadmissível restrição ao comércio internacional, quer no plano dos princípios, quer no plano das regras estabelecidas no âmbito OMC. No plano dos princípios, parece em clara rota de colisão com o ideário do liberalismo económico-comercial, o qual sustenta vantagens generalizadas da abertura ao livre-comércio. Na óptica liberal, as especializações nacionais devem ser determinadas pela concorrência internacional, não por barreiras ao comércio ou subsídios estatais artificiosos. Tal concepção tem naturalmente implicações na política comercial e industrial nacional. Supõe, desde logo, que um Estado se abstenha de criar unilateralmente restrições ao comércio, as quais apenas serão admitidas no âmbito das excepções previstas pelas regras comerciais multilaterais-globais. Por isso, a fundamentação do governo dos EUA para aplicação de novas tarifas aduaneiras às importações de alumínio e aço merece uma análise atenta que se vai efectuar em seguida, procurando explicar o que está em causa.

É necessário lembrar que não se trata de um usual problema de direitos anti-*dumping* suportado pelo argumento de uma concorrência desleal de produtores estrangeiros. Trata-se, antes, de um caso configurado como sendo matéria de segurança nacional. Para o efeito, foi invocada a

13. Ver Comissão Europeia (2020).

secção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 (US Department of Commerce 2018). Com base nessa legislação, podem ser investigados os efeitos das importações não só sobre a economia e emprego como sobre a segurança nacional. Se houver indícios de que as importações estão a prejudicar a segurança nacional, o presidente norte-americano poderá usar sua autoridade “para ajustar as importações”, conforme necessário, inclusive através de tarifas aduaneiras ou quotas de importação. Segundo os dados da investigação efectuada pelo Departamento de Comércio, as importações de aço dos EUA eram quase quatro vezes superiores às suas exportações. Quanto às importações de alumínio, tinham aumentado para 90% da procura total de alumínio primário. A conclusão do relatório do Departamento de Comércio foi que as quantidades e circunstâncias das importações de aço e alumínio “ameaçavam prejudicar a segurança nacional” a longo prazo das indústrias de aço e alumínio norte-americanas.

Coloca-se aqui uma questão importante: a aplicação de tarifas aduaneiras por razões de segurança nacional é um precedente perigoso para a OMC? Antes de mais é necessário referir que, ao nível do Direito Internacional, pode existir, embora em certas circunstâncias bastante específicas, um enquadramento legal para as medidas comerciais restritivas devido a razões de segurança nacional. No âmbito das regras aplicáveis ao comércio internacional, os acordos do Acordo GATT, do GATS (General Agreement on Trade in Services/Acordo Geral sobre Comércio de Serviços¹⁴) e TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights/Acordo Sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual*¹⁵), todos dispõem de disposições específicas relacionadas com a segurança nacional. No caso do GATT (comércio de mercadorias), a disposição relevante é o artigo XXI¹⁶, com a epígrafe “excepções relativas à segurança”, o qual tem o seguinte teor:

Nenhuma disposição do presente Acordo será interpretada:
 (a) *como impondo a uma Parte Contratante a obrigação de fornecer informações cuja divulgação seja, a seu critério, contrária aos interesses essenciais de sua segurança;*
 (b) *ou como impedindo uma Parte Contratante de tomar todas as medidas que achar necessárias à protecção dos interesses essenciais de sua segurança:*
 (i) *relacionando-se às matérias desintegráveis ou às matérias primas que servem à sua fabricação;*
 (ii) *relacionando-se ao tráfico de armas, munições e material de guerra e a todo o comércio de outros artigos e materiais destinados directa ou indirectamente a assegurar o aprovisionamento das forças armadas;*
 (iii) *aplicadas em tempo de guerra ou em caso de grave tensão internacional;*
 (c) *ou como impedindo uma Parte Contratante de tomar medidas destinadas ao cumprimento de suas obrigações em virtude da Carta das Nações Unidas, a fim de manter a paz e a segurança internacionais.*

Mas a aplicação concreta do artigo XXI do GATT, como acontece frequentemente nos textos jurídicos, levanta dúvidas de interpretação deixando, em aberto, questões de grande alcance prático nas restrições admissíveis no comércio internacional. A mais importante — e que se tem mostrado particularmente controversa — é a de saber, em concreto, quem é, em última instância, o juiz que tem competência para decidir se as medidas de restrição ao comércio, usadas para a protecção da segurança nacional por um determinado Estado, são conformes ao dispositivo internacional. Por outras palavras, a questão é a seguinte: a quem cabe decidir se estas respeitam, ou não, o disposto no parágrafo (b) do artigo XXI? Antes de vermos como é respondida esta questão, cabe aqui efectuar duas observações prévias. A primeira é a de que, num horizonte temporal mais alargado, a politização do comércio internacional — e a tendência para a securitarização — não é algo tão novo como poderia parecer à primeira vista quando hoje observamos hoje a ‘guerra comercial’ EUA-China. Como se pode verificar, por exemplo, numa análise efectuada por Kal J. Holsti em *Politics in command: foreign trade as national security policy* (1986), a conexão entre a economia, o comércio e as políticas de segurança nacional tem uma longa história, a qual ultrapassa o âmbito limitado desta investigação (pelo que não foi objecto de discussão anterior). A segunda observação é a de que este é um problema complexo — sobretudo nos seus aspectos técnico-jurídicos que têm também contornos

14. Ver o conceito de *Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços* em EUR-Lex [s/d.(a)].

15. Ver o conceito de *Acordo sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual* em EUR-Lex [s/d.(b)].

16. Ver GATT (1947).

políticos —, pelo que aqui apenas vai ser tratado de forma bastante sucinta e, sobretudo, exemplificativa. Uma análise mais aprofundada e alargada exorbita dos propósitos limitados desta investigação. Necessitaria, desde logo, de um *corpus* mais abrangente de casos e da referida análise técnico-jurídica. Apenas adiantamos aqui que o histórico de casos até agora existente — sendo, todavia, o que opôs à Ucrânia à Rússia, o caso DS512 (ver WTO 2019), que abordaremos sucintamente em seguida, o primeiro a chegar ao ORL da OMC —, sugere uma tendência preocupante para o comércio internacional e a abertura dos mercados internacionais. Essa tendência consiste em os Estados-membros argumentarem que a cláusula de salvaguarda incluída no GATT, aí prevista por razões de segurança nacional, lhes confere, também, autoridade para serem, eles próprios, os juízes últimos nessas situações. A ser assim, os interesses de segurança nacional e de soberania de qualquer Estado prevaleceriam de forma absoluta no comércio internacional.

Vejamos agora o referido caso DS512, onde a Ucrânia demandou a Rússia no Órgão de Resolução de Litígios da OMC. O caso resultou das restrições de trânsito que a Rússia impôs à Ucrânia em inícios de 2016, cortando-lhe o acesso, por via terrestre, aos mercados da Ásia Central e do Cáucaso, que os exportadores ucranianos só podem alcançar por essa via através do território russo. A medida foi tomada no contexto da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e da guerra no leste da Ucrânia, onde há tendências separatistas pró-russas. Quanto à Ucrânia, considerou que as restrições de trânsito russas violavam as regras comerciais-multilaterais. Um aspecto curioso e bastante sintomático deste litígio que decorreu em torno da interpretação e aplicação do artigo XXI do GATT, reside no facto de os EUA, apesar de apoiarem politicamente a Ucrânia na disputa territorial com a Rússia, argumentaram no ORL — como parte interessada nesse litígio comercial — que a OMC não tem competência para decidir tais situações. Apesar de estarem em lados opostos no conflito entre a Rússia e a Ucrânia, numa coisa os EUA e a Rússia parecem estar de acordo: o juiz último na aplicação do artigo XXI do GATT, ou seja, da avaliação da existência de um problema de segurança nacional que justifica restrições ao

comércio, deverá ser o próprio Estado que invoca esse argumento. Todavia, o Órgão de Resolução de Litígios da OMC, não aceitou essa tese, procurando delinear os requisitos concretos para invocação desse artigo (Wang, 2019). Todavia, admitiu, no caso concreto, a razoabilidade da actuação da Rússia na imposição das medidas restritivas ao abrigo do artigo XXI do GATT (Reinsch e Caporal, 2019). Percebe-se bem a delicadeza do problema para a OMC (devido ao precedente que se criaria): se os Estados que invocam a excepção de segurança forem os juízes últimos da mesma, podemos assistir a um surto de medidas restritivas comerciais desse género, que põem em causa a abertura dos mercados nacionais e o sistema multilateral-global.

7 Reflexões finais

Pelas tendências e problemas detectados nesta breve investigação perspectivam-se tempos difíceis para a OMC. Após a sua entrada em funcionamento em 1995, a organização quis assumir abertamente um papel central na globalização comercial. Pretendia ser simultaneamente impulsionadora e reguladora desta, através de uma abordagem abrangente ao comércio internacional. O objectivo seria atingir uma ainda maior liberalização do comércio de mercadorias e de serviços, efectuando também um escrutínio dos instrumentos de política comercial dos seus membros, alargado às principais políticas económicas. De uma abordagem centrada na liberalização do comércio de mercadorias herdada do GATT, passou-se, assim, para uma abordagem de espectro muito abrangente, orientada para a competição internacional, procurando ainda eliminar o mais possível, entraves e distorções regulamentares nacionais. Num outro plano, as preocupações com o impacto ambiental do comércio e com o desenvolvimento deveriam ter um papel de relevo numa organização onde os países menos desenvolvidos ganhavam ascendente e as vozes das ONGs e outros grupos da sociedade civil se começavam também a fazer ouvir nas negociações comerciais. Para além disso, o número de membros aumentou significativamente, mas o caso mais impactante foi de longe a adesão da China. Tudo isto que pode ser visto como um sucesso assinalável, teve também

efeitos secundários na OMC, em parte por razões relacionadas com a forma de funcionamento da própria organização e em parte devido às alterações ocorridas no mundo.

Há mais de uma década Zaki Laïdi (2008) — na sequência dos crescentes sinais fracasso da Ronda de Doha —, notava já que as negociações comerciais internacionais deixavam de ser vistas como essencialmente técnicas e de despertarem apenas o interesse dos especialistas na área, como ocorria usualmente no passado. Em vez disso tinham-se tornado “altamente políticas, não apenas porque as questões comerciais mudaram, mas também porque o contexto geopolítico em que as trocas ocorrem se alterou.” Acrescentava Zaki Laïdi que tal transformação impedia que as negociações fossem submetidas “a exigências puramente do mercado”. Notava ainda que negociações comerciais tendiam a ser “sempre difíceis e impopulares por uma razão importante: os benefícios do comércio raramente são imediatos e visíveis, enquanto os custos são visceral e instantaneamente sentidos.” Uma década depois essa tendência atingiu ainda com mais intensidade a OMC, sendo levada a um outro patamar mais dramático para esta, com o desencadear da ‘guerra comercial’ EUA-China.

Se o comércio já se estava a tornar demasiado político no final dos anos 1990 e na década seguinte, hoje a tendência é ainda mais acentuada. A adesão da China à OMC e o seu enorme sucesso económico-comercial, o qual é também político-militar, é um dado importante em todo este contexto de crescente politização do comércio internacional. Pelo menos em parte, explica também a perda de atracção euro-americana pela OMC, ligada certamente também ao frustrar das expectativas inciciais, ou das ilusões excessivas de ganhos económicos e políticos dessa adesão. Quanto à China, apesar de beneficiar do comércio internacional moldado por ideias liberais — que lhe garante a abertura dos mercados externos —, nunca alterou substancialmente a sua visão dirigista-estatista e nacionalista da economia (e da política), como muitos pensavam que iria ocorrer com o tempo. Paradoxalmente, acabou até por surgir um processo de certa maneira inverso. Nos últimos anos, foram os EUA, com Donald Trump, que se afastaram da ideia de que o comércio inter-

nacional assente numa troca de bens e serviços onde todos podem obter ganhos e a aumentar o seu bem-estar. Olham-no mais sob a lógica de um ‘jogo de soma zero’, de uma competição predatória onde o que um ganha o outro perde. O resultado é um mundo onde a economia e a política — tal como o comércio e a segurança —, se misturam de uma forma intrincada que favorece o proteccionismo e o mercantilismo. Claro que tudo isto é (muito) problemático para a OMC. Como mostra a abordagem dos EUA no caso do aço e alumínio — o qual é apenas um exemplo recente e conhecido desse problema — o risco para o livre-comércio é acentuar a tendência já latente para o uso unilateral de argumentos de segurança nacional na protecção de sectores definidos estratégicos. Tudo isto são más notícias para a OMC, que está assim a sofrer sequelas da ‘guerra comercial’ EUA-China. Embora não apenas por essa razão, pois há outros problemas, como notado na análise que efectuámos, que se projectam aqui, a organização ficou paralisada em duas áreas fundamentais da sua competência: as negociações comerciais globais e a resolução de litígios de comércio. Com a pandemia da Covid-19 e a forte quebra do comércio mundial prevista para 2020, provavelmente o futuro da organização será (ainda mais) difícil. Mas este é um assunto que, pela sua importância, deverá ser objecto de investigações futuras. Ficam aqui algumas pistas para as mesmas. Estas deverão aprofundar a análise das tendências em curso aqui detectadas, ainda que de forma exploratória, como no caso do uso (e abuso) do argumento de segurança nacional. E apontar caminhos para uma reconfiguração da OMC, incluindo ao nível da resolução de litígios, que permitam manter o sistema comercial global multilateral aberto e assegurar o bem-estar a nível mundial.

Referências

- [1] Assembleia da República. 1994. “Acto Final que consagra os resultados das negociações comerciais multilaterais do Uruguay Round.” Resolução n.º 75-B/94 (2.ª Parte). <https://dre.pt/application/file/a/234013> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [2] Bagwell, Kyle, Chad P. Bown, e Robert W. Staiger. 2016. “Is the WTO Passé?” *Journal of Economic Literature, American Economic Association* 54(4): 1125-1231.
- [3] Baschuk, Bryce. 2019. “China Loses Market-Economy Trade Case in Win for EU and U.S.” *Bloomberg*, 18 de Abril.
- [4] Bello, Walden. 2005. *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. Londres: Zed books.
- [5] Bhagwati, Jagdish. 2004. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- [6] Bhagwati, Jagdish. 2008. *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- [7] Bhalla, Raj. 1998. “National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and what the United States Does.” *University of Pennsylvania Journal of International Law* 19(2): 263.
- [8] Brandi, Clara e Matthias Helble. 2011. “The End of GATT-WTO History? – Reflections on The Future of the post-Doha World Trade Organization.” *Discussion paper 13/2011, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE).
- [9] Bown, Chad. 2019. “The 2018 trade war and the end of dispute settlement as we knew it.” *VOX CEPR Policy Portal*, 13 de Junho. <https://voxeu.org/article/2018-trade-war-and-end-dispute-settlement-we-knew-it> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [10] Center for Strategic International Studies (CSIS). 2019. “How influential is China in the World Trade Organization.” *China Power Project*. <https://chinapower.csis.org/china-world-trade-organization-wto/>. (Última vez acedido em 25/05/2020).
- [11] Clinton, Bill. 2000. “Speech on China Trade.” *Universidade Johns Hopkins, Escola de Estudos Internacionais Avançados Paul H. Nitze*, 9 de Março. https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_Speech_on_China_Trade_Bi.htm (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [12] Comissão Europeia. 2020. “EU and 15 World Trade Organization members establish contingency appeal arrangement for trade disputes.” *Archive News*, 27 de Março. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2127> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [13] Crowley, Meredith (ed.). 2019. *Trade War: The Clash of Economic Systems Endangering Global Prosperity*. Londres: CEPR Press.
- [14] Dunne, Tim, Kurki, Milja e Smith, Steve (eds.). 2016. *International Relations Theories: Discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- [15] EUR-Lex. s/d.(a). “OMC: Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r11012&from=EN> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [16] EUR-Lex. s/d.(b). “OMC: Acordo sobre os Aspectos Relativos aos Direitos de Propriedade Intelectual.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar11013> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [17] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2013. *Elementos de Economia Política Internacional.*, 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- [18] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2017. “A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP): entre o comércio livre e a geopolítica.” *Relações Internacionais* 55: 115-132. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992017000300007 (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [19] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2018. “Jogos com fronteiras: o regresso do proteccionismo e do mercantilismo.” *Percursos Ideias (Cadernos de Comércio Internacional)* 8(2): 55-62.
- [20] Fernandes, José Pedro Teixeira. 2019. “EUA vs. China: o comércio internacional como competição pela supremacia mundial.” *Público*, 9 de novembro.
- [21] Financial Times. 2015. “The Doha round finally dies a merciful death”, *Financial Times*, 21 de Dezembro. <https://www.ft.com/content/9cb1ab9e-a7e2-11e5-955c-1e1d6de94879> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [22] Galbraith, Jean. 2019. “United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process.” *The American Journal of International Law* 113(4): 822-831.
- [23] GATT. 1947. “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio.” Tradução Portuguesa pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/LTF_MA_26142.pdf (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [24] Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- [25] Matteo Fiorini, Bernard Hoekman, Petros Mavroidis, Marja Saluste, e Robert Wolfe. 2019. “WTO dispute settlement and the Appellate Body crisis: Insider perceptions and Members’ revealed preferences.” *VOX CEPR Policy Portal*, 20 de Novembro. <https://voxeu.org/article/wto-dispute-settlement-and-appellate-body-crisis> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [26] Holsti, Kal J. 1986. “Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy.” *International Organization* 40(3): 643-67.
- [27] Hopewell, Kristen. 2016. *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- [28] Jones, Kent. 2009. “Green room politics and the WTO’s crisis of representation.” *Progress in Development Studies* 9(4): 349-357.
- [29] Kucik, Jeffrey. 2018. “Why Trump’s wrong about WTO treating US unfairly.” *The Conversation*, 4 de Setembro. <http://theconversation.com/why-trumps-wrong-about-wto-treating-us-unfairly-102562> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [30] Laïdi, Zaki. 2008. “How trade become geopolitics.” *World Policy Journal* 25(2): 55-61.
- [31] Martin, Antoine e Bryan Mercurio. 2017. “Doha dead and buried in Nairobi: lessons for the WTO.” *Journal of International Trade Law and Policy* 16(1): 49-66.
- [32] Mavroidis, Petros C. e André Sapir. 2019. “China and the World Trade Organisation: Towards a Better Fit.” *Bruegel Working Papers* 6, 11 de junho. https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619_.pdf (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [33] Medeiros, Eduardo, R. 1999. “A Organização Mundial do Comércio (OMC).” In *Organizações Internacionais*, coordenado por João Mota de Campos, 320-379. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- [34] Parizek, Michal. 2019. *Negotiations in the World Trade Organization: Design and Performance*. Londres: Routledge.
- [35] Pinchis-Paulsen, Mona. 2019. "Trade Multilateralism and National Security: Antinomies in the History of the International Trade Organization." *NYU Working Paper*, Março.
- [36] Reinsch, William Alan e Jack Caporal. 2019. "The WTO's First Ruling on National Security: What Does It Mean for the United States." *Center for Strategic International Studies (CSIS)*, 5 de Abril.
- [37] Rodrik, Dani. 2017. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- [38] Schott, Jeffrey J. e Euijin Jung. 2019. "In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States." *Peterson Institute of International Economics*, 12 de Março. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [39] Sohn, Kiyo e Taek Yeo. 2005. "Does the international trade help to enhance national security?." *International Conference on Korea and the World Economy Seattle*. https://faculty.washington.edu/karyiu/confer/sea05/papers/sohn_yeo.pdf (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [40] The Economist. 2008. "The Doha round...and round...and round." *The Economist*, 31 de Julho. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2008/07/31/the-doha-roundand-roundand-round> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [41] The Economist. 2018. "How the West got China wrong." *The Economist*, 1 de Março. <https://www.economist.com/leaders/2018/03/01/how-the-west-got-china-wrong> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [42] US Department of Commerce. 2018. "What You Need to Know About Section 232 Investigations and Tariffs." *US Department of Commerce*, 8 de Março.
- [43] US Trade Representative. 2020. "Economic and Trade Agreement Between the United States of America and The People's Republic of China." <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/fact-sheets>. (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [44] van Bergeijk, Peter A.G. 2018. "On the brink of Deglobalisation ... again." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(2): 59-72.
- [45] von Daniels, Laura, Susanne Dröge, e Alexandra Bögner. 2019. "Ways Out of the WTO's December Crisis: How to Prevent the Open Global Trade Order from Unraveling." *German Institute for International and Security Affairs, SWP Comment 2019/C 46*, dezembro. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C46/> (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [46] Wang, Chao. 2019. "Invocation of National Security Exceptions under GATT Article XXI: Jurisdiction to Review and Standard of Review." *Chinese Journal of International Law* 18(3): 695-712.
- [47] WTO. s/d.(a). "The Doha Round." https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#development (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [48] WTO. s/d.(b). "Doha Round: what are they negotiating?" https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm. (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [49] WTO. s/d.(c). "Bali package." https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm. (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [50] WTO. s/d.(d). "Nairobi package." https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm. (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [51] WTO. s/d.(e). "China." https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [52] WTO. s/d.(f). "Dispute settlement." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [53] WTO. s/d.(g). "Appellate Body Members." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_members_descrp_e.htm (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [54] WTO. 2019. "DS512: Russia — Measures Concerning Traffic in Transit". https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm (Última vez acedido em 20/04/2020).
- [55] WTO. 2020. "DG Azevêdo announces he will step down on 31 August." https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_14may20_e.htm. (Última vez acedido em 20/04/2020).



José Pedro Teixeira Fernandes has a Law Degree from *Universidade Católica Portuguesa* (1988) and a Doctorate in Political Science and International Relations from University of Minho. He is a researcher at IPRI - Portuguese Institute of International Relations – NOVA University of Lisbon, a Coordinating Professor at IS CET (*Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto*), and a Member of the panel of International Policy Commentators of *Jornal 2* of the Portuguese TV channel RTP. José Pedro Fernandes also collaborates with the Portuguese newspaper *Público* with analysis/opinion articles regarding international issues.