



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DO PODER NA CRIAÇÃO DO GATT
A INFLUÊNCIA DO PODER ESTATAL NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO

KRISVANBAELEN ALEXANDRA DOS SANTOS SEVERINO

SETEMBRO-2012



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DO PODER NA CRIAÇÃO DO GATT
A INFLUÊNCIA DO PODER ESTATAL NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO

KRISVANBAELEN ALEXANDRA DOS SANTOS SEVERINO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR MARIO GOMEZ OLIVARES

SETEMBRO-2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Mario Gomez Olivares, cuja orientação e ajuda foram muito importantes.

Agradeço à minha família, Carmen Santos, António Severino, Daniela, Fábio e Leila, pela paciência e apoio que deram.

E agradeço também a Sónia Almeida (pela diversão quando ela foi precisa), e a Mariana Anton, Raquel Sobral e Giulia Ferrari (por serem grandes amigas e pelo apoio).

ABSTRACT: The GATT 1947 was an agreement for tariff reductions celebrated between 23 countries in Geneva. The way that state power affected its design can be observed through the negotiation process that led to the agreement.

The negotiation process was conditioned by power right away in the sense that the United States, the biggest power in the western world, initiated negotiations with the United Kingdom. The interest of both these countries (and the countries of interest to them) determined who could participate in the Geneva negotiations. This shows how the most powerful actors established the parameters of the negotiation of the agreement.

Power can also be observed effectively in the Geneva negotiations by the bargaining power of the different countries and how they were able to represent their interests in the agreement. However, in this too the US took center stage in the sense that the others bargained in reference to this country's interests.

KEY WORDS: GATT, Power, State Power, Interests, Negotiations.

RESUMO: O GATT 1947 foi um acordo de redução tarifária celebrado por 23 países em Genebra. A forma como o poder estatal influenciou a sua forma pode ser observada através do processo de negociações que levaram ao acordo.

O processo de negociações foi logo condicionado pelo poder na medida em que os EUA, a maior potência ocidental, iniciou negociações com o Reino Unido. O interesse de ambos os países determinou quem podia participar das negociações de Genebra. Mostrando isso como os actores mais poderosos estabeleceram os parâmetros da negociação do acordo.

O poder também pode ser observado efectivamente nas negociações de Genebra através do “bargaining power” dos diferentes países e a capacidade que eles tiveram de representar os seus interesses no acordo. Porém, também aqui os EUA assumiram centralidade na medida em que os outros negociaram tendo como referência os seus interesses.

PALAVRAS-CHAVE: GATT, Poder, Poder Estatal, Interesses, Negociações.

Índice

1. Introdução	6
2. O Poder.....	8
3. A importância do acordo entre os EUA e o Reino	13
4. A estrutura das negociações e interesses entre os EUA e o Reino Unido.....	14
5. As negociações pré-Genebra.....	19
5.1. Temas centrais de debate	20
5.2. Propostas para a criação do GATT.....	24
5.3. Conferência de Londres.....	25
6. Negociações de Genebra	26
7. O poder estatal e o GATT	28
8. Conclusão	32
9. Bibliografia.....	34

1. Introdução

O GATT¹, Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, foi um acordo de redução e unificação tarifária entre 23 países², concretizado na Conferência de Genebra em 1947. Ele constituiu a criação de um quadro legal atinente à política comercial entre os países através da negociação de acordos bilaterais, numa base selectiva de produto a produto com o principal fornecedor de determinado produto, aplicados multilateralmente sob o preceito na Nação Mais Favorecida (NMF) e da reciprocidade.

Foi criada uma base e regras para as relações comerciais internacionais pós segunda guerra mundial que abrangeram também as condições sobre as quais as partes contratantes³ podiam servir-se de barreiras ao comércio (as excepções ou casos especiais) e o procedimento relativo à adesão de novas partes contratantes.

O que se pretende analisar no presente trabalho é a forma como o poder, traduzido no poder dos Estados, influenciou a criação daquele acordo. Tal será feito através da análise das negociações que deram origem ao GATT, e que podem ser divididas em duas fases: pré-Genebra e Genebra.

Interessa destacar o papel do poder dos Estados nas negociações (na direcção que estas tomaram e o seu *outcome*) e nos parâmetros que estas criaram. Esse poder está ligado a interesses, e é poderoso quem tem a habilidade e capacidade de fazer valer os seus (seja em negociações ou em outros tipos de relações). A função poder/interesse é importante também na medida em que às vezes o melhor para os poderosos é não agir despoticamente, ou seja, temperar os seus interesses com os interesses de terceiros na medida em que se pretende atingir um bem comum, um interesse, normalmente de longo-prazo.

É então importante identificar quem são os Estados poderosos no contexto internacional da criação do GATT. Assumindo aqui grande importância o papel dos EUA, como grande potência ocidental do pós segunda guerra mundial – e cuja emergência nesse sentido já se nota no primeiro pós-guerra – e que teve um papel de liderança na criação do GATT. Outro Estado importante foi o Reino Unido na medida em que o acordo deste com os EUA assumiu centralidade nas negociações do GATT, tanto no período pré-Genebra, como nas negociações de facto de Genebra, as quais o Reino Unido chegou a ameaçar abandonar quando os

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade*.

² Austrália, Bélgica, Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Checoslováquia, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Síria, África do Sul e Estados Unidos da América.

³ Por oposição a membros, uma vez que o GATT é um acordo e não uma organização.

seus interesses estavam em causa. Os dois países constituem, portanto, um eixo cuja análise será privilegiada no presente trabalho, pois o acordo entre ambos se revelou crucial para a concretização do GATT.

O poder aqui é, portanto, a capacidade de fazer os interesses prevalecerem no acordo. E a importância do poder estatal na criação do GATT diz respeito às dimensões em que isso aconteceu, o que passou já em si pelo "clube privilegiado" que participou das negociações e quem determinou a sua constituição.

2. O Poder

O poder é um conceito bastante polêmico, existindo inúmeras definições suas, que os diferentes autores da disciplina de relações internacionais encaram, muitas vezes, como concorrentes.

Esta área de estudo está sobretudo identificada com a escola realista, cuja definição mais básica é atinente à existência de um actor que controla o outro e o leva a fazer algo que este de outra maneira não faria (BARNETT & DUVALL, 2005, p. 39).

Os autores de outras escolas de pensamento (concorrentes) têm tendência a minimizar a importância do efeito causal do poder, tomando-o mais como um dado adquirido que ultimamente não tem efeito nos resultados empíricos de determinadas situações e casos, sendo obscurecido por outros factores, como é escrito por Michael Barnett e Raymond Duvall, (BARNETT & DUVALL, 2005, pp. 40-41):

The disciplinary tendency to associate power with realism and to work primarily with the realist conceptualization partly owes to the fact that rivals to realism typically distance themselves from “power” considerations. This feature has been especially visible in recent years, as neoliberal institutionalists, liberals, and constructivists have attempted to demonstrate their theoretical salience by demonstrating how “power” variables are not causally consequential in their explanation of empirical outcomes. Neoliberals have argued how states with convergent interests create international institutions and arrangements that effectively tame (state) power, highlighting processes of social choice and leaving the impression that institutions are the antidote to power. Scholars of liberal international relations theory typically stress that many important international outcomes cannot be adequately explained with reference to power, but instead are better understood by the salutary presence of democracy, particular configurations of domestic interests, liberal values, economic interdependence, or international institutions. Mainstream constructivists, too, have pitted themselves against explanations in terms of power as they have attempted to demonstrate the causal significance of normative structures and processes of learning and persuasion.

O que é visível é a existência de uma diferença de foco que obscurece a importância do poder e impede que possamos ver a sua relevância sob estes termos.

As definições de poder têm também diferentes focos, como escreve Erik Gartzke, ao enumerar três abordagens distintas ao estudo da política, poder e paz. A primeira abordagem encara o poder como “influence, governing the kinds of settlements nations can achieve, or circumstances nations must endure, with or without fighting.” A segunda abordagem vê o poder como podendo “construct political geography, varying the impact of physical distance and differentiating conflicts among nations that are possible from those that are very unlikely.” E a terceira abordagem encara o poder como podendo ser visto “as determining state preferences, causing the same countries under different circumstances to cooperate or to oppose one another.” (GARTZKE, 2009, p.1).

As diferentes definições de poder não têm necessariamente de competir entre si, podendo complementar-se, uma vez que o poder manifesta-se de diferentes formas e a acção por si proporcionada tem diferentes contingências. Essa abordagem permite um melhor entendimento das situações nas quais o poder teve relevância.

O que será aqui estudado é a manifestação do poder na criação do GATT. Ou seja, como é que o poder ajudou a criar as condições e influenciou o processo da criação daquele acordo.

O objectivo do trabalho não é discutir, pelo menos extensivamente, o que é o poder, mas sim analisar a sua influência nas negociações que deram origem ao GATT – a direcção que estas tomaram – e o que saiu delas, ou seja, a forma e as regras do acordo.

Para se estudar o poder nas negociações necessitamos de negociadores, isto é os detentores de poder, que são os Estados que participaram do processo e o tornaram possível, havendo entre os diferentes Estados uma diferente distribuição de poder, na medida em que uns são mais poderosos que outros.

O poder está ligado às capacidades, isto é os recursos que os Estados têm ao seu dispor e que em grande quantidade (e se tiverem relevância nacional e internacional) fazem dele poderoso. Estes recursos no presente trabalho constituem os recursos económicos⁴, militares e políticos (sendo que os dois primeiros

⁴ Que tanto podem advir de uma economia próspera e desenvolvida, como da existência no país de um grande mercado de consumo atractivo a exportadores internacionais, ou da possessão de matérias-primas ou outros produtos e recursos atractivos à outros países.

influenciam o terceiro) dos diferentes Estados; sendo também importante o recurso que se traduz em poder estratégico⁵.

É essencial, tendo esses recursos em conta, a capacidade que os Estados têm em se servir deles para fazer valer os seus interesses.

Os Estados, actores internacionais, actuam em função dos seus interesses e capacidades, num espaço internacional no qual estão “conscientes” uns dos outros, tendo, portanto, uma ideia mais ou menos clara do interesse e capacidade dos outros actores – essa clareza varia conforme o Estado em evidência, uma vez que existem Estados que são claramente poderosos (ou mais poderosos que outros), e a relação que determinado Estado tem com outro(s), uma vez que existem países que têm uma relação mais próxima entre si⁶ –, que lhes permite saber o que esperar e agir de acordo com isso⁷, e implica uma consciência dos interesses comuns e dos conflitantes.

Essa relação entre os Estados é influenciada pelo poder que eles têm e, por sua vez, o *status quo* do poder cria uma dinâmica que tem tendência a perpetuar o tipo de relações entre os Estados, que podem variar entre dominação, cooperação, conflito e competição, e mesmo até uma certa indiferença⁸.

Podemos dizer que o poder tem tendência a perpetuar o poder e que a dinâmica de relações a ele subjacente é assim também perpetuada, especialmente quando institucionalizada de forma a que certos interesses prevaleçam sobre outros. As regras criam beneficiários cujos interesses estão no *status quo* e cristalizam-se em instituições, como escrevem Barton, Goldstein, Josling e Steinberg quando se debruçam sobre a necessidade de adaptabilidade na OMC (BARTON, GOLDSTEIN, JOSLIN, & STEINBERG, 2006, p. 9).

Quem é mais poderoso aparece como tendo mais liberdade e influência para fazer valer os seus interesses, o que pode fazer directamente com um país terceiro ou através da prossecução da cooperação num organismo ou acordo multilateral que sirva os seus interesses e cujas regras ajudará a criar e estabelecer.

⁵ A importância de um Estado pode nem sempre estar ligada ao seu poder económico, político ou militar, mas à importância estratégica que ele pode ter naquelas áreas para outros Estados.

⁶ O que pode estar relacionado à proximidade geográfica ou mesmo cultural e também à existência de relações comerciais e longa relação diplomática entre determinados países.

⁷ O que de todo não implica que não hajam surpresas e comportamentos inesperados, uma vez que os Estados também têm controlo sobre o que partilham, e podem até certo ponto manipular, através do discurso e acção, a ideia que de si querem projectar.

⁸ Especialmente quando se trata de Estados geograficamente distantes e cujos interesses não se cruzam nem competem.

O país ou países poderosos actuam num cenário que lhes é favorável, e que se ainda não o é eles têm a oportunidade de fazer com que seja, servindo-se de recursos atinentes à sua capacidade e influência. Como foi escrito por Krasner, “power draws attention to how the payoff matrix was structured in the first place, how the available options are constrained, who can play the game, and, ultimately, who wins and loses” (Kim, 2006). A questão do constrangimento de opções, de quem pode jogar o jogo e de quem ganha e quem perde também está ligada à existência das duas faces do poder, conceptualizadas por Peter Bachrach e Morton S. Baratz, que falam de uma face visível do poder e que pode ser testemunhada, por exemplo, na tomada de decisões e no avanço de propostas, e uma outra face, atinente a uma qualidade mais insidiosa e que diz respeito à mobilização de preconceitos (“mobilization of bias”), isto é, o poder que exercido, permite que certos assuntos ou temas nem entrem em discussão, constringindo opções (BACHRACH & BARATZ, 1962).

Existem, no entanto, limites ao poder dos poderosos. O poder de determinados Estados não tem a oportunidade de ser arbitrário e forçar completamente os seus desígnios sobre outros quando precisa de outros Estados, ou seja, quando não têm o “go-it-alone power”, conceptualizado por Lloyd Gruber e que diz respeito à capacidade do(s) mais poderoso(s) de criar e obter benefícios de determinada situação ou regime sem incluir actores menos poderosos (Kim, 2006). A cooperação põe, portanto, limites ao poder na medida em que cria um ambiente no qual os diferentes actores têm de ter em conta os interesses dos outros, negociar e chegar a acordo, o que normalmente implica fazer concessões. Porém, isto não implica que haja aqui o favorecimento da visão neoliberalista institucional na medida em que esta tendeu a enfatizar a forma como as instituições internacionais produzem cooperação, uma vez que os seus teóricos poderiam, pelo contrário, ter também escolhido enfatizar a forma como as instituições dão forma à vantagem de negociação de certos actores, congelando assimetrias e estabelecendo parâmetros para a mudança que beneficiam uns à custa de outros (BARNETT & DUVALL, 2005, p. 41). Esta última acepção dá o foco ao poder.

O poder arbitrário não é soberano nas relações internacionais na medida em que os Estados têm de ter em conta nas suas políticas externas compromissos efectuados e interesses que não os seus. Todavia, quando esse compromisso diz respeito a acordos ou organizações multilaterais, nada impede que os Estados poderosos tentem e consigam influenciar ao máximo as suas regras e forma.

É no entanto importante o que os Estados entendem por interesses. Interesse é um bem visualizado ou factual cuja concretização beneficiará o seu detentor. Esses interesses podem ser imediatos ou ter em conta o futuro (interesses longo-prazo). Os interesses imediatos têm uma maior tendência a ser particularistas e a

eventualmente não provocarem a longo prazo os efeitos esperados, devido precisamente a uma falta de planeamento que pretende uma satisfação instantânea. Os interesses de longo-prazo, por sua vez, quando têm em conta as contingências, têm uma maior possibilidade de produzir melhores efeitos.

Existem nas relações internacionais aquilo que podem ser considerados interesses atinentes a um “bem maior”. Esses interesses podem dizer respeito à paz e a outras condições tidas como essenciais para o florescimento e felicidade humana. Eles assumem um carácter moral, humano e internacional que constrange o poder arbitrário do Estado ao representarem imperativos defendidos por camadas consideráveis das populações e por organizações internacionais e não governamentais que criam pressão nesse sentido⁹.

A ideia de anarquia internacional, que dá ao Estado um poder arbitrário, e aonde assentam as raízes da escola de pensamento realista, é, e aqui citando João Cravinho (CRAVINHO, 2008, P.48),

(...) pouco convincente principalmente por vivermos numa era em que a convivência internacional é marcada, não por um ambiente de desbragado individualismo e egoísmo de Estados, mas antes pela existência de múltiplas regras e normas que são fundamentais para a nossa compreensão do panorama internacional. Essas regras e normas de convivência não chegam, no entanto, a representar um conjunto de valores comuns de base suficientemente ampla para falar de comunidade internacional no sentido rigoroso do termo.

Há uma importante ligação entre poder e interesses, na medida em que é de acordo com o segundo que o primeiro actua. E os interesses muitas vezes constringem o poder ao necessitarem do acordo com países terceiros para se poderem concretizar.

Como pudemos ver, o poder manifesta-se de diferentes maneiras nas relações internacionais e tem contingências quanto à sua actuação. Na criação do GATT, na sua configuração de 1947, assume primazia uma visão do poder que o identifica com o poder dos Estados e com a dinâmica internacional existente na década de 40 que reflecte a distribuição de poder (entre Estados) da altura. Nesse sentido, assume grande importância identificar os Estados (ou Estado) poderosos, pois estes ao terem mais poder têm um papel crucial na análise de como o poder estatal influenciou a criação e regras do GATT. Essa análise dá duas projecções de poder, uma que diz respeito à capacidade que os países que participaram da criação do GATT tiveram em fazer valer os seus interesses através das negociações e os viram representados no acordo, e

⁹ A maioria dos países assinou a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

outra que diz respeito aos países que puderam participar do acordo, o que reflectiu a dinâmica de poder de base, e a capacidade dos Estados logo a esse nível.

Tendo isso em conta, os EUA assumem um papel importante na medida em que eram a maior potência ocidental do pós-guerra e tinham interesses na criação do GATT. Esses dois factores permitiram que tivessem um papel de liderança na criação do acordo. Outro país, que nesse sentido se revelou importante foi o Reino Unido, na medida em que apesar do grande poder americano, o acordo com este país foi crucial para a consecução do GATT.

3. A importância do acordo entre os EUA e o Reino

A proposta para o GATT surgiu num mundo que se encontrava em grandes mudanças. Um mundo devastado pela guerra, no qual os países viam a necessidade de um plano económico para o pós-guerra que lhes permitisse lidar com a situação. Nas raízes da criação do GATT estiveram os EUA e a sua preocupação nesse sentido que fez com que na sua política externa o país procurasse a liberalização, tendo aprendido com a experiência do primeiro pós-guerra, cujas políticas foram extremamente proteccionistas na medida em os países adoptaram as denominadas políticas de “empobrecimento do vizinho” e, como escreve Kamran Dadkhah: “The upshot was that everyone lost. If everyone follows a beggar-thy-neighbor policy, you end up with a neighborhood populated by beggars.” (DADKHAH, 2009, p.40).

O primeiro passo dos EUA para a prossecução do desígnio da liberalização foi o início das negociações com o Reino Unido ainda durante a guerra.

O Reino Unido representava uma potência económica em franco declínio, sendo que este declínio já era visível nas vésperas da primeira guerra mundial. A sua percentagem do comércio mundial caiu de 24% em 1870 para 14% em 1913, enquanto a percentagem dos EUA subiu de 8.8% para 11.1% no mesmo período (COHN, 2011, p. 21).

Neste contexto temos já os EUA como grande potência que emergiu da primeira guerra como a maior potência industrial e credora do mundo. Posição esta consolidada aquando da segunda guerra e, posteriormente, com o seu final e vitória dos aliados.

No entanto, o Reino Unido (RU) é ainda sem dúvida um poder de peso, tendo uma relação privilegiada com a comunidade dos países da *Commonwealth*. Constituindo também um pilar ocidental na Europa na oposição à ameaça soviética, sendo, portanto, um importantíssimo aliado americano, instrumental na sua política externa, o que realça a importância da vitalidade e poderio político-económico deste país para os próprios EUA.

Relativamente à questão da *Commonwealth* – e ao acordo de preferências imperiais – os EUA vêem o acordo comercial com o RU como uma oportunidade de aceder ou, antes, acabar com os privilégios imperiais deste país; quebrando dessa maneira uma barreira às suas exportações e ao livre-comércio, um empecilho à prosperidade comercial.

O que foi referido reflecte a importância do Reino Unido para os EUA, que torna importante o acordo entre ambos na medida em que também os EUA são importantes para o Reino Unido. Este último apresenta uma dependência económica em relação aos EUA, que são grande credor, e importante para a sua recuperação económica. Tendo isso em conta, as ideias, visões e representação internas – políticas internas – e sua execução nas políticas externas desses dois países, relativas à economia e ao comércio, assumem bastante relevância, no que elas implicam para as negociações entre ambos.

Para estudar como o poder estatal influenciou a criação do GATT é importante estudar o processo da criação do acordo através das suas negociações, que é o que se fará de seguida, sendo que o processo de negociação pode ser dividido em duas fases: pré-Genebra e Genebra. Na fase pré-Genebra as negociações foram sobretudo entre os EUA e o Reino Unido e estabeleceram importantes bases para as negociações de facto de Genebra.

4. A estrutura das negociações e interesses entre os EUA e o Reino Unido

As negociações pré-Genebra envolveram sobretudo os EUA e o RU e visavam, na altura, o estabelecimento entre si de acordos para a configuração das relações internacionais comerciais para o pós-guerra.

Esses acordos, e as negociações a eles adjacentes, foram levados a cabo por órgãos dos governos de ambos os países, e indivíduos a eles pertencentes.

Em ambos os países, nas agências responsáveis e possuidoras do poder de influenciar as políticas comerciais, sua formulação e negociação, podemos distinguir entre os oficiais pertencentes ao *staff* e os oficiais políticos, como escrevem D. Irwin, P. Mavroidis e A. Sykes (IRWIN, MAVROIDIS, & SYKES, 2008, p. 22):

(...) within each agency a distinction can be made between the staff level and the political level of decision-making. The staff level (career civil servants or academics on leave from university) formulated policy options, drafted texts, conducted the actual negotiations, and attempted to resolve technical differences. Most of the bilateral contact was made at the staff level, and these specialists, often economists, on both sides were frequently willing to liberalize trade and set rules to a point far beyond where the political-level officials might be comfortable. Of course, ultimate decision-making powers rested with political-level officials, usually cabinet officers or appointed department heads who reported to the president or prime minister. These officials were constrained by broader set of political forces, including interest-group pressure, electoral considerations, and legislative mandates, than were the civil-servant staff. They also had to deal with many foreign-policy issues in addition to trade and were usually not as committed as the staff to a particular outcome in the negotiations.

Ora, as principais agências no que diz respeito à negociação de políticas comerciais foram, nos EUA, o Departamento de Estado, e no Reino Unido o *Board of Trade*. É, no entanto, importante denotar que os governos não eram – e não são – entidades monolíticas, e que diferentes agências no seu interior tinham diferentes interesses e visões que pretendiam fazer valer ao influenciar as políticas comerciais.

Enquanto nos EUA o estabelecimento da direcção política do país cabia ultimamente ao Presidente – especialmente quando tinha a maioria partidária no Congresso –, no Reino Unido, esse poder cabia ao Gabinete – órgão que assegura a direcção geral da política do país (Grã-Bretanha), detendo funções de natureza legislativa e executiva –, liderado pelo Primeiro-Ministro, que tem assim, preponderância na orientação política do país (Carvalho, 2010, p.161). Contudo, tem de haver consenso naquele órgão, o que é tão mais difícil quanto Winston Churchill¹⁰ foi Primeiro-Ministro de um governo de coligação de tempo de guerra, tendo de conjugar as diferentes visões do Partido Conservador e do Partido Trabalhista, para manter a estabilidade do governo.

¹⁰ Primeiro-Ministro de 1940 a 1945 e, mais tarde de 1951 a 1955.

Nos EUA, na necessidade do estabelecimento de uma visão unificada e interdepartamental do governo sobre as políticas comerciais, o entusiasmo liberalizante do Departamento de Estado, era temperado por outras agências. Entre elas temos o Departamento de Agricultura, do Trabalho, do Comércio, do Tesouro e a *Tariff Commission*. No entanto, havia uma clara supremacia do Departamento de Estado, uma vez que o Secretário de Estado, Cordell Hull – que ocupou o cargo desde 1933 a 1944 e que tinha claros interesses em influenciar a política comercial – reportava directamente ao Presidente (Franklin Delano Roosevelt¹¹), pondo o Departamento numa posição privilegiada em relação às outras agências, especialmente na medida em que o Presidente tinha afinidade com as suas ideias.

O *Board of Trade* da Grã-Bretanha formulava opções de política comercial. Contudo, antes de apresentá-las ao Gabinete, tinha também a função de coordenar o seu processo de aprovação pelas outras agências. Tendo tido, também, uma importante influência na política comercial do Reino Unido a Secção Económica do Secretariado do Gabinete de Guerra, que apoiava através de conselhos e análise as iniciativas de políticas comerciais do *Board of Trade*.

Nas negociações assumem, então, grande importância os interesses e visões das agências e indivíduos com grande influência na formulação e negociação das políticas comerciais dos dois países.

O Departamento de Estado americano foi instrumental para a liberalização na medida em que era um grande proponente da mesma, fortemente influenciado pelas ideias de Cordell Hull, que com a sua experiência vinda já desde a primeira guerra mundial, correlacionava a paz com o comércio livre e a guerra com a existência de barreiras ao comércio e de práticas comerciais injustas. Sendo assim, via os benefícios da cooperação económica internacional e redução de barreiras ao comércio, e sua expansão, e lutou continuamente para que a sua visão se tornasse realidade ao contribuir para a o estabelecimento da supremacia (em relação a outras agências) do Departamento de Estado nos assuntos de política comercial.

Cordell Hull ajudou a conceber o RTAA (Reciprocal Trade Agreement Act) de 1934 dos EUA, que assume grande relevância pois representou uma mudança na política americana que contribuiu fortemente para a liberalização do comércio, e que regeu o tipo de acordos efectuados pelo país até a segunda guerra mundial, influenciando também o acordo de Genebra de 1947. Sob o RTAA (cuja renovação está sujeita à aprovação do Congresso americano de 3 em 3 anos), o poder de reduzir a percentagem das pautas aduaneiras até 50%

¹¹ Presidente de 1933 a 1945.

nos acordos comerciais bilaterais com países terceiros passou para o Executivo/o Presidente (LOPES, 1965, p. 7). Actuando-se sob o preceito da Nação Mais Favorecida (NMF¹²) incondicional – em termos bilaterais.

Relativamente à influência de Hull no Departamento de Estado pode-se ainda transcrever a citação de James Miller transcrita por Irwin, Mavroidis e Sykes (IRWIN, MAVROIDIS, & SYKES, 2008, p. 11):

When Hull initiated postwar planning in 1939, he had already enjoyed six years in which to accrue trade policymaking power for the State Department. Over the course of his tenure, he carefully chose a group of men, based upon their views about trade, to formulate his favoured policies: if the officials arrived in the Department without decided views, the senior officials quickly inculcated them. Never before had trade policy originated in such a centralized, small and carefully controlled location. More than any of their predecessors or successors, Hull's men shared several advantages: tremendous power relative to other branches of government, uniformity of opinion and purpose, and the Secretary's passionate commitment to their work and results.

Para além de Cordell Hull, outros indivíduos no Departamento de Estado assumiram um papel importante. Entre eles temos William Clayton, que partilhava profundamente da visão de Hull, e após a reforma deste último permitiu a continuação da sua visão política.

Os oficiais do *staff* do Departamento de Estado responsáveis pelas negociações de facto encontravam-se na *Division of Commercial Policy and Trade Agreement*, encabeçada por Harry Hawkins¹³. Sendo outra personagem importante o professor de economia Clair Wilcox, que liderou, em assistência a Clayton, a delegação americana nas negociações do GATT de Genebra (1947).

Contudo, apesar da autoridade do Departamento de Estado no que toca a negociações de política comercial, é necessário ter em conta que o detentor da autoridade constitucional sobre matérias de política comercial é o Congresso – que apenas delegou poderes de negociação ao executivo sob o RTAA, como já foi referido.

¹² Que no texto oficial do GATT 1947 (Parte I, artigo I, disponível no site da OMC *in* http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm) está parcialmente definido como: "(...) any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."

¹³ Economista que entrou no Departamento de Estado em 1924, e foi por vários anos director da *Division of Commercial Policy and Trade Agreements* daquele departamento.

Apesar de o Departamento de Estado “assumir as rédeas” das negociações, o acordado e proposto às partes do Reino Unido está sujeito também à aprovação do Congresso.

Esta questão assume grande relevância conforme a existência no Congresso de uma maioria Democrata ou Republicana, uma vez que os democratas favoreciam mais a liberalização do que os republicanos, estes com maior associação ao sul, mais agrícola e conservador e com interesses não liberalizantes.

Relativamente ao RU, a divisão de interesses por linhas partidárias atribui ao Partido Conservador uma defesa de políticas proteccionistas e manutenção e privilégio das preferências imperiais, tendo como figuras importantes Leopold Amery¹⁴, R. S. Hudson¹⁵, entre outros.

No Partido Trabalhista encontramos duas vertentes que foram muitas vezes difíceis de conciliar: o ímpeto da expansão do comércio (liberalização) e o planeamento económico e socialismo (influência *keynesiana*).

A *Board of Trade*, a Secção Económica e o seu *staff* de tempo de guerra favoreciam a ideias atinentes à liberalização.

Figuras importantes desse período na *Board* foram Hugh Dalton¹⁶ do Partido Trabalhista e antigo aluno de Keynes, e o *civil servant* subsecretário Sir Percival Liesching¹⁷ (1942-1946). Na Secção Económica temos também as importantes figuras académicas Lionel Robbins, J. Marcus Fleming e James Meade¹⁸.

Uma outra figura britânica importante nas negociações durante a guerra foi o economista John Maynard Keynes que, na sua defesa dos controlos à importação e planeamento económico, acabou muitas vezes por defender posições não favorecedoras à liberalização, apresentando-se como céptico desta (e por conseguinte das posições da *Board of Trade* e da Secção Económica), uma vez que duvidada da possibilidade de consecução de um acordo multilateral satisfatório, e receava as consequências que tal empreitada – nesses termos – teria para a economia britânica. Keynes era marcadamente contra o *laissez-faire* que associava à política defendida pelo Departamento de Estado americano.

¹⁴ Secretário de Estado da Índia (1940-1945).

¹⁵ Ministro da Agricultura.

¹⁶ Director do *Board of Trade* (1942 a 1945) e sucedido por Stafford Cripps, figura importantíssima nas negociações de Genebra 1947.

¹⁷ Sucedido por R. C. Helmore (1946-1952).

¹⁸ Vencedor em 1977 do Prémio Nobel pela sua obra em dois volumes *The Theory of International Economic Policy*.

Uma questão importante nas negociações entre o RU e os EUA foi a das restrições quantitativas e sua utilização em casos especiais. Os controlos à importação foram defendidos pelo RU por motivos ligados à protecção da balança de pagamentos. Sendo que o país na sua política externa defendia a liberalização, no entanto, “subjugada” ao bem-estar da balança de pagamentos e a desígnios de expansão do emprego.

5. As negociações pré-Genebra

Os EUA apresentavam um claro interesse na liberalização comercial, e as negociações para o pós-guerra representaram a continuação e expansão dos esforços americanos dos anos trinta com essa índole, e que coincidiram com o início de um domínio democrata na presidência e no Congresso.

A Grã-Bretanha, por sua vez, apresentava uma posição mais reticente devido à fragilidade da sua economia e ao medo das consequências desastrosas que nela poderiam ter uma adopção de políticas muito liberalizantes. Havia no país um “instinto” mais proteccionista, enfatizado pela coligação partidária do tempo de guerra na medida em que tanto no partido Conservador como no Trabalhista encontravam-se opositores de peso à liberalização – sendo no entanto verdade que o partido Trabalhista apoiou mais o Primeiro-Ministro Winston Churchill nas políticas de liberalização do que o partido Conservador.

Relativamente à cooperação entre os dois países, é interessante o facto de que os EUA ao transferirem equipamento e outros bens ao Reino Unido – através do *Lend Lease Act* aprovado pelo Congresso em 1941 –, definiram que as dívidas não seriam pagas financeira ou monetariamente, mas sim através da concessão de um benefício não especificado, por parte do RU, e que ficou conhecido como *The Consideration*.

O benefício veio mais tarde a ser especificado pelos EUA e deveria assumir a forma de promessas em termos de política externa por parte do RU e o requerimento da sua participação num novo quadro económico pós-guerra. A *Consideration* acabou por ser moldada pelo Departamento de Estado num sentido que pretendia o condicionamento da ajuda à eliminação das preferências imperiais britânicas, o que provocou grande polémica e resistência no RU¹⁹. Como escreve Thomas Zeiler (ZEILER, 1997, p. 710):

With Britain in need of economic and military aid during World War II, Hull saw an opportunity to obtain a commitment to end the preference system. American exporters, free-trade purists, and Anglophobes despised

¹⁹ Tendo os EUA eventualmente acabado por ceder ao não condicionamento da ajuda à eliminação das preferências imperiais, o que foi cristalizado no *Mutual Aid Agreement* de 1942.

preferences. State Department planners believed that ending these barriers would clear the way for a postwar multilateral system of trade and usher in an era of mutual prosperity and peace.

Essa situação não significa que a posição da Grã-Bretanha era de oposição à liberalização – não havendo nessa situação, em princípio, base para acordo –, até porque a *Board Of trade* e a Secção Económica apoiavam a liberalização nas suas iniciativas e políticas.

O debate centrou-se nos termos da liberalização.

5.1. Temas centrais de debate

Durante a guerra os EUA e o RU realizaram vários encontros nos quais negociaram os termos da liberalização e acordo entre ambos para o pós-guerra. No entanto, chegar a acordo revelou-se uma tarefa difícil devido à existência entre os países de interesses divergentes, aliados à necessidade de lidar com interesses e dinâmicas internas – e alterações nas mesmas –, o que tornou a situação ainda mais complexa, originando períodos de impasse.

Os temas que assumiram centralidade no debate foram as preferências imperiais britânicas e a subalternização por parte do país da liberalização a questões de estabilidade da balança de pagamentos e emprego, querendo o RU reservar-se o uso de restrições quantitativas à importação.

Esses interesses chocaram com o ímpeto mais liberalizante proveniente dos EUA, que não era tão apologista de restrições à importação naqueles termos; chocando também com as ambições do país de acesso “justo” ao mercado da *Commonwealth*²⁰, que lhe era impossibilitado pela existência das preferências imperiais tão defendidas pela Grã-Bretanha.

Os debates sobre esses temas foram acesos, e enquanto os EUA eram contra a discriminação comercial entre países, o RU defendia a ressalva de obrigações existentes (as tarifas imperiais). Esta posição britânica, foi implementada no *Atlantic Charter* (Agosto de 1941), tendo a formulação do discurso britânico nesta questão sido aceite pelo Presidente Franklin Roosevelt.

A verdade, no entanto, é que a questão das preferências imperiais foi um problema que se perpetuou até à própria conferência de Genebra em 1947, e a sua manutenção constituiu um ponto de grande descontentamento nos EUA, aonde a concordância com a ressalva de obrigações existentes era vista como

²⁰ Aí se encontravam os seus dois maiores mercados, o Reino Unido e o Canadá.

demasiado permissiva e, na opinião do Departamento de Estado, como pondo em perigo precisamente aquilo para que se estava a lutar.

Essa situação fez com que quando parecia que se tinha feito progressos no assunto das preferências imperiais, devido à assinatura de acordos que as abordavam, tal era meramente resultado de diferentes e divergentes interpretações sobre o que foi acordado, que foi o que aconteceu relativamente ao Artigo VII da *Mutual Aid Agreement* assinado a Fevereiro de 1942. Isso permitiu ao mesmo tempo arrastar o assunto e avançar com as negociações, focadas noutros pontos.

No que diz respeito ainda às restrições quantitativas à importação, os EUA defenderam-nas no caso da protecção de bens agrícolas, sob condições específicas, e claramente de acordo com os seus interesses particulares, como podemos ver na sua posição quando ainda antes do fim da guerra (GOLDSTEIN, 1993, p. 217):

American negotiators had informally indicated that they could sign no agreement that did not award special consideration to American agriculture. In response, American negotiators argued that quantitative restrictions to protect either an international commodity agreement or a domestic program were legitimate extensions of previous principles. Then in line with its own needs, the United States proposed that restrictions be allowed only for domestic programs that controlled output.

Neste período de negociações com os EUA, o RU também consultou os países da Commonwealth, uma vez que também seriam afectados pelo acordo com os Estados Unidos, especialmente quando se tem em conta os desígnios deste país de alargamento do seu mercado através de acordos com outros países.

Mais especificamente no que diz respeito à forma da liberalização, os EUA favoreceram inicialmente o modelo bilateral do RTAA, enquanto o RU favorecia o modelo multilateral de inclusão de países terceiros uma vez que receava que outros países da Commonwealth estivessem dispostos a abandonar as preferências imperiais em acordos bilaterais com os EUA que lhes dariam acesso ao grande mercado americano.

Por sua vez, países da *Commonwealth* como a Austrália, Nova Zelândia e África do Sul viam o mérito das negociações bilaterais; enquanto o Canadá preferia a abordagem multilateral, como é visível pela citação do *Governmental Advisory Committee* do país em Maio de 1943 (IRWIN, MAVROIDIS, & SYKES, 2008, p. 35):

(..) the negotiation of a multilateral convention of commerce, providing for the tariff reductions and limitations and the removal of other barriers to the exchange of goods, is the soundest method of securing satisfactory conditions of trade between nations after the war. It is especially in Canada's interest, first, because our trade extends over many countries and it would be difficult, if not actually impracticable, to achieve any pattern of bilateral agreements which would serve our interest so effectively, and, second, because the United States will undoubtedly press for the removal of preferences.

No meio desta complexidade de interesses, as questões nas quais o RU e os EUA concordavam era na centralidade da cláusula da NMF e na forma de tratamento de partes não contratantes. Tendo o RU entretanto convencido os americanos da superioridade da abordagem multilateral, o que constituiu um marco no que eventualmente seria o GATT.

Como é visível na estrutura dos departamentos responsáveis pelas negociações, estas, feitas em encontros formais ou mais informais, couberam sobretudo a um conjunto de especialistas²¹ – economistas e indivíduos especializados em política comercial – britânicos e americanos que se encontravam frequentemente e partilhavam certas ideias e crenças de índole liberal que foram reforçadas pelo nascer de um “laço” criado pelo próprio processo de negociações e pelo objectivo comum de chegar a acordo.

Em períodos de impasse esta comunidade de especialistas foi importante, especialmente no maior período de impasse que se estendeu de 1944 a 1945 (Janeiro-Setembro), quando, assumindo uma posição mais temperada relativamente aos extremos existentes nos seus países²², focaram as negociações em assuntos de matéria monetária.

Como escreve John Ikenberry, quando responde às perguntas “why did certain proposals become an effective basis for agreement between Britain and the United States?” e “how, given the divergent and conflicting national bureaucratic positions, was agreement achieved within a wider and fragmented political setting?” (IKENBERRY, 1992, p. 318):

[A]greement was fostered by a community of experts composed of liberal-minded British and American economists and policy specialists who shared a set of technical and normative views about

²¹ Harry Hawkins e o pessoal (*staff*) do Departamento de Estado encontravam-se frequentemente com os britânicos James Meade, Lionel Robbins e Sir Percival Liesching.

²² Laissez-faire vs protecționismo e tarifas imperiais (estas no RU).

the desirable features of an international postwar monetary order and who were given remarkable autonomy to negotiate a deal (...). [T]hese experts fostered agreement by altering the political debate about postwar policy, by crystallizing areas of common interest between the two governments, and by elaborating a set of politically resonant ideas that served to build larger coalitions within and between governments.

Ainda relativamente às tarifas imperiais, um outro argumento britânico foi o de que não estavam dispostos a um compromisso que as eliminasse sem a garantia de um significativo corte das tarifas americanas.

O Reino Unido e o Canadá queriam que os EUA procedessem a uma alargada redução multilateral de pautas aduaneiras numa base uniforme e não selectiva. Porém, isso não veio a suceder uma vez que o Congresso americano não aceitaria tal acordo, tendo dificultado a própria renovação do RTAA na sua configuração de 1945, na qual o executivo queria o poder de redução de até 50% de tarifas. A aprovação do RTAA foi renhida, tendo enfrentado a acirrada oposição do partido Republicano.

Os EUA propuseram uma abordagem multilateral-bilateral à questão das tarifas, na qual a negociação da sua redução seria feita bilateralmente numa base selectiva de produto a produto com o principal produtor/fornecedor de determinado produto. As reduções acordadas seriam aplicadas a todas as outras partes contratantes do acordo sob o princípio da NMF (IRWIN, MAVROIDIS, & SYKES, 2008, p. 60).

O RU não concordou com esta abordagem e expressou-o, apontando que chegar a acordo sob aqueles termos seria extremamente exaustivo e levaria demasiado tempo. Ao que os EUA contrapuseram a ideia de que as negociações fossem realizadas por um pequeno grupo das maiores nações comerciais²³ de maneira bilateral. Esta visão teve a aquiescência do Canadá, que apesar de não a favorecer, queria que as negociações avançassem.

Segundo o Canadá, as negociações deveriam então ser feitas separadamente de uma grande conferência multilateral, que foi o que veio a acontecer.

Consequentemente, a opção de uma negociação sobre reduções tarifárias entre um alargado conjunto de países numa conferência multilateral foi afastada. Originando uma separação entre o que seria o GATT (um

²³ No mínimo os EUA, o RU e os países da *Commonwealth*.

acordo tarifário entre um núcleo de 23 países) e uma Organização Internacional do Comércio²⁴ (OIC), um projecto de instituição mais ambicioso e que ultrapassaria um “mero” acordo tarifário.

O GATT²⁵ seria, no entanto, juntado à mais vasta Carta da OIC, como um protocolo com os acordos negociados para reduzir ou unificar as taxas tarifárias, mas constituiria em si algo separado.

5.2. Propostas para a criação do GATT

O impasse de 1944 a 1945 foi também resolvido pela intervenção americana, estando o RU demasiado focado em debates internos (diferenças internas incapacitantes no seio da classe política governante). Os EUA queriam avançar com as negociações, e para tal efeito decidiram avançar com a proposta do GATT concretizada no documento “Proposals for Expansion of World Trade and Employment” do Departamento de Estado americano, publicado em 1945. Ela constituiu um rascunho do GATT, e nela encontramos uma data para as negociações das reduções tarifárias entre o núcleo de países, que deveriam ocorrer ainda em 1946, mas que foram adiadas para 1947 (Genebra).

A proposta de 1945 foi sujeita a revisão por parte do Departamento de Estado após os seus oficiais terem visitado países como a França, Bélgica, Holanda, Noruega, Checoslováquia, Canadá, Brasil, Chile, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul, Índia e China. De acordo com as reacções e comentários desses países, o Departamento de Estado alterou o documento e lançou a Setembro de 1946 o “U. S. Suggested Charter”.

É importante sublinhar que apesar de terem sido sobretudo iniciativas americanas, as propostas e o seu corpo foram o resultado do esforço conjunto entre os EUA e o RU, levado a cabo desde o início da guerra.

O GATT constituiria então a base para acordo tarifário negociado pelo núcleo de países que mais tarde seria adoptado por um grupo mais alargado de países sob os auspícios da OIC.

A OIC foi por sua vez proposta também pelos EUA quando este, a Fevereiro de 1946, junto do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, propôs a realização de uma Conferência Geral da ONU sobre o Comércio e o Emprego, que se concretizaria na Conferência de Havana (1947-1948).

Para se preparar a Carta da OIC (rascunhos) foram realizadas duas conferências preparatórias, a de Londres (Outubro-Novembro 1946) e a de Genebra (Abril-Outubro 1947). Sendo que foi na Conferência de Genebra

²⁴ Que não se chegou a concretizar.

²⁵ Era esperado que estivesse concluído antes da OIC, que foi o que sucedeu.

que se realizaram as negociações de facto e finais para o GATT, já com uma ideia do que se queria que isso fosse.

5.3. Conferência de Londres

A Conferência de Londres para a OIC foi a primeira na qual outros países para além dos EUA e do RU foram convidados a participar. Ela foi importante para o GATT na medida em que da carta rascunho da OIC que nela foi elaborada, foram mais tarde²⁶ retirados os capítulos sobre política comercial²⁷ que constituíram o primeiro rascunho completo do GATT.

Foi na Conferência de Londres que pudemos ter uma ideia mais concreta da posição de outros países e das suas expectativas de acordos tarifários.

Os maiores apoiantes das políticas defendidas pelos EUA presentes no “U.S. Charter” foram a Bélgica, a França, a Noruega, o Canadá e Cuba. E os países que constituíram a oposição mais forte foram a Austrália e a Índia.

A oposição baseou-se sobretudo no facto de que os países em desenvolvimento²⁸ queriam um maior foco nas questões do emprego e do desenvolvimento económico, não querendo que as regras os impedissem de atingir esses seus objectivos e nem de utilizar restrições quantitativas para tal efeito.

Os EUA queriam acabar com o uso das restrições quantitativas, fornecendo um pequeno período de transição. As restrições seriam permitidas apenas em casos excepcionais²⁹, devendo as excepções ser aplicadas sem discriminação entre os países participantes do acordo.

O Reino Unido fez sempre pressão para que as excepções abarcassem situações de dificuldades na balança de pagamentos, o que os países em desenvolvimento também defendiam, embora os seus desígnios fossem mais amplos – pretendiam o desenvolvimento e, para a maioria, a industrialização para tal efeito.

Ficou acordado, tendo em conta as perspectivas apontadas, a necessidade de os países tomarem medidas que promovessem um elevado nível de emprego, e também a limitação do uso das restrições quantitativas, dos controlos de câmbio e do subsídio à exportação a casos excepcionais.

²⁶ Num encontro em Nova Iorque (Janeiro-Fevereiro de 1947).

²⁷ Inspirados por sua vez nas “Proposals for Expansion of World Trade and Employment” e no “U.S. Charter”.

²⁸ Principalmente a Austrália, Índia, Brasil, Chile e China.

²⁹ Que muito iam de encontro aos interesses americanos e britânicos.

Mais especificamente no assunto das restrições quantitativas, o seu uso em caso de ocorrência de dificuldades na balança de pagamentos foi relutantemente acedido pelos EUA.

As negociações pré-Genebra apresentaram sempre no lado britânico uma maior reticência em liberalizar (no que diz respeito à sua extensão), podendo-se atribuir os anos de impasse a este país, cuja indecisão interna relativa a determinadas questões permitiu tal situação. Os EUA, por sua vez, apesar também da existência de diferenças internas, estas não eram tão acentuadas, tendo o país a “sorte” de um governo democrata apoiado por um Congresso com maioria democrata.

6. Negociações de Genebra

As negociações de Genebra começaram a 10 de Abril de 1947 e o seu principal objectivo foi a criação de um rascunho para a Carta da OIC, para ser discutido e ratificado na posterior Conferência de Havana.

Foi nesta conferência que também se reuniu o núcleo de 23 países para negociarem o acordo de redução tarifária que se traduziria no GATT.

Apesar de serem vários os países a participar das negociações, o acordo entre os EUA e o RU em determinadas e importantes questões revelou-se crucial para o resultado e sucesso do encontro.

Sendo que o acordo entre os dois países poderia ter sido posto em causa devido a mudanças na situação política interna dos países e alterações no pessoal encarregado das negociações.

Nos EUA, pela primeira vez desde 1932, o Partido Republicano conseguiu maioria no Congresso, e na Grã-Bretanha, Hugh Dalton foi substituído por Sir Stafford Cripps³⁰ como Chefe da *Board of Trade* e Percival Liesching por James Helmore como Segundo Secretário (“Second Secretary”), estes indivíduos pertenciam à delegação britânica (chefiada por Sir Cripps). A delegação americana continuou a ser encabeçada por Will Clayton, assistido por Clair Wilcox.

As mudanças de pessoal britânico quebraram o laço que tinha sido estabelecido anteriormente pelos negociadores americanos e britânicos. O que foi exarcebado pelo facto de que Sir Cripps e James Helmore não eram tão entusiastas da liberalização como os seus predecessores.

³⁰ Do Partido Trabalhista.

A principal área de disputa das negociações continuou a ser a questão das restrições quantitativas, tal como em encontros anteriores.

Houve pressão para um maior alargamento das situações nas quais se poderiam utilizar restrições quantitativas. Os países em desenvolvimento queriam poder utilizá-las sob o pretexto do desenvolvimento económico.

Os EUA, cujos principais apoiantes continuavam a ser a Bélgica, Holanda e o Canadá, não viram outra alternativa a não ser aceder a estas demandas.

Outro debate que assumiu grande relevância foi a questão da lã, isto porque os EUA não tinham a autorização das instâncias políticas internas para reduzir em nada as tarifas deste produto; querendo o Congresso restringir ainda mais a sua importação. Esta situação provocou grande indignação por parte da Austrália, uma vez que a lã era o principal produto para o qual procurava reduções tarifárias estrangeiras. O país ameaçou sair das negociações e levar com ele os outros países da *Commonweath*, o que era uma possibilidade bem real, pois a Austrália constituía um grande mercado, e a atitude reticente e combativa do RU relativamente a certos pontos de negociação com os quais estava bastante descontente, dava-lhe uma certa predisposição a apoiar essa decisão.

Tendo em conta esta alarmante situação, Clayton viajou aos EUA, aonde conseguiu o acordo das elevadas instâncias políticas (a crucial intervenção do Presidente Truman) que concederam a autoridade de reduzir em até 25% as tarifas da lã nas negociações.

Este acontecimento demonstrou o comprometimento dos EUA com a causa da liberalização através do GATT.

Resolvido o debate sobre as tarifas da lã, assumem centralidade as preferências imperiais britânicas.

Sir Stafford Cripps afirmou que não acreditava que a redução de 50% das tarifas americanas fosse suficiente para que a Grã-Bretanha eliminasse as tarifas imperiais. Chegando mesmo o Chefe da delegação britânica a sugerir que os EUA diminuíssem as suas concessões e que deveriam satisfazer-se com um acordo com reduções bem menos ambiciosas.

Esta posição de Cripps assinalou a atitude de grande relutância da Grã-Bretanha em fazer concessões, querendo um acordo bem menos construtivo ao que via como as suas necessidades internas.

Os debates entre Clayton³¹ e Cripps foram acirrados, demonstrando mesmo um choque de personalidades. Clayton queria a total eliminação das preferências imperiais e o Reino Unido agarrou-se fortemente a elas.

Porém, o *staff* do Departamento de Estado de Clayton tinha uma visão mais realista do que ele relativamente ao que esperar do RU, cuja situação económica estava francamente preocupante e não se podia dar ao luxo de dar grandes concessões.

O impasse nesta questão foi ultrapassado pela consciencialização por parte dos dois lados dos avanços que já tinham sido alcançados em outras questões, os quais os países não se podiam dar ao luxo de deitar a perder.

Para a resolução do impasse foi de novo importante a intervenção do Presidente Truman que, sobrepondo-se a Clayton, decidiu que era preferível a continuação e conclusão do acordo sem uma substancial eliminação de preferências imperiais e com o rescindir de algumas ofertas de redução tarifárias americanas (IRWIN, MAVROIDIS, & SYKES, 2008, p. 92).

As negociações tarifárias foram concluídas no final de Outubro de 1947 e as tarifas imperiais britânicas foram na sua maioria preservadas.

As 23 partes contratantes do acordo realizaram 123 acordos tarifários bilaterais que abrangeram 45000 produtos correspondentes a cerca de metade do valor do comércio mundial.

7. O poder estatal e o GATT

O poder influenciou a acção dos Estados. Foi devido ao seu poder que os EUA puderam agir de acordo com os seus interesses de liberalização, assumindo um papel mobilizador que lhe permitiu liderar a criação do GATT.

Os EUA constituíam uma grande potência política, económica e militar. Isso deu-lhe capacidades que no plano económico e comercial traduziram-se num grande mercado interno que era, portanto, bastante

³¹ Ficou ultrajado com a sugestão de Sir Cripps.

atractivo aos outros países. Esta qualidade aliada à grande capacidade de financiamento dos EUA (que foi o grande financiador da recuperação económica europeia³²) explica como este país pôde agir como um farol na criação de um acordo de reduções tarifárias e a importância da sua presença em qualquer acordo multilateral que a tal se propusesse.

A chave da concretização de uma importante parte dos interesses americanos estava no RU, e esses interesses iam desde o seu interesse nas preferências imperiais britânicas ao mais vasto interesse do bem-estar económico do Reino Unido como importante aliado ao combate da ameaça soviética.

Essa situação dá poder de negociação ao RU³³, que apesar da importância que os EUA têm para ele (tendo os EUA fornecido grande ajuda económica), tinham o trunfo da possibilidade de se “esconderem” por trás do mercado preferencial da *Commonwealth*, que usavam como argumento ou possibilidade à alternativa à cooperação com os EUA nos parâmetros do GATT, quando determinadas regras do acordo não eram vistas como viáveis.

Os interesses dos EUA, que abarcavam a inclusão do acordo com o RU (que tinha os seus interesses que também tinham de ser tidos em conta), estabeleceram os outros actores de interesse, isto é os países que participariam nas negociações do GATT de Genebra em 1947.

Esses actores têm, portanto, poder de negociação na medida em que a sua participação no GATT é tida como importante, embora uns sejam mais importantes/poderosos que outros.

O poder de negociação em Genebra ficou restrito às maiores economias exportadoras. Segundo as regras de negociação, um país oferecia concessões tarifárias à sua principal fonte (país) de importações de determinado produto e em troca pedia concessões aos produtos que constituíam as suas maiores exportações a esse país. O protocolo de negociação das maiores economias exportadoras limitou logo os países que podiam participar da criação do acordo, e nesse sentido assume aqui importância a teoria das duas faces do

³² A recuperação económica da Europa foi fortemente financiada pelos EUA, sobretudo através do Plano Marshall que entrou em efeito em Julho de 1947, e que nos quatro anos em que esteve operativo forneceu cerca de 14000 milhões de dólares em assistência técnica e económica aos países que se juntaram à Organização Europeia para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

³³ O RU queria a liberalização, contudo não se podia dar ao luxo de que esta fosse demasiado extensiva e mexesse demasiado com as preferências imperiais, o que não impedia que certos interesses americanos para a criação do GATT também tivessem eco no Reino Unido.

poder, na medida em que ocorre aqui uma “mobilization of bias” que só põe na mesa de discussões os interesses desses países, com grande preponderância dos americanos.

Nesse cenário, os interesses dos EUA foram satisfeitos na medida em que estabeleceram essa regra e apresentaram uma proposta do GATT que dava obviamente grande relevância aos seus interesses³⁴ e que serviu de base de negociações.

Especificamente nas negociações de Genebra, os diferentes actores procuravam o favorecimento dos seus interesses, contudo na sua acção, tinham de ter em conta as suas capacidades, o seu “bargaining power”. O que sucedeu foi que os EUA, como o país com maiores capacidades, fizeram importantes concessões e acomodaram interesses que entravam em conflito com os seus interesses imediatos (veja-se o caso da lã e as preferências imperiais britânicas que ficaram na sua maioria intactas). Os EUA fizeram isso tendo em vista um interesse maior que seria a concretização do acordo. Essas concessões³⁵ permitiram que as regras do GATT abarcassem interesses dos diferentes países que participaram das negociações, constituindo-se uma cooperação multilateral.

Todavia, na medida em que os EUA estabeleceram os parâmetros das negociações e da base do que seria o GATT, o seu poder pode ser encarado, usando a terminologia de Soo Yeon Kim (KIM, 2006), como “main effect”, ou seja, o poder mensurado através das preferências do actor mais poderoso. E as concessões que os EUA foram obrigados a fazer são analisadas, ainda de acordo com o mesmo autor, como fazendo parte dos “interaction effects”, ou seja a negociação que o actor focal teve que fazer com outros actores importantes (Reino Unido e Austrália), cuja participação é vista como necessária, relativa a interesses conflitantes acentuados e que representaram problemas de cooperação cuja resolução foi necessária para a consecução do acordo.

Essa terminologia dá claramente primazia aos EUA, porém, podemos subtrair do que foi observado da criação do GATT e dos “interaction effects”, que o poder dos EUA teve limites à sua actuação e esses limites tanto estiveram relacionados com os interesses de actores terceiros que foram obrigados a ter em conta, como com o seu interesse em concretizar o GATT (o que obviamente não podia fazer sozinho). Nesse caso os interesses do país puseram limites ao poder.

³⁴ Tendo sempre aqui em o *input* do RU.

³⁵ As concessões não foram obviamente somente feitas pelos EUA.

Essa situação mostra que não estava no melhor interesse dos EUA agir de maneira arbitrária, uma vez que essa arbitrariedade poria em causa a concretização de interesses tidos como mais importantes (os imperativos da cooperação).

8. Conclusão

O poder estatal afectou a criação do GATT, como pudemos observar, na medida em que foram principalmente os interesses e desígnios dos países mais poderosos (as maiores economias exportadoras) que deram forma ao acordo e às suas regras, o que foi observado através das negociações. A importância do poder nas negociações foi visível logo desde o início pela posição de liderança que os EUA assumiram ao iniciarem as negociações com o Reino Unido. Os interesses de ambos deram forma às propostas para o GATT e delimitaram também quem faria parte do acordo, assumindo aqui importância os países da *Commonwealth* vistos como essenciais para o Reino Unido e ao cujo mercado os EUA queriam acesso.

Nas negociações pré-Genebra foram estabelecidas as bases do que o acordo seria e estas apesar de também terem em conta certos interesses que não os seus (nomeadamente os dos países da *Commonwealth* e de outros cujas economias e mercados eram considerados importantes), reflectiram maioritariamente os interesses de ambos os países, e sobretudo os dos EUA. Havendo sempre no Reino Unido uma maior reticência em liberalizar, por oposição a um espírito mais industrioso nos EUA, sendo que em determinados momentos este país é que efectivamente avançou com as negociações.

Nas negociações de Genebra entraram efectivamente mais interesses em jogo, nomeadamente os interesses dos países em vias de desenvolvimento, que ajudaram a dar forma ao GATT. Porém prevaleceu uma centralidade dos interesses americanos e britânicos na medida em que existiram conflitos entre ambos que a dada altura puseram em perigo a viabilidade do acordo.

Sublinha-se então que os EUA tinham o poder e influência que lhes permitiu liderar a criação do GATT, envolvendo no processo o Reino Unido, país que apesar de muitas vezes relutante relativamente aos termos da liberalização, também tinha interesses nela.

A liderança e empreendedorismo americanos bastante comprometidos com a liberalização foram importantes ao fazer pontuais intervenções em todo o processo que levaram o projecto do GATT adiante, acomodando ultimamente interesses que entravam em conflito com os seus interesses imediatos. Essa intervenção pode ser observada tanto na fase pré-Genebra, quando lançaram as propostas para a criação do GATT e acabaram assim com os anos de impasse, como durante as negociações de Genebra ao fazerem importantes concessões às reduções tarifárias. Os EUA tinham um interesse maior que seria revisto na criação do GATT. O país buscava a expansão económica e a prosperidade, através do reforço dos laços

comerciais entre os países, que também actuariam como dissuasores de conflitos e do seu escalar em guerras. Esse interesse maior permitiu que fizesse concessões que permitiram a consecução do acordo, para o qual necessitava de outros actores.

Podemos concluir que o poder americano viabilizou a criação do GATT, e os seus interesses (juntamente com os do Reino Unido) constituíram uma base para o que pretendiam que o acordo fosse. No entanto, os EUA, relativamente à configuração do acordo, não conseguiram fazer dele tudo o que queriam. Ou seja, fizeram bastantes concessões que impediram que as regras e texto do GATT fossem um decalque de interesses puramente americanos. Assim os interesses de outros países em conflito com os americanos também foram revistos, como podemos ver pelo caso das tarifas imperiais que se mantiveram intactas; pela concessão americana relativamente à lã através da pressão australiana nesse sentido; e, de uma maneira geral, os interesses dos países em desenvolvimento que também influenciaram o acordo.

Os EUA foram o principal actor no estabelecimento dos parâmetros do GATT, e necessitaram do Reino Unido, uma vez que não tinham o “go-it-alone power”. O facto de ter estabelecido os parâmetros, por si só, já atesta à importância do seu poder, na medida em que os seus interesses foram a referência a partir das quais se negociou.

Nas negociações efectivas de Genebra foram negociadas as reduções tarifárias e foram consolidadas as concessões que o país fez e que ultimamente fizeram do GATT um acordo multilateral. O impacto americano foi considerável no sentido em que estabeleceu o campo no qual se iria jogar, que fez do GATT um acordo de redução tarifária cujas negociações para tal efeito foram feitas bilateralmente com os principais fornecedores de certo produto numa base selectiva de produto a produto, aplicadas multilateralmente.

9. Bibliografia

- BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. (1962). "Two Faces of Power". *The American Political Science Review*, Vol. 56, Issue 4, 947-952.
- BARNETT, M., & DUVALL, R. (2005). "Power in International Politics". *International Organization*, Vol. 59, Nº1, 39-75.
- BARTON, J. H., GOLDSTEIN, J. L., JOSLING, T. E., & STEINBERG, R. H. (2006). *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Nova Jérсия: Princeton University Press.
- CARVALHO, M. P. (2010). *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*. Lisboa: Quid Juris?
- COHN, T. H. (2011). "Managing the Global Economy Since World War II: The Institutional Framework" IN *Global Political Economy. Theory and Practice*. Obtido em 14 de Julho de 2012, de http://www.pearsonhighered.com/assets/hip/us/hip_us_pearsonhighered/samplechapter/0205075835.pdf
- CRAVINHO, J. G. (2008). *Visões do mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: 3ª edição, Imprensa de Ciências Sociais (ICS).
- DADKHAH, K. (2009). "The Post-war Economic Order" IN *The Evolution of Macroeconomic Theory and Policy*. Obtido em 18 de Junho de 2012, de <http://www.springer.com/978-3-540-77007-7>
- GARTZKE, E. (2009), *The Relevance of Power in International Relations*. Obtido em 3 de Agosto de 2012, de https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Gartzke_03.04.10.pdf
- GOLDSTEIN, J. (1993). "Creating GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy" IN *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. (J. G. Ruggie, Ed.). Nova Iorque: Columbia University.
- IKENBERRY, G. J. (1992). "A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement". *International Organization*, Vol. 46, Nº 1, 289-321.
- IRWIN, D. A., MAVROIDIS, P. C., & SYKES, A. O. (2008). *The Genesis of the GATT*. Nova Iorque: Cambridge.
- KIM, S. Y. (2006). "Power and Institutional Design: The General Agreement of 1947", Universidade de Princeton e Universidade de Maryland. Obtido em 18 de Julho de 2012, de https://ncgg.princeton.edu/IPES/2006/papers/kim_F330_16.pdf
- LOPES, J. M. (1965). *O Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (G.A.T.T)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência.
- ZEILER, T. W. (1997). "GATT Fifty Years Ago: U.S. Trade Policy and Imperial Tariff Preferences". *Business and Economic History*, Vol. 26, Nº2, 709-717.

Site Web

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). Obtido em 1 de Maio de 2012, de www.wto.org

URL: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm