

O desenvolvimento do novo regionalismo asiático no direito de integração

Notas sobre a ASEAN e APEC

Fabrizio Bertini Pasquot Polido

Sumário

1. Considerações iniciais. 2. Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN. 2.1. Os fundamentos para a criação da ASEAN como bloco regional no Sudeste Asiático. 2.2. O status da ASEAN nas negociações multilaterais do GATT/OMC. 2.3. Os acordos preferenciais de comércio da ASEAN de 1977 e os percalços da integração regional. 2.4. Rumo à consolidação da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA). 2.5. A Zona Asiática de Investimentos (ZAI), programas coordenados de investimentos e o Regime de Cooperação Industrial (AICO). 2.6. Estratégias de ampliação do regionalismo no âmbito da ASEAN e impactos sobre o comércio multilateral: a inclusão regional da China. 3. Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC). 3.1. Algumas premissas da criação da APEC e o desenvolvimento do regionalismo no Pacífico-Asiático. 3.2. Caracterização da APEC e problemas de determinação de sua personalidade no Direito Internacional Público. 3.3. Princípios básicos da cooperação econômica pragmática implicada no regionalismo moldado pela APEC e percalços da institucionalização. 4. O novo regionalismo asiático e noções de regionalismo aberto. 4.1. Fundamentos do regionalismo aberto. 4.2. Regionalismo concorrencial. 4.3. Liberalização competitiva. 4.4. Identidade asiática. 5. Perspectiva geral do regionalismo no Pacífico Asiático e as novas tendências. Conclusões.

Fabrizio Bertini Pasquot Polido é Advogado e Consultor em São Paulo. Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Realizou estudos de Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Universidade de Tübingen, Alemanha, e “Master of Laws” (LL.M.) pela Università degli studi di Torino, Itália, e Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). É Professor de Direito Internacional Privado e Direito do Comércio Internacional da Faculdade de Direito da FAAP.

1. Considerações iniciais

Uma realidade singular no contexto de integração regional hoje arquitetado pelas

novas dimensões do Direito Internacional Econômico surge em evidência e revela como, nas relações de cooperação entre Estados, sobretudo no hemisfério sul, diferentes processos de regionalismo emergem nas formas e originalidade com que são constituídos.¹ O aumento significativo do número de acordos de livre-comércio concluídos entre Estados nas últimas duas décadas e a necessidade de remodelação da própria unidade do sistema multilateral do comércio edificado sob as bases do GATT/OMC também devem ser objeto de atenção e reflexões práticas, em especial no que concerne à região do Sudeste Asiático e seu desenvolvimento histórico nos últimos cinquenta anos. Todo esse movimento não é caracterizado pelo ineditismo. Um problema elementar à história da humanidade, que se fez mais ou menos unificada e fragmentada, tem sido um desejo constante dos Estados de buscar a defesa dos espaços nacionais, a proteção dos mercados, a promoção de estabilidade monetária, conservação de padrões sociais conquistados e a preservação de identidade cultural de determinado povo. Tudo isso em um processo de nítida comunitarização, que pode ser identificado com clareza no caso dos blocos regionais (Cf. GREWE, 2000, p. 70). O caso asiático, por suas características, acena para uma interessante proposição de reconsideração dos processos de integração regional, pelo menos em seu distanciamento dos fenômenos clássicos concebidos pelas escolas do Direito de Integração.²

Ainda nas negociações do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (GATT 47), hoje incorporado ao GATT 94 (Anexo I-A do Acordo Constitutivo da OMC), havia uma preocupação das Partes

Contratantes em chegar a um modelo comum de análise dos acordos regionais de livre-comércio.³ Em foco estavam justamente a aplicação geral da cláusula da nação mais favorecida justificada pelo princípio da não discriminação contido no Artigo I do Acordo, e as exceções oferecidas pelo Artigo XXIV relativamente às uniões aduaneiras, áreas de livre-comércio e acordos de transição envolvendo uniões aduaneiras e áreas de livre-comércio. Segundo o Artigo XXIV, alguns requisitos devem ser observados pelos Estados Membros da OMC quanto à criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras a partir de acordos preferenciais, especificamente: (i) a não criação de uma situação mais restritiva – após a conclusão do acordo – em termos tarifários e/ou regras de comércio para os Membros que dele não sejam partes; (ii) inclusão de um cronograma para a formação de união aduaneira ou da área de livre comércio em um prazo razoável, entendido como sendo este de 10 anos (genericamente conhecido como “prazo de implementação”); e (iii) margem de flexibilidade para considerar válidos os acordos preferenciais cuja abrangência de harmonização ou eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias não seja total, sobretudo quanto à expressão “com relação a substancialmente todo o comércio”, contido no § 8º do Artigo XXIV do GATT.⁴

Com efeito, o Artigo XXIV do GATT serve de medida de compatibilidade entre os acordos preferenciais de comércio e as normas estabelecidas no sistema multilateral do comércio. Em sua justificativa, está a possibilidade de tais acordos proporcionarem uma expansão do comércio internacional de bens, serviços e tecnologias a partir

¹ Sobre isso, ver fundamentalmente DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992, p. 615 e ss.; MAHIOU, 1993, p. 57 e ss; LAWRENCE, 1996, p. 70 e ss, especificamente sobre regionalismo na Ásia e Oceania; BELLIS; GARCIA JIMENEZ, 1997, p. 35 e ss.

² Sobre tais questões, ver LAWRENCE, 1996, p. 70 e ss.; CHASE, 2006, p. 1 e ss; estudos em CASELLA; LIQUIDATO, 2006; e CELLI JR., 2006, p. 19 ss.

³ A expressão “acordos regionais de livre-comércio” ou “acordos preferenciais de comércio” é aqui empregada de acordo com a terminologia adotada pela Organização Mundial do Comércio a “todo e qualquer acordo bilateral, regional e plurilateral, de natureza preferencial”.

⁴ Sobre a dificuldade de aplicação do Artigo XXIV do GATT, cf. LOWENFELD, 2003, p. 39 e ss; JACKSON, 2000, p. 157 e ss.

da redução das barreiras ao livre-comércio entre os Estados envolvidos. Essas preocupações embasaram a criação do Comitê sobre Acordos Regionais da OMC, em 1996, justificando ainda a necessidade de exame concreto dos acordos preferenciais concluídos pelos Estados Membros e da avaliação de seus impactos estruturais sobre a unidade sistêmica do comércio internacional.⁵

Notadamente após a conclusão da Rodada Uruguai, a proliferação de acordos preferenciais de comércio entre os diferentes Estados Membros também provocou importantes reflexões em torno da “fragmentação” do sistema do comércio multilateral, levando boa parte da atenção acadêmica para os trabalhos do Comitê sobre Acordos Regionais da OMC (Cf. LAWRENCE, 1996, p. 10 e ss; POMFRET, 1998, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2005; CHASE, 2006). A multiplicação das preferências e das desvantagens comerciais entre Estados, o aumento da concorrência entre blocos regionais e uma pressão pela liberalização dos fluxos de comércio entre determinados países, sem a consideração de uma totalidade de sujeitos, dão margem para o surgimento de novos elementos de uma análise teórica que não corresponde àquela classicamente empregada para justificar as diferentes fases de um processo de integração clássico. O movimento evolutivo ou involutivo de formação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns é imediatamente identificado pelo contexto normativo do Artigo XXIV do GATT/OMC e, em diferentes perspectivas, poderia ser estudado.

⁵ Para uma visão geral dos recentes trabalhos do Comitê de Acordos Regionais, da OMC, ver: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm>. Ver ainda documentos WT/REG/M/27, Committee on Regional Trade Agreements - Twenty-Seventh Session - Note on the Meetings of 12 - 13 October and 17 November 2000; WT/REG/W/41, Committee on Regional Trade Agreements - Mapping of Regional Trade Agreements - Note by the Secretariat, 11 out 2000.

O regionalismo não é um processo de integração envolvendo apenas estruturas normativas comuns estabelecidas pelos Estados, ou instituições políticas e econômicas organizadas a partir dessa estrutura. Nele estão inseridos aspectos da geometria de poderes entre Estados nas relações internacionais, efeitos da globalização e a dinâmica e unidade do sistema multilateral do comércio. Identificar o regionalismo é reconhecer um universo de exceções entre princípios que fundamentam as instituições do GATT/OMC, em sua estrutura constitucional e também a legitimidade de seu processo decisório (Cf. PETERSMANN, 2004, p. 585 e ss; 2005, p. 647 e ss). De fato, essa tendência é refletida nas novas formulações de acordos de livre-comércio concluído entre Estados, referindo-se a um complexo de normas que regulamentam não apenas os fluxos de comércio intrabloco, mas também estruturas de tratamento preferencial para serviços, proteção de direitos de propriedade intelectual, investimentos, mecanismos de solução de controvérsias, políticas de concorrência e proteção do meio-ambiente.

É justamente nesse contexto que se apresenta o processo de integração regional no Pacífico Asiático. Desde a década de 60, inúmeras iniciativas foram sendo adotadas pelos Estados da região para alavancar um processo de integração que não teria correspondência direta com aquele que se desenvolvia na Europa ocidental (como evidente no modelo de constituição da Comunidade do Carvão e do Aço e que chegou ao formato atual da União Européia). O surgimento de organizações internacionais de caráter regional, fóruns governamentais de discussão, acordos de aproximação econômica e redes de cooperação entre Estados identificam um processo de “regionalismo multidimensional”, que tem no caso do Pacífico Asiático sua expressão mais bem acabada. Uma possível delimitação espacial desse regionalismo seria então fluida por não se concentrar, exclusivamente, nos fundamentos geográficos e territoriais de cooperação econômica

estabelecida entre Estados de um mesmo continente. Ela vai além, compreendendo objetivos de políticas comuns, segurança e estabilidade, desenvolvimento social e cultural e, igualmente, representatividade dos membros no sistema do GATT/OMC. Tais objetivos levam os Estados à criação de coalizões e redes em nível transnacional, bem como organizações que tenham o escopo de cooperação em torno de acordos regionais, inter-regionais e trans-regionais.

O regionalismo no Pacífico Asiático oferece importantes exemplos desses fenômenos: a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Associação da Ásia Meridional para Cooperação Regional (SAARC), Conselho para Cooperação Econômica do Pacífico (PECC), a Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC), o Fórum do Pacífico Sul (South Pacific Forum), Acordo de Livre Comércio do Pacífico (Pacific Regional Trade Agreement), União do Pacífico (Pacific Union), Parceria Econômica Estratégica do Trans-Pacífico (Trans-Pacific SEP) e o Acordo de Relações Econômicas e Comerciais entre Austrália e Nova Zelândia (ANZCERTA).⁶

Eles revelam novos elementos para a análise do processo de integração regional e cooperação econômica entre Estados, tais como as noções debatidas no presente trabalho, de regionalismo aberto, regionalismo concorrencial, liberalização competitiva e identidade asiática.⁷

Algumas das recentes tendências do novo regionalismo asiático, compreendendo a importância de dois casos específicos, a

ASEAN e a APEC, são objeto do presente artigo. O item 2 busca apresentar os fundamentos, estrutura e funcionamento da ASEAN, além do significado histórico do contexto de negociações do GATT/OMC para a Organização. São analisados os Acordos Preferenciais de Comércio da ASEAN de 1977, os planos de investimentos coordenados, a constituição da Área de Livre Comércio da ASEAN, seus fundamentos e estrutura, bem como a Zona Asiática de Investimentos e Regime de Cooperação Industrial, e a inserção da China no regionalismo asiático com a conclusão da Área de Livre Comércio entre China e ASEAN. O item 3 revisita o contexto de surgimento da Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC), as premissas de sua criação, estrutura e caracterização no Direito Internacional Público. Em destaque são considerados os princípios da cooperação econômica pragmática na APEC (abertura, igualdade e institucionalização evolutiva) e as recentes negociações entre os Estados participantes como temas do desenvolvimento do regionalismo do Pacífico. O item 4 envolve o debate sobre novo regionalismo asiático, os fundamentos do regionalismo aberto e as noções ali implicadas, como o regionalismo concorrencial e liberalização competitiva, e a da identidade asiática. Tendências do regionalismo no Pacífico Asiático são ainda discutidas no item 5. Como conclusão, o trabalho oferece uma visão geral sobre a relevância do tema do novo regionalismo asiático para o desenvolvimento progressivo de novas instituições do Direito de Integração e premissas para sua reavaliação.

2. Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN

2.1. Os fundamentos para a criação da ASEAN como bloco regional no Sudeste Asiático

O regionalismo asiático não é um fenômeno recente do ponto de vista histórico, mas remete a diferentes origens

⁶ Do ponto de vista geopolítico, especificamente, o regionalismo é analisado a partir da Bacia Ásia-Pacífico (Pacific Rim), compreendendo ainda o Sudeste Asiático, Leste Asiático, Ilhas do Pacífico, o Mar da China Meridional e Oceania. No presente trabalho, não examinamos o processo de integração na Ásia Meridional, Sudoeste Asiático, Estados do Índico-Pacífico e o Oriente Médio. O novo regionalismo asiático se justifica no contexto do Pacífico Asiático, em especial quanto aos aspectos da APEC e da proliferação de acordos de livre-comércio na região (bilaterais, regionais, inter-regionais e trans-regionais).

⁷ Ver itens 4.1 e 4.2 *supra*.

e fundamentos no contexto das relações econômicas internacionais, antes mesmo que uma explicação teórica fosse oferecida pelos processos de cooperação e integração regional surgidos paralelamente ao desenvolvimento do sistema multilateral do comércio sob as bases do GATT/OMC. Ainda em 1954, em plena Guerra Fria, países como Austrália, Estados Unidos, Filipinas, França, Nova Zelândia, Paquistão, Reino Unido e Tailândia criaram a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (a SEATO)⁸, como forma de expressar o exercício da chamada “legítima defesa coletiva” e justificar os mecanismos de intervenção militar na região⁹ (Cf. DIHN; DAILLIER; PELLET, 1992, p. 577 e ss). Os Membros tinham como objetivo primário estabelecer uma política regional comum de contenção do comunismo na Ásia, fazendo frente à política nacional perseguida pela China e antiga URSS. Até a extinção da SEATO, em 1977, não chegaram a qualquer atuação concreta relativamente ao objetivo perseguido. Em questão estavam justamente as medidas unilaterais adotadas pelos Estados Unidos com o intuito de buscar, no âmbito daquela Organização, uma medida de legitimidade para intervenção no Vietnã, Laos e Camboja no espaço de defesa coletiva regional, ainda que não recebesse apoio expresso da França e do Paquistão (Cf. CAMILLIERI, 2003, p. 58 e ss; SUDO, 2001, p. 13 e ss)¹⁰.

⁸ O Pacto de Manila ou Tratado do Sudeste Asiático de Defesa Coletiva (Southeast Asia Collective Defence Treaty) foi concluído em 8 de setembro 1954, logo após a retirada da França da Indochina, e posteriormente extinto em 1977 pelos Membros. A secretaria da SEATO estava sediada em Bangkok, na Tailândia, com diversas conferências realizadas em Manila, nas Filipinas, sob o mandato do Presidente Ferdinand Marcos.

⁹ Explicando a polêmica em torno da aplicação do Artigo 51 da Carta da Organização das Nações Unidas sobre o exercício da legítima defesa coletiva pelos Estados.

¹⁰ Sobre as origens do regionalismo asiático. Importante observar que um dos fatores de enfraquecimento e fracasso da Organização esteve especialmente na incapacidade de os Estados atuarem conjunta e pacificamente na solução das controvérsias envolvendo a região da Indochina no período do

Paralelamente à iniciativa da SEATO e da frustração dos objetivos iniciais ali projetados, alguns países mantiveram relações diplomáticas mais estreitas na região, o que conduziu à criação, em 8 de agosto de 1967, da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), com a conclusão da Declaração de Bangkok¹¹. Originalmente são signatários a Indonésia, Tailândia, Filipinas, Malásia e Cingapura. Após a entrada em vigor da Declaração de Bangkok no plano internacional, a ASEAN foi ampliada com a adesão de Brunei, em 1985, Mianmma, Laos, Camboja, em 1997, e do Vietnã em 1999.

A estrutura constitucional da ASEAN compõe-se fundamentalmente dos tratados celebrados entre os Estados Membros desde a Declaração de Bangkok de 1967, entre os quais devem ser destacados: a Declaração de Kuala Lumpur sobre a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade, de 1971¹², Declaração de Dempasar sobre a ASEAN¹³, o Tratado de Dempasar sobre Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático de 1976 e respectivo Protocolo de Manilla de 1984¹⁴, Acordo Quadro relativo à Cooperação Econômica no âmbito da ASEAN de 1992 (“Acordo Quadro sobre

Pós-Guerra. A finalidade pela qual havia sido criada e a influência dos Estados Unidos em militarizar os conflitos da região prolongaram os efeitos da crise até sua dissolução.

¹¹ *Bangkok Declaration*, 8 August 1967 (aqui referida como “Declaração de Bangkok de 1967” ou “Declaração da ASEAN de 1967”). A versão consolidada do tratado pode ser consultada em: <<http://www.aseansec.org/1212.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

¹² *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*, 27 November 1971, disponível em: <<http://www.aseansec.org/145.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

¹³ *Declaration of ASEAN Concord of February 24, 1976*, tratando fundamentalmente da expansão da cooperação entre os Estados membros nas áreas econômicas, sociais, políticas e culturais. A versão consolidada do tratado pode ser encontrada em: <<http://www.aseansec.org/145.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

¹⁴ *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, of February 24, 1976; *Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, December 15, 1987.

Cooperação Econômica de 1992”), Acordo de Cingapura sobre o Regime de Tarifa Comum Preferencial Efetiva (TCPE) para a Área de Livre-Comércio da ASEAN, de 1992¹⁵, o Protocolo de Emenda ao Acordo Quadro relativo ao Desenvolvimento da Cooperação Econômica no âmbito da ASEAN, de 15 de dezembro de 1995¹⁶, Protocolo de Manila sobre Mecanismo de Solução de Controvérsias da ASEAN, de 20 de novembro de 1996, o Segundo Protocolo de Manila relativo à emenda ao Tratado de Dempasar sobre Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático, de 25 de julho de 1998¹⁷, o Plano de Ação de Hanoi de 1998, a Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar da China Meridional de 2002 e a Segunda Declaração da ASEAN de Bali, de 7 de outubro de 2003¹⁸.

Com a conclusão da Declaração de Bangkok de 1967, os Estados Membros buscaram assentar uma estrutura muito simplificada para a Organização estabelecida, apoiando-se fundamentalmente na seguinte composição:

(i) Conferência Anual de Ministros das Relações Exteriores, ou “Conferência Ministerial da ASEAN”;

(ii) Comitê Permanente, sob a presidência do Ministro das Relações Exteriores do Estado em que é realizada a Conferência Ministerial, integrando-se por autoridades diplomáticas dos Membros e cuja principal atribuição está a coordenação dos trabalhos da Associação nas conferências ministeriais;

(iii) o Comitê Ad-Hoc e Comitês Permanentes de Especialistas e Oficiais em determinadas matérias;

¹⁵ Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme For The ASEAN Free Trade Area, 28 January 1992.

¹⁶ Protocol to Amend the Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation, as of December 15, 1995.

¹⁷ Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Manila, Philippines, as of July 25, 1998.

¹⁸ Disponíveis em: <<http://www.aseansec.org/145.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

(iv) a Secretaria Nacional da ASEAN estabelecida em cada Estado Membro a quem compete levar a cabo o trabalho da Associação e auxiliar a Conferência Ministerial, o Comitê Permanente e os demais Comitês¹⁹.

Importante destacar que a ASEAN pode ser classificada como uma organização internacional de caráter regional, considerando a variedade das formas de Estados e organizações internacionais no domínio do Direito Internacional Público clássico. A Declaração de Bangkok de 1967 faz referência expressa à criação de uma “Associação para Cooperação Regional entre Países do Sudeste Asiático”. A doutrina costuma tratar a ASEAN como uma organização regional, distinguindo-a das organizações internacionais de vocação universal. Na visão de Michel Virally (1983, p. 255 e ss), as organizações regionais têm uma função de “segmentação” da sociedade internacional, porque estão ligadas a uma solidariedade particular na ordem comunitária internacional²⁰.

De fato, a Declaração de Bangkok estabelece que a representação da vontade coletiva dos Estados Membros esteja centrada na Organização constituída, vinculando-os a partir de princípios muito amplos de cooperação e esforços conjuntos²¹. O documento considera a criação de uma estrutura para a ação comum entre os Estados da ASEAN relativamente à cooperação regional, com base no espírito da igualdade e parceria, contribuindo para

¹⁹ Cf. *ASEAN Declaration*, Parágrafo Terceiro, referindo-se ao “maquinário” da Associação de Estados do Sudeste Asiático.

²⁰ O autor considera a ASEAN na categoria das “organizações de caráter regional, sub-regionais, inter-regionais e organizações de Estados produtores de bens”, como seria o caso da OPEP, especificamente.

²¹ Ver o Parágrafo Quinto da Declaração de Bangkok de 1967, no qual os Estados reafirmam: “the Association represents the collective will of the nations of South-East Asia to bind themselves together in friendship and cooperation and, through joint efforts and sacrifices, secure for their peoples and for posterity the blessings of peace, freedom and prosperity”.

paz, progresso e prosperidade na região.²² Os Estados comprometem-se igualmente a organizar um cenário de cooperação ampla, invocando determinados valores, tais como a existência de “responsabilidade primária” pelo fortalecimento da *estabilidade*, econômica e social, da região, e de *segurança* em relação ao desenvolvimento nacional pacífico e progressivo. Tais valores, segundo a Declaração da ASEAN, devem ser assegurados sem interferência externa na região e permanecer livres de quaisquer formas de coerção. A partir desse cenário, a Organização buscaria preservar as “identidades nacionais” dos Membros.²³

Buscando estreitar as relações de cooperação, tais como nas áreas econômica, política, social e cultural, os Estados Membros estabeleceram objetivos comuns na Declaração da ASEAN de 1967, entre os quais merecem destaque a intensificação do crescimento econômico, progresso social e desenvolvimento cultural na região. Nesse sentido, esforços conjuntos seriam estabelecidos com base nos princípios da parceria e igualdade entre os Membros, com vistas ao aprofundamento de “uma comunidade próspera e pacífica de Estados do Sudeste Asiático”.²⁴ Os objetivos de estabilidade e

segurança regionais também são previstos no documento, a serem alcançados, segundo o compromisso de respeito à paz, observância do Direito nas relações com os Estados e adesão aos princípios da Carta da Organização das Nações Unidas.²⁵

Mais amplamente, a Declaração da ASEAN prevê a colaboração e assistência mútua em matérias de interesse comum, em todos os campos, tais como social, cultural, técnico e científico e administrativo, assistência e capacitação técnica recíproca, nas áreas educacionais, profissionais e administrativas, a colaboração na área da agricultura e indústria, a expansão do comércio, incluindo o estudo dos problemas relacionados ao comércio internacional de bens, melhorias em seus transportes e infra-estruturas de comunicação, além da elevação do padrão de vida das populações dos Membros.²⁶ Outros objetivos, como o de promoção de estudos sobre o Sudeste Asiático e a manutenção de uma “cooperação estreita e benéfica” com organizações internacionais e organizações regionais que tenham objetivos e propósitos similares àqueles da ASEAN, também são estabelecidos pela Declaração. Na atualidade tais objetivos são reiterados na atividade de pesquisa e estudos consolidados nos trabalhos do Banco Asiático do Desenvolvimento (ADB)²⁷, Instituto de Estudos do Sudeste Asiático (ISEAS)²⁸ e os Relatórios Anuais da ASEAN.²⁹

É certo que a ASEAN tenha historicamente revertido a tendência natural de sua

²² Assim, cf. nos *consideranda* da Declaração da ASEAN: “DESIRING to establish a firm foundation for common action to promote regional cooperation in South-East Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region;”

²³ Assim, conclui-se da seguinte passagem da Declaração: “the countries of Southeast Asia share a primary responsibility for strengthening the economic and social stability of the region and ensuring their peaceful and progressive national development, and that they are determined to ensure their stability and security from external interference in any form or manifestation in order to preserve their national identities in accordance with the ideals and aspirations of their peoples”.

²⁴ Cf. Parágrafo Segundo, nº 1 da Declaração da ASEAN: “To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations.

²⁵ Cf. Declaração da ASEAN de 1967, Parágrafo Segundo, nº 2.

²⁶ Cf. Declaração da ASEAN de 1967, Parágrafo Segundo, especialmente nº 5 (“the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communications facilities and the raising of the living standards of their peoples”).

²⁷ Asian Development Bank (<http://www.adb.org>).

²⁸ Institute of Southeast Asian Studies (<http://www.iseas.edu.sg>).

²⁹ Conteúdo dos relatórios disponíveis em: <<http://www.aseansec.org/4913.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2006.

formação. A Organização era vista em sua tarefa de neutralização de tensões militares regionais, desenvolvendo estratégias de negociações comuns para responder ao avanço do comunismo na China e antiga URSS.³⁰ Somente no fim da década de 70, como será analisado, é que o foco da ASEAN deslocou-se funcionalmente para o estabelecimento de uma organização de caráter regional preocupada com o desenvolvimento de um quadro normativo de acordos preferenciais de comércio e a criação de uma zona de livre comércio.

Durante o processo de formação de uma “identidade asiática” comum ao regionalismo no Pacífico Asiático³¹, os Membros originários da ASEAN contribuíram com o êxito da cooperação encetada pela organização, ainda que não totalmente decorrente da estrutura normativa dos tratados celebrados. A explicação estaria no fato de terem implementado internamente metas de estabilidade política e assentado as forças propulsoras que delimitavam o crescimento econômico regional. Esse seria o resultado ao menos alcançado entre a segunda metade da década de 80 e o início da crise asiática em 1997. Tal esforço sugere, em boa medida, as reformas domésticas estabelecidas pela Indonésia, Malásia e Tailândia no período considerado e que nunca poderiam ser ignoradas no contexto do regionalismo asiático (Cf. POMFRET, 1998, p. 146).

A partir primeiramente de uma estratégia de manutenção da paz e segurança na região do Sudeste Asiático, a ASEAN pôde criar uma agenda de crescimento econômico, de desenvolvimento cultural e social, baseada nas relações de cooperação e alinhamento, por assim dizer, entre as esferas governamentais dos Membros e uma intensa disseminação dos efeitos (alcance) de um processo

de integração que gradativamente tomava corpo entre os Estados (NARLIKAR, 2003, p. 172).³² De fato, essa realidade se estendeu para tantas ocasiões, comprovadas pela assiduidade com que as Conferências Ministeriais foram sendo realizadas, como pela criação do Fórum Regional da ASEAN em julho de 1994 e até hoje atuante. Nesses casos, os objetivos de manutenção de paz e segurança regionais continuam casados àqueles de desenvolvimento de uma estrutura para cooperação econômica entre os Membros (VAN MEERHAECHT, 1998, p. 13).

É importante considerar que as normas criadas no âmbito da ASEAN e sua aplicação nos campos da cooperação política, econômica, social e cultural, especialmente conforme estabelecidos nos dispositivos da Declaração de Bangkok, aparecem como modelos para formulação de políticas legislativas domésticas em países em desenvolvimento. Aqui se destacam, fundamentalmente, ações comuns da Organização no campo da integração econômica e da chamada “cooperação funcional”. Na primeira área, a ASEAN estabelece a atuação dos Membros relativamente aos acordos preferenciais de comércio, iniciativa de integração da ASEAN (IAI), alimentação e agricultura, direitos aduaneiros, solução de controvérsias, telecomunicações e tecnologias da informação, relações econômicas, finanças, indústria, propriedade intelectual, investimentos, energia e recursos minerais, serviços, pequenas e médias empresas, turismo e transportes.³³ Para tais setores, especificamente, são formulados projetos e planos de ação envolvendo redes universitárias, cultura e informação, gerenciamento das catástrofes naturais, controle do tráfico de drogas e narcóticos, educação, saúde e nutrição, HIV/AIDS e controle de pande-

³⁰ A criação da ASEAN era vista como forma de equilíbrio de forças no cenário geopolítico em relação à China, ou ainda como alternativa de cooperação econômica entre os Estados em relação ao Japão e Coreia. (Cf. NARLIKAR, 2003, p. 167).

³¹ Sobre isso, ver item 4.4, em que o tema é melhor analisado.

³² Com referência aos “positive spillover effects” e “synergistic interactions” da cooperação regional no caso da ASEAN.

³³ Sobre isso, ver a extensa atuação da ASEAN nas áreas implicadas no processo de integração, disponível em: <<http://www.aseansec.org/4810.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2006.

mias, relações de emprego, desenvolvimento rural e erradicação da pobreza, ciência e tecnologia, direitos das mulheres, proteção da criança e adolescente.³⁴

A ASEAN também destaca a adoção de políticas comuns entre os Estados Membros nas áreas de cooperação envolvendo as chamadas questões transnacionais. Nessa categoria estão insertos, fundamentalmente, os objetivos de proteção do meio ambiente, controle da poluição transfronteiriça e transporte de materiais perigosos, crime e terrorismo internacional e tráfico de drogas. Os Estados Membros consideram tais questões como expressões da área de fronteira de atuação internacional da ASEAN.

No campo do desarmamento e não-proliferação de armas nucleares, a tradição alcançada pela Organização no plano internacional resultou da adoção pelos Membros da importante *Declaração sobre a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade* (ZOPAN), ainda em 1971, tendo sido posteriormente aprofundada com a criação do Programa da ASEAN para Promoção da Não-Proliferação de Armas Nucleares de 1993.³⁵ Um movimento favorável às políticas regionais de desmilitarização de não-proliferação concretizou-se com a entrada em vigor do Tratado sobre a Zona Livre de Armamentos Nucleares do Sudeste Asiático de 1995³⁶, por meio do qual os Estados Membros da ASEAN estabeleceram a criação de “zonas de desarmamento nuclear”, como tentativa de afastar, por

completo, a ingerência dos Estados Unidos na região (como acontecia até o início da década de 90 em bases militares na Indonésia). Criava-se igualmente a Comissão para a Zona Livre de Armamentos Nucleares do Sudeste Asiático (“Commission for the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone”), dotada de importantes atribuições no contexto de desarmamento nuclear na Ásia, sobretudo pelo apelo que representou a concepção geral de preservação da segurança regional.³⁷

A mesma preocupação no domínio da ASEAN estendeu-se para o campo da *proteção internacional do meio ambiente*, levando os Estados Membros à composição de uma trama de instituições e procedimentos regionais para a aplicação e observância das normas comunitárias, fundamentalmente, da Declaração de Manila sobre o Meio Ambiente de 1981, e a Declaração de Jacarta sobre Desenvolvimento Sustentável de 1987 e o Acordo da ASEAN de 2002 sobre Poluição Transfronteiriça.³⁸ Em destaque está a importância dos projetos pioneiros implementados sob a égide do Programa Ambiental da ASEAN (“ASEAN Environmental Programme” – ASEP) e que justificam a cooperação regional em amplas bases de atuação. Em tal contexto favorável, os Estados Membros tiveram incentivos para tratar de temas implicados na cooperação projetada desde a Declaração de Bangkok de 1967 e que estiveram, igualmente, relacionados ao desenvolvimento histórico do regionalismo asiático. A proteção do meio ambiente, nesse caso, aparece como um

³⁴ Assim, ver objetivos estabelecidos pelos Membros na Quinta Reunião Ministerial da ASEAN sobre Bem-Estar Social e Desenvolvimento (a AMMSWD), realizada em Dezembro de 2004, disponíveis em: <<http://www.aseansec.org/8558.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2006.

³⁵ *Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality of 1971*. A Declaração foi adotada em Kuala Lumpur, em 27 de novembro de 1971; *Programme of Action on ZOPFAN*, adotado na 26ª Conferência Ministerial da ASEAN, realizada em Cingapura, em Julho de 1993.

³⁶ *Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone*, concluído em Bangkok, em 15 de dezembro de 1995. Versão consolidada do tratado pode ser consultada em: <<http://www.aseansec.org/2082.htm>> .

³⁷ Sobre a importância das iniciativas da ASEAN nesse campo, ver GOLDBLAT, 1995, p. 125 ss. Em seu importante estudo, o Professor Goldblat ressalta as novidades de um “quadro regional” relativo à não-proliferação das armas nucleares no Pacífico Asiático, analisando extensivamente a criação das zonas de não utilização de armamento nuclear, o uso da energia nuclear para fins pacíficos e a relevância dos trabalhos da Comissão criada pelo Artigo 8º do Tratado de Bangkok de 1995 no contexto da ASEAN.

³⁸ As versões consolidadas dos instrumentos podem ser consultadas em: <<http://www.aseansec.org/8919.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2006 .

dos elementos relevantes do processo de integração regional na ASEAN. Daí porque sua observância é indiscutivelmente reconhecida como “questão transnacional” no domínio da Organização, resultando, para os Membros, obrigações e responsabilidades típicas do Direito Internacional do Meio Ambiente (MUSARE, 1995, p. 283 e ss; SOARES, 2001, p. 163 e ss).³⁹

2.2. O status da ASEAN nas negociações multilaterais do GATT/OMC

A relação entre os Estados Membros da ASEAN e as negociações multilaterais encetadas pelas Partes Contratantes do antigo Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1947 (GATT 47) foi estruturada a partir da formação de uma “coalizão regional” de Estados, indicando, inclusive, a importância da Organização para a evolução histórica e institucional do sistema multilateral do comércio em sua atual configuração (NARLIKAR, 2003, p. 169 e ss.). Tal coalizão somente se concretizaria graças à mentalidade e desenvolvimento das negociações entre os Estados da ASEAN, e uma pressão pela integração regional alternativa daqueles modelos tradicionalmente assentados pelos países da Europa e Estados Unidos.

No caso da ASEAN, os Membros cuidadosamente evitaram aspirações políticas que acabassem por minar o processo de negociações multilaterais (como o risco de um possível distanciamento dos demais Estados no âmbito do GATT), buscando manter igualmente um “estilo opaco” no contexto do regionalismo. A própria opção que fizeram quanto à estrutura normativa e instituições inicialmente adotadas para conduzir o processo de integração segundo a proposta originária mostram muito bem esse sintoma. À primeira vista, a Declaração de Bangkok de 1967 revela que os Membros se preocupavam mais em “assegurar sua

estabilidade e segurança de ingerências externas” e “promover a paz e a estabilidade por meio do respeito à paz e ao direito nas relações entre os países da região”, do que formalmente atuar nas frentes de negociações do sistema multilateral do comércio e atingir estágios formais de um processo de integração regional com base no exemplo da então Comunidade Européia (Idem, p. 169 e ss).

Ocorre que a participação da ASEAN no contexto do GATT 47 e seu reconhecimento como coalizão de Estados nas negociações multilaterais contribuíram para elevar, consideravelmente, a qualidade das consultas e dos modelos aplicados ao processo decisório baseado no consenso, especialmente durante as Rodadas Tóquio e Uruguai. Ainda em 1973, foi criado o “Comitê de Genebra da ASEAN” para coordenação e centralização das negociações conjuntas dos Membros da ASEAN na Rodada Tóquio do GATT, e que se mantém até a atualidade, com mandato rotativo de seis meses entre os participantes (ASEAN, 1973).⁴⁰ Resultados positivos da atuação do Comitê foram em parte constatados pela capacidade de compartilhamento, entre os Membros, de força de trabalho e recursos humanos diplomáticos nas negociações no âmbito do GATT 47 e que conduziram à constituição da OMC em 1994.

Ainda no início da década de 80, a ASEAN formulava uma “instância coordenada” de negociações, que se estenderia a outros momentos das Reuniões Ministeriais da OMC, como expressada em Seattle. A preparação de uma coalizão de Estados africanos fundada no modelo de coordenação dos trabalhos pelos Membros da ASEAN apontou para a importância desse processo, bem como na elevação substancial do número de propostas encaminhadas por tais grupos relativas à alteração de normas substantivas e procedimentais no

³⁹ Para a atualidade do tema e destacando as obrigações implicadas na cooperação internacional nesse campo.

⁴⁰ Sobre isso, cf, fundamentalmente ASEAN, Joint Communique of the Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Pattaya, 16-18 April 1973.

arcabouço normativo do GATT/OMC. O modelo seguiu, inclusive, à formação de grupos de negociações na OMC, como o caso do G-21, em razão de suas vantagens e soluções para a participação dos países em desenvolvimento no contexto das negociações multilaterais (HOECKMAN; MARTIN, 2001, p. 105 e ss). Na atualidade, oito Estados da ASEAN são igualmente Membros da OMC, entre os quais: Brunei, Camboja, Indonésia, Malásia, Mianmar, as Filipinas, Cingapura e Tailândia. O Laos e o Vietnã são candidatos à acesso.

Assim, seria possível afirmar que a ASEAN tenha revelado, gradativamente, uma habilidade de consolidar uma coalizão efetiva de Estados, em relevo entre os países em desenvolvimento, e estruturada sob uma opção de regionalismo alternativo no contexto do sistema multilateral do comércio. O êxito, como constatado, pode ser explicado pelo elemento geoestratégico de cooperação no Sudeste Pacífico, além dos objetivos primários da Declaração de Bangkok de 1967. No entanto, se essa é a tese em favor da efetividade da “coalizão regional”, como forma de justificar o impulso das negociações multilaterais no GATT/OMC, as pretensões mesmas da ASEAN rumo à consolidação de um processo de integração regional passariam absolutamente despercebidas das mesas de negociação entre Membros (ou pelo menos não evidentes conforme o estado das negociações pretéritas) (NARLIKAR, 2003, p. 170).

O fator determinante no caso analisado é apontado como sendo um “mínimo grau de integração regional” nos moldes clássicos, mas que não teria prejudicado o surgimento de uma coalizão regional no contexto das negociações multilaterais do GATT/OMC. Isso em grande medida resultou da aproximação entre Membros da ASEAN com interesses muito parecidos no domínio do comércio internacional, abrindo caminho, igualmente, para o novo regionalismo asiático. Esse aspecto é tanto mais peculiar quanto despretensioso, sobretudo no que tange ao

alargamento e institucionalização do bloco com base em tratados e convenções que justifiquem, do ponto de vista constitutivo, formas clássicas de integração, tais como as zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns. Por outro lado, os Estados Membros da ASEAN buscariam evitar a negociação isolada de acordos bilaterais de investimento ou acordos de livre-comércio concluídos, mas antes negociar em nível trans-regional (Exemplo: ASEAN-China, ASEAN-Japão, ASEAN-Coreia). Isso seria compatível com a lógica da coalizão regional (NARLIKAR, 2003, p. 175).⁴¹

As crises dos mercados asiáticos de 1997, no entanto, já tinham apontado para uma mudança de paradigma em torno de tais negociações, sobretudo pelas estratégias unilaterais adotadas por alguns Membros, como seriam os casos específicos de Cingapura e da Tailândia, nas negociações multilaterais do GATT/OMC. O Comitê de Genebra da ASEAN mantém-se formalmente em atividade, porém adepto a uma flexibilidade pela qual seus integrantes têm ampla liberdade de atuação em diferentes *fora*. E isso é bastante evidente no curso das negociações relativas a acordos de livre comércio celebrados entre Membros da ASEAN e países da Ásia, União Européia, além da Austrália e, notadamente, Estados Unidos (HOECKMAN; MARTIN, 2001, p. 106).

2.3. Os acordos preferenciais de comércio da ASEAN de 1977 e os percalços da integração regional

No início da década de setenta, e havendo observado a dificuldade de realização dos objetivos previstos na Declaração de

⁴¹ Referindo-se ao “ávido apoio ao multilateralismo” dos Estados Membros da ASEAN. Esse exemplo demonstra que o poder de barganha nas negociações do GATT/OMC em termos de associações de Estado não necessariamente advém do tamanho do mercado comum ou integrado que se pretende alcançar em um processo de integração regional nos modelos clássicos. Graus de institucionalização podem não resultar no fortalecimento esperado do comércio e a cooperação intrablocos.

Bangkok de 1967 pela ASEAN, a ONU analisaria as principais alternativas para expansão da cooperação econômica regional. Naquele momento, propostas eram justamente formuladas para elevação do comércio na região e a coordenação de atividades de investimento entre os Estados Membros. Em verdade, elas apontavam para a necessidade da adoção de acordos preferenciais de comércio e desenvolvimento, de projetos, de média e grande escala, de investimento entre os cinco Membros originais.⁴²

A solução apresentada pela ONU buscava antes confirmar a tese de que o “comércio coordenado” entre os Estados e políticas públicas domésticas relacionadas à proteção do investimento estrangeiro poderiam promover o desenvolvimento de estruturas econômicas complementares nos países asiáticos. Assim, também, a adoção de medidas receptivas pelos governos em relação à atração de investimentos nos setores automobilísticos permitiria alcançar benefícios de economias de escala no processo produtivo a ser compartilhado entre os Estados da ASEAN (Cf. DEROSA, 1995, p. 29-30). Havia então uma perspectiva geral de desenvolvimento regional com base na elevação dos fluxos de investimentos inter-regionais e intrabloco, bem como no fortalecimento do processo de industrialização doméstica.

Interessante notar que a adoção das recomendações da ONU pelos Estados da ASEAN coincidiu com a queda do comunismo no Laos, Vietnam e Camboja. Em 1976, reunidos na Primeira Cúpula de Bali, os Membros reconhecerem uma nova realidade no cenário regional, chegando à formulação de dois programas de investimentos coordenados e um sistema

⁴² Isso levava a constatação de que a ASEAN projetou um grau limitado de cooperação econômica (a fairly limited degree of economic cooperation), como observado por Van Meerhaeghe (1998, p. 13). Há quem sustente que, até 1977, a ASEAN era uma organização regional sem “conteúdo econômico”, concepção que parece ser um tanto quanto exagerada (Cf. POMFRET, 1998, p. 102).

preferencial de acordos de livre-comércio. Obrigações recíprocas eram estabelecidas para o desenvolvimento de vários setores envolvidos na Declaração da ASEAN, tais como nas áreas política, econômica, social, informação e cultura, segurança e melhorias do funcionamento da ASEAN. No tocante à cooperação econômica, os Estados objetivavam determinadas áreas, tais como (i) bens essenciais, especialmente energia e alimentos; (ii) indústria; (iii) comércio; (iv) abordagem comum para os problemas relacionados à Ordem Econômica Internacional.

Quanto às relações econômicas entre os Membros, com vistas ao estabelecimento do comércio intrabloco, os Estados reafirmavam a cooperação em todos os campos a fim de promover o crescimento da produção e comércio regional para promoção do desenvolvimento das estruturas econômicas dos Estados, individualmente considerados, e entre os Membros da ASEAN, propícios ao desenvolvimento e à proteção e elevação dos investimentos.⁴³

Com efeito, em 1977 os Estados Membros concluíram os Acordos Preferenciais de Comércio da ASEAN (“ASEAN Preferential Trading Arrangements of 1977”)⁴⁴, em torno do objetivo de consolidação da *expansão*

⁴³ Cf. *Declaration of ASEAN Concord of 24 February 1976*, item B.3:

“Cooperation in Trade

i) Member states shall cooperate in the fields of trade in order to promote development and growth of new production and trade and to improve the trade structures of individual states and among countries of ASEAN conducive to further development and to safeguard and increase their foreign exchange earnings and reserves.

ii) Member states shall progress towards the establishment of preferential trading arrangements as a long term objective on a basis deemed to be at any particular time appropriate through rounds of negotiations subject to the unanimous agreement of member states.

iii) The expansion of trade among member states shall be facilitated through cooperation on basic commodities, particularly in food and energy and through cooperation in ASEAN industrial projects.”

⁴⁴ *Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements*, de 24 de Fevereiro de 1977, disponível

quantitativa do comércio intrabloco pela redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias. No entanto, no período subsequente a entrada em vigor de tais Acordos, essa expansão teria sido praticamente insignificante, tanto pela adoção persistente de barreiras não-tarifárias por Estados como a Tailândia e Malásia como pela oposição, erigida por alguns Membros, impedindo o êxito dos programas de investimentos coordenados no âmbito da ASEAN (TAN, 2004, p. 937).

Os Acordos previam ainda a criação de listas de bens submetidos ao tratamento preferencial e “itens sensíveis”, a fim de assegurar a proteção de certos segmentos da indústria doméstica. Tais listas, por sua natureza, compreendiam boa parte dos produtos comercializados intrabloco, mas não pareciam corresponder à prática observada. Os Membros da ASEAN não eram tão favoráveis ao desenvolvimento do processo de integração regional com base em uma zona de livre comércio, uma vez que suas economias não apresentavam graus de complementaridade, e objetivavam, em suas políticas domésticas, a proteção dos mercados internos. Apesar de os Acordos Preferenciais de 1977 terem reduzido as tarifas de exportação aplicáveis ao comércio intrabloco a patamares satisfatórios, sua implementação nos mercados da ASEAN tornou-se insustentável. A criação de listas e mais listas de produtos submetidos ao tratamento preferencial na região enfraquecia os tímidos esforços de liberalização do comércio; na prática revelavam que os Acordos Preferenciais de 1977 serviriam como estrutura normativa para substituição de importações entre Estados, muito mais do que estabelecer objetivos de liberalização e coordenação de investimentos, como anteriormente concebidos na Declaração dos Estados Membros de 24 de fevereiro de 1976 (TAN, 2004, p. 938).

Em boa medida, a insustentabilidade dos Acordos Preferenciais de 1977 esteve

associada às políticas domésticas adotadas pelos Membros. Isso era claro pela inexistência de consenso sobre o processo de integração regional e adoção de estratégias individuais de investimentos públicos para a criação de plataformas industriais voltadas para a exportação intensiva, a exemplo do que ocorria com a Coreia do Sul e o Japão. Além desse elemento, os Estados da ASEAN – por tudo aquilo que idealizavam as normas e princípios da Declaração de Bangkok – buscavam, como “ideologia regional”, uma ênfase no exacerbado sentimento de soberania nacional, justificada na preocupação de segurança. Em grande medida, isso teria sido um dos obstáculos relevantes – sempre ressaltado nas Conferências da ASEAN – para o aprofundamento do processo de cooperação econômica e integração entre Estados da região, os quais deveriam de alguma forma ajustar suas instituições domésticas à estrutura do regionalismo objetivado. A prioridade dos Membros, no entanto, sempre foi (como ainda parece ser até hoje) a ampliação de relações comerciais com vários Estados ao mesmo tempo, num processo de abertura para a economia mundial e “inserção global” no sistema multilateral do comércio sob as bases do GATT/OMC.⁴⁵

⁴⁵ Penso que uma certa lógica seja inclusive subvertida pelo senso comum, sobretudo por aqueles que se subjugam “especialistas em Direito do Comércio Internacional”. O sentido real que tem o processo de integração regional não se confunde com o mero fortalecimento de “relações comerciais” entre Estados, mas repousa antes no adensamento e aprofundamento de instituições justificadas nos vários pilares da cooperação internacional, que é sempre muito mais ampla e sólida. O caso da ASEAN, ainda na década de 70, parece remeter a um baixo grau de concretização desse objetivo geral do próprio sistema do Direito Internacional. A técnica empregada nos Acordos Preferenciais de 1977 é exemplo interessante para tantos desinformados e seduzidos pela “liberalização dos fluxos de comércio” e “acesso a mercados”. Curiosamente, as listas de produtos submetidos a tratamento preferencial compreenderiam, já na metade da década 80 e com todas as alterações sofridas da versão original dos Acordos Preferenciais de 1977, apenas 5% dos bens comercializados intrabloco. Até mesmo as relações comerciais (tantas vezes tomadas

em: <<http://www.aseansec.org/1376.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2006.

2.4. Rumo à consolidação da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA)

Durante toda década de 80 e início da década de 90, os Estados membros da ASEAN concentraram seus esforços nas negociações envolvendo o comércio multilateral e faziam-se representar fundamentalmente como bloco regional entre as Partes Contratantes do GATT 47. Ainda antes da conclusão da Rodada Uruguai e a conseqüente constituição da Organização Mundial do Comércio, os Ministros de Estado da ASEAN na Quarta Cúpula de Cingapura, em janeiro de 1992, observando algumas oportunidades com relação ao desenvolvimento da integração no Sudeste Asiático (Cf. HAAS, 1997, p. 329 e ss; HAAS, 1994, p. 862 e ss), adotaram o Acordo Quadro de Cooperação Econômica que levaria à criação da Área de Livre Comércio da ASEAN - AFTA ("Acordo Quadro de Cooperação Econômica na ASEAN de 1992").⁴⁶

Em essência, o momento das negociações na região do Sudeste Asiático parece indicar que os Estados da ASEAN estavam atentos ao processo de integração européia, especialmente quando do desenvolvimento das instituições da então Comunidade Econômica Européia (CEE), projetado com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht de 1991. A mesma preocupação dos Estados da ASEAN estaria centrada na constituição do NAFTA em 1992, pela posição assumida pelos Estados Unidos na região, cuja influência se fazia presente desde o período subsequente à Segunda Guerra Mundial. A oportunidade de criação da Área de Livre Comércio da ASEAN justificaria, então, a inclusão do bloco em vários mercados,

como razão de ser da integração regional) seriam praticamente irrisórias se comparadas à liberdade de fluxo de comércio supostamente desejável para uma zona de livre comércio mínima.

⁴⁶ *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* (January 28, 1992), disponível em: <<http://www.aseansec.org/1165.htm>>. Sobre histórico das negociações, ver BOWLES, 1997, p. 219 e ss.; KARTADJOEMENA, 2001, p. 203 e ss.; GREENWALD, 2006, p. 193 e ss.

como solução de "inserção global" no comércio internacional (TAN, 2004, p. 939).

Como implícito na própria terminologia adotada, o Acordo Quadro de 1992 não estabelece objetivos detalhados para a criação de uma zona de livre comércio, mas, fundamentalmente, um conjunto de planos gerais para o estreitamento das relações de cooperação econômica entre os Estados da ASEAN. Em seu artigo 2(A), o Acordo Quadro estabelece o plano de criação de uma zona de livre comércio embasada nas relações intrabloco.⁴⁷ O objetivo principal da futura AFTA seria o de "intensificar a cooperação entre os Membros para aumentar sua competitividade internacional e integração com o mundo".⁴⁸ Em última análise, tal objetivo seria o de posicionar concorrencialmente a ASEAN como base regional de produção voltada para o mercado internacional. O propósito de estimular o comércio intrabloco, portanto entre os Estados membros, seria um objetivo secundário (TAN, 2004, p. 939).

Para alcançar a criação do AFTA, em janeiro de 1993, os Estados membros celebraram o Acordo relativo ao Regime Comum Efetivo Tarifário Preferencial da AFTA ("Acordo sobre o Regime CEPT")⁴⁹, que tem como objetivo principal a redução progressiva das alíquotas dos impostos de exportação a patamares entre 0% a 5% até 2008. Vale destacar que o Regime CEPT é considerado, pelo Acordo Quadro de Cooperação Econômica de 1992, como o mecanismo principal para a Área de Livre

⁴⁷ "Article 2

A. Cooperation in Trade

1. All Member States agree to establish and participate in the ASEAN Free Trade Area (AFTA) within 15 years. A ministerial-level Council will be set up to supervise, coordinate and review the implementation of the AFTA".

⁴⁸ "intensify cooperation among the members of ASEAN to increase their international competitiveness and integration with the world".

⁴⁹ *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*, disponível em: <<http://www.aseansec.org/12375.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

Comércio da ASEAN⁵⁰. Até 2004 os seis Estados originalmente signatários do Acordo sobre o Regime CEPT reduziram as tarifas para 99% dos produtos comercializados e incluídos em listas de tratamento preferencial. Os novos Membros da ASEAN, como Vietnã, Laos, Mianmar e Camboja, deverão implementar as obrigações assumidas no Acordo sobre o Regime CEPT entre 2008 e 2010⁵¹. Em janeiro de 1995, vale ressaltar, os Membros reduziram as tarifas incidentes sobre bens industriais importados e produtos agrícolas e outros bens primários dentro da região (variando entre 0 a 5% já no ano de 2003), como forma de justificar os objetivos estabelecidos no plano geral contido no Acordo Quadro de 1992, desenvolvido pelo Regime CEPT.⁵²

Ainda em 1994, houve inclusão do tema dos serviços na agenda de negociações da Área de Livre Comércio da ASEAN, resultando na conclusão do “Acordo Quadro da ASEAN sobre Serviços”, de 15 de Dezembro de 1995⁵³, o qual estabelece obrigações gerais de liberalização do comércio de serviços no espaço regional. A

assinatura do Protocolo de Phnom Penh sobre Liberalização de Serviços, em 2003, aprofundou os objetivos estabelecidos no Acordo Quadro, buscando compreender várias áreas correlatas, tais como transporte marítimo, telecomunicações, turismo e atividades negociais.

É importante observar existem muita reticência e pessimismo na literatura sobre o tema relativo ao avanço das negociações da AFTA, o que parece expressar um “conflito de abordagens” com a orientação oficial assumida pela Conferência dos Ministros da ASEAN, ainda que esta tivesse indiretamente reconhecido a *inconsistência* do modelo.⁵⁴ O processo de integração levado a cabo pelos Membros seria uma espécie de “gargalo” regional e vem sendo, em grande medida, seriamente prejudicado pela crise dos mercados asiáticos em 1997, quando a atuação da Organização teria sido desviada dos caminhos da implementação do plano geral da AFTA, como estabelecidos no Acordo Quadro de 1992 (Cf. GREENWALD, 2006, p. 193 e ss).

Os Membros da ASEAN também tomaram outros rumos nas negociações do sistema multilateral do comércio, o que se explica pela celebração de acordos preferenciais com países da Ásia, Europa e Estados Unidos, desviando-se também dos objetivos gerais da AFTA. O exemplo de Cingapura oferece uma explicação, por seu turno, à essência do problema enfrentado primeiramente no contexto de edificação da cooperação econômica na região do Sudeste Asiático. A crise dos mercados financeiros de 1997 teria levado o país a se

⁵⁰ Cf. Artigo 2(A).2: “The Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme shall be the main mechanism for the AFTA. For products not covered by the CEPT Scheme, the ASEAN Preferential Trading Arrangements (PTA) or any other mechanism to be agreed upon, may be used.”

⁵¹ O Acordo Quadro de 1992 estabelece a obrigação de liberalização do comércio intrabloco a partir da redução e eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias, como previsto no Artigo 2.A(3): “Member States shall reduce or eliminate non- tariff barriers between and among each other on the import and export of products as specifically agreed upon under existing arrangements or any other arrangements arising out of this Agreement.”

⁵² Cf. especificamente Artigo 4º do Acordo sobre o Regime CEPT de 1992, no qual foi estabelecido o cronograma geral de implementação das medidas de redução das tarifas preferenciais.

⁵³ ASEAN Framework Agreement on Services, 15 December of 1995; posteriormente emendado pelo Protocolo de 2003 sobre Liberalização de Serviços (Protocol to Amend the ASEAN Framework Agreement on Services). As versões atualizadas dos tratados podem ser encontradas em: <<http://www.aseansec.org/12039.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

⁵⁴ Assim, ver a declaração oficial em: <<http://www.aseansec.org/12021.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2006. “The ASEAN Free Trade Area (AFTA) has now been virtually established. ASEAN Member Countries have made significant progress in the lowering of intra-regional tariffs through the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for AFTA. More than 99 percent of the products in the CEPT Inclusion List (IL) of ASEAN-6, comprising Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand, have been brought down to the 0-5 percent tariff range.”

separar, na prática, da coalizão formada anteriormente com bloco da ASEAN no sistema do GATT/OMC, levando-o a não poupar esforços para conclusão de acordos de livre comércio com os Estados Unidos, Austrália e Japão.

Há razões, no entanto, para supor que a integração regional na Ásia, a partir do desenvolvimento da cooperação econômica concebida no contexto da ASEAN, seja na verdade um longo e demorado processo. A implementação dos Planos Gerais, conforme estabelecidos no Acordo Quadro de Cooperação Econômica de 1992, e a conseqüente constituição da Área de Livre Comércio da ASEAN dependeriam, em muito, de um melhor redirecionamento das negociações entre os Estados e comprometimento sobre o ajustamento das instituições domésticas, desde reformas legislativas até um nivelamento das economias nacionais. Os sucessivos acordos e protocolos celebrados no âmbito da ASEAN, desde a conclusão do Acordo Quadro de 1994, constataam a preocupação dos Estados de incrementar o grau de institucionalização do bloco; o contexto normativo de tais documentos se tornou mais detalhado e formalizado, relacionando os objetivos da Área de Livre Comércio da ASEAN a uma miríade de obrigações a serem observadas pelos Membros (Cf. GREENWALD, 2006, p. 210).

O Regime CEPT, ao fornecer a estrutura tarifária para a implementação do AFTA, também parece ser amplo o suficiente para induzir os Estados Membros à não observância de seus dispositivos. O mesmo se observa quanto ao provável retrocesso em torno da exclusão de bens das listas de tratamento preferencial no comércio intrabloco. O Regime CEPT adotou uma abordagem setorial para classificar os produtos, a partir de três listas básicas. A “Lista de Inclusão” diz respeito aos bens que serão submetidos a tarifas preferenciais de exportação; a “Lista de Produtos Sensíveis” compreende o comércio preferencial de bens primários agrícolas e a “Lista de

Exceção Geral” refere-se aos bens permanentemente excluídos do Regime do CEPT por razões de segurança nacional, danos à saúde pública e aqueles dotados de valor artístico, histórico e arqueológico.⁵⁵

Os Estados da ASEAN têm a opção, segundo o Regime do CEPT, de excluir bens das listas adotadas para o comércio preferencial intrabloco, em três categorias: (a) a adoção de uma lista temporária de exclusão; (b) produtos agrícolas sensíveis e (c) exceções gerais. Vários problemas foram sendo detectados desde 1997, como, por exemplo, a exclusão pelo Vietnã de 165 categorias de produtos na Lista de Exceção Geral, como automóveis, motocicletas, computadores, equipamentos de informática e telecomunicações, leite, bebidas alcoólicas e derivados de açúcar. No Laos, vários produtos também foram classificados como incluídos na Lista de Exceção Geral, tais como veículos automotivos, embarcações de pequeno porte e bens supérfluos, como cigarro, bebidas alcoólicas e derivados do petróleo. Talvez o mais sério impasse seja aquele estabelecido entre Malásia, Indonésia e Tailândia quanto ao setor automotivo, já que os países inseriram os bens neles fabricados na Lista de Exceção Geral.

Importante destacar que o AFTA foi notificado ao GATT ainda durante as negociações da Rodada Uruguai pelos Estados Membros da ASEAN⁵⁶, de acordo com o Artigo IV sobre Comércio e Desenvolvimento. Ainda àquele período, o Regime CEPT era visto pelos Membros como compatível com o Artigo XXIV do GATT, já que não resultaria em barreiras significativas ao comércio com outros Estados não integrantes da ASEAN (Cf. STEPHENSON, 1994, p. 439 e ss). Até hoje o Comitê de Acordos Regionais da OMC não emitiu nenhum relatório sobre os impactos do Acordo AFTA sobre o alcance normativo do Artigo XXIV do GATT e do Artigo V do GATS. Em especial, a pre-

⁵⁵ Cf. Artigos 2º e 9º do Acordo sobre o Regime CEPT de 1992, (nota 49 *supra*).

⁵⁶ ASEAN Secretariat, 1993, p. 9.

ocupação estaria na análise pela Secretaria sobre a liberalização do comércio intrabloco, as regras de origem e os dispositivos transitórios contidos no quadro normativo do AFTA e do Regime CEPT.⁵⁷

2.5. A Zona Asiática de Investimentos (ZAI), programas coordenados de investimentos e o Regime de Cooperação Industrial (AICO)

Como examinado anteriormente, na Primeira Cúpula de Bali de 1976, os Membros da ASEAN reconheceram a necessidade de criação dos chamados “programas de investimentos coordenados” como forma de alavancar a cooperação econômica intrabloco e que seriam, futuramente, redirecionados para as negociações do Acordo Quadro sobre a Zona de Investimentos Asiática (ZAI), concluído em 7 de outubro de 1998. Paralelamente à implementação da Área de Livre Comércio da ASEAN, a ZAI ofereceria, a investidores estrangeiros atuais e potenciais, um ambiente propício, na região da ASEAN, para atividades de produção intensiva, implementação de plataformas industriais e investimentos diretos. Para isso, os Estados Membros já haviam adotado o Acordo relativo ao Regime de Cooperação Industrial da ASEAN (“AICO”), em 1º de novembro de 1996,⁵⁸ a fim de substituir as antigas formas de cooperação na área econômica.

Do ponto de vista estrutural, o Acordo AICO abre espaço para a criação de empresas integradas verticalmente que possam atuar na ASEAN como plataformas de produção regionais. Contratos cooperativos podem ser celebrados entre duas

empresas originárias de diferentes países, sendo-lhes oferecidas tarifas preferenciais e acesso irrestrito aos mercados dos Estados da ASEAN. Até março de 2003, foram autorizados 104 projetos classificados nos modelos do Acordo relativo ao Regime de Cooperação Industrial. Muitos deles eram apresentados por empresas atuantes nos setores automobilístico, elétrico e eletrônico e de alimentos, como os conglomerados formados pela Toyota, Honda e Sony.⁵⁹

Um dos principais problemas do Regime de Cooperação Industrial da ASEAN estaria no limitado alcance de acesso aos mercados pelos bens fabricados, já que muitos não são objeto de tratamento preferencial uniforme em todos os Estados Membros. Acesso irrestrito aos mercados diz respeito às empresas sediadas nos Estados participantes apenas. Do mesmo modo, bens primários oferecidos somente podem ser importados e utilizados como insumos para a produção dos bens submetidos ao Regime de Cooperação Industrial da ASEAN (TAN, 2004, p. 942). Por outro lado, o AICO atraiu uma série de investimentos estrangeiros diretos para os Estados membros da ASEAN, especialmente do Japão, como mencionado, nas áreas da alta tecnologia, setores automobilístico e eletro-eletrônico.

2.6. Estratégias de ampliação do regionalismo no âmbito da ASEAN e impactos sobre o comércio multilateral: a inclusão regional da China

2.6.1. Aspectos políticos das relações entre a ASEAN e a China

A criação da ASEAN em 1967, com a Declaração de Bangkok, assumia primeiramente uma série de objetivos de caráter político e de cooperação econômica, os quais eram vistos pela China como forma de justificar a existência de uma “associação militar com fins antichineses” no continente asiático

⁵⁷ Sobre a análise dos impactos da área de Livre Comércio da ASEAN pelo Comitê, ver WT/REG/W/45, Committee on Regional Trade Agreements: Rules of Origin Regimes in Regional Trade Agreements – Background Survey by the Secretariat, 05/04/2002; WINDEN; KENEVAN, 1993, p. 224 e ss; BOWLES, 2003, p. 37 e ss.

⁵⁸ Basic Agreement on the ASEAN Industrial Cooperation Scheme, disponível em: <http://www.aseansec.org/economic/eco_aico.htm>. Acesso em: 2 jul. 2006.

⁵⁹ Ver informações da Secretaria da ASEAN em: <<http://www.aseansec.org>>.

(HOON, 1977, p. 4 e ss).⁶⁰ Por um longo período no curso da História, esse primeiro sentimento marcaria as relações entre o bloco de Estados do Sudeste e a República Popular da China, as quais entraram em nítido declínio a partir da década de 60. No cenário da Guerra Fria e conseqüente profusão da bipolaridade entre as potências – Estados Unidos e a antiga URSS –, uma verdadeira “aura de desconfiança” havia sido instaurada entre a China e os vizinhos asiáticos. Ela era confirmada pelas políticas adotadas pelo Estado chinês e sua influência imediata sobre os Estados da ASEAN, como, por exemplo, o apoio expresso a grupos comunistas atuantes em tais países (Cf. HAACKE, 2003, p. 113; GREENWALD, 2006, p. 199).

A transformação das relações entre China e Estados Unidos na primeira metade da década de 70, no entanto, foi modificando a realidade do regionalismo no Sudeste Asiático, em especial pela mudança dos padrões das relações de cooperação econômica entre os países. Alguns, como Malásia, Tailândia e as Filipinas, foram os primeiros Membros da ASEAN a restaurar relações diplomáticas com a China. Outros problemas surgiam nesse contexto, dificultando a progressiva aproximação entre os Estados, como a indiferença relativa ao reconhecimento da ingerência dos Estados Unidos na região ainda no período que precedeu a Guerra do Vietnam. Somente em 1978 é que a China manifestava seu interesse em estreitar as relações com a ASEAN, como possível solução e fator acessório (complementar) ao seu processo de reforma econômica doméstica. A partir desse momento, o fluxo de comércio recíproco entre China e ASEAN representaria uma elevação de

US\$ 0,2 bilhões para US\$ 4,2 bilhões (Cf. BA, 2003, p. 622-623).

No início da década de 90, as relações bilaterais entre a China e a ASEAN foram marcadas pela controvérsia internacional sobre o “Arquipélago Spratly”, concernente à reivindicação territorial de um grupo de ilhas situadas na parte sul do Mar da China Meridional. Na disputa estavam envolvidos China, Taiwan, Vietnam, Malásia, Brunei e as Filipinas.⁶¹ Buscando inicialmente endereçar o litígio no plano regional, em 1992 os Ministros das Relações Exteriores da ASEAN adotaram a “Declaração da ASEAN sobre o Mar da China Meridional”⁶², na qual enfatizavam a necessidade de solucionar todas as questões jurisdicionais e de soberania relacionadas ao Arquipélago, sem recurso ao uso da força na região. Em 1º de agosto de 1995, a controvérsia foi igualmente discutida, sem nenhum efeito, no Fórum Regional da ASEAN, cuja competência está associada às questões de segurança e paz em nível regional⁶³. Somente em 2002, após anos de negociações individuais entre os Estados, a China assinou um Acordo derivado da Declaração de 1992, que ficou conhecido como “Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar da China Meridional”.⁶⁴ Esse documento é considerado como um dos pilares da segurança regional entre os Estados da ASEAN e a China e estabelece uma cláusula geral de solução de controvérsias por mecanismos pacíficos.

Do ponto de vista institucional, o litígio envolvendo o Arquipélago Spratly demons-

⁶⁰ Observando que a ASEAN foi sendo historicamente considerada pela China como uma “aliança contra-revolucionária” e “instrumento do imperialismo dos Estados Unidos” sobre os países asiáticos. Hoon (1977) cita um trecho extraído da Peking Review (n.10, Aug 18, 1967, p.40), em que se expressa: “This reactionary association formed in the name of economic co-operation is a military alliance directly specifically against China.”

⁶¹ Para uma exposição detalhada do caso, ver ACHARYA, 2001, p. 133 (mencionando que o litígio sobre as Ilhas Spratly tem sido visto, pelos Estados da ASEAN, como um dos conflitos mais significativos no período do Pós-Guerra Fria no Sudeste Asiático).

⁶² ASEAN Declaration on the South China Sea, de 22 de julho de 1992, disponível em: <<http://www.aseansec.org/1196.htm>>. Acesso em: 3 mai. 2006.

⁶³ Sobre a repercussão no Fórum Regional da ASEAN, ver KODAMA, 1996, p. 368.

⁶⁴ Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea, de 4 de Novembro de 2002, disponível em: <<http://www.aseansec.org/13163.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2005.

trou a inconsistência da coesão entre os Estados da ASEAN em torno de uma estratégia de negociação comum com a China, já que todos os envolvidos buscaram, individualmente, invocar mecanismos próprios para solução da controvérsia internacional. A ASEAN, como bloco regional, parecia enfraquecida nesse contexto (GREENWALD, 2006, p. 212). Tal sintoma ficaria ainda mais evidente pela frustração de objetivos de cooperação política estabelecidos na Declaração de Bangkok de 1967, já que no documento existe previsão sobre mecanismos de consultas internas entre os Estados Membros, tanto em nível intergovernamental, como nas Conferências Ministeriais.

Aparentemente, os efeitos da influência externa da China sobre disputa territorial envolvendo o Arquipélago Spratly não foram neutralizados de modo suficientemente transparente, com o que se poderia concluir que a ASEAN se tornou um grupo político regionalizado, de “solidariedade duvidosa” – pelo menos se considerada a diversidade de seus Membros (KODAMA, 1996, p. 384). Isso levaria à conclusão sobre a necessidade de adoção de uma estrutura de integração mais aprofundada, a partir da reforma dos tratados celebrados entre os Estados da ASEAN, bem como o refinamento dos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias, centrado nas negociações conjuntas entre os Membros. Ainda aqui restaria a difícil tarefa de afirmar um processo de institucionalização do bloco, desejável no momento em que a China emerge como um dos Estados mais importantes no processo de inserção e concorrência nas relações econômicas internacionais da perspectiva asiática.

2.6.2. A implementação do Acordo de Livre Comércio entre ASEAN e China (ACFTA)

O processo de acesso da China à Organização Mundial do Comércio iniciado em 2001 encetou nova realidade no regionalismo asiático. A pressão comercial entre Estados levou à celebração, com a ASEAN, do Acordo sobre Comércio de

Bens do Acordo Quadro de Cooperação Econômica de 4 de novembro de 2002.⁶⁵ Entre os principais objetivos comuns está a criação e implementação de uma Área de Livre Comércio entre a China e a ASEAN (ACFTA). Importante destacar que, em 24 de novembro de 2004, o Acordo Quadro foi notificado ao Comitê de Acordos Regionais da OMC, para que o órgão pudesse examinar concretamente os efeitos da Área de Livre Comércio China-ASEAN sobre o sistema multilateral do comércio.⁶⁶ Em especial estão considerados os dispositivos do Acordo relativamente ao período de 10 anos para implementação das medidas de eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias aos fluxos de comércio intrabloco e tratamento diferencial e flexibilidades para novos Estados da ASEAN, tais como Camboja, Mianmar e Vietnam.

O surgimento do ACFTA corresponde exatamente à tendência de aumento e pressão pela concorrência entre blocos regionais surgidos no Pacífico Asiático, as reformas econômicas domésticas e o crescimento exponencial da China nesse contexto. Os impactos do ACFTA em relação ao sistema multilateral do comércio seriam sentidos justamente no tocante ao volume de exportações originadas dos Estados Partes, confrontado com o fluxo do comércio internacional em outros blocos regionais (Cf. KONG, 2004, p. 839 e ss). Entre os objetivos gerais do ACFTA, está a cooperação econômica sobre a estrutura de liberalização do comércio de bens. Acredita-se que a área de livre comércio em questão venha inaugurar um dos maiores blocos regionais no plano internacional, superando processo de

⁶⁵ Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China (November 4, 2004). A versão consolidada do Acordo pode ser consultada em: <<http://www.aseansec.org/16646.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2006.

⁶⁶ Cf. documento WT/COMTD/N/20, Committee on Trade and Development – Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of South East Asian Nations and the Peoples Republic of China, 21 December 2002.

integração implicados respectivamente no NAFTA e a União Européia em termos de contingente populacional efetivo (Cf. GREENWALD, 2006, p. 193 e ss; WANG, 2005, p. 17 e ss). Com a consolidação dos objetivos propostos pelos Estados, o Acordo abrange uma região de aproximadamente 1,7 bilhão de consumidores, e um volume de comércio anual na cifra de 1,23 trilhão de dólares.

2.6.3. A evolução da ASEAN e perspectivas do ACFTA como contraponto ao regionalismo no Sudeste Asiático

Desde sua constituição em 1967, os Estados Membros da ASEAN não deixaram de observar os problemas relacionados à insuficiência de um quadro normativo que tivesse como objetivo ulterior o de constituir uma zona de livre comércio evoluindo para uma “União Asiática”. A crise financeira internacional de 1997, como mencionado, fez com que os Estados enfrentassem os efeitos arrasadores da intensa circulação de capital especulativo de curto prazo originado de países da Europa e Estados Unidos, e que desencadeou uma preocupação da ASEAN quanto à formação de uma “identidade asiática”, hoje refletida nas alternativas de regionalismo assimilada pelos Estados da região. Isso se constata igualmente pelo crescente número de acordos de livre comércio concluídos, liberalização competitiva e pressão pela inserção dos Membros no sistema do comércio multilateral. No entanto, ainda restariam dúvidas em relação ao processo de integração regional, em especial quanto à necessidade de criação de instituições que pudessem concretizar políticas comuns adotadas no contexto da ASEAN. Essa dificuldade seria, portanto, confrontada com o próprio êxito e viabilidade do Acordo de Livre Comércio entre ASEAN e China.

Assim também o *deficit* nas negociações quanto à consolidação de um sistema regional de solução de controvérsias dotado de efetividade também aparece como fator indicado pela literatura como tendente ao

enfraquecimento dos objetivos relacionados à constituição da Área de Livre Comércio ASEAN-China. Esforços de integração em moldes institucionais poderiam ser questionados nesse contexto, já que os Estados não chegaram ao consenso quanto à solução conjunta do litígio envolvendo o *Arquipélago Spratly*. Os Estados – então igualmente Partes no Acordo sobre Comércio de Bens de 2002 que estabelece a ACFTA – muito hesitaram até chegar à solução diplomática na Declaração sobre o Mar da China Meridional. Obviamente, o caso *Spratly* se afasta, do ponto de vista temático, das negociações travadas no contexto de criação do ACFTA, já que nem todos Membros da ASEAN reivindicam os territórios das ilhas no Mar da China Meridional. Todavia, a China foi capaz de romper com a coesão do bloco e negociar bilateralmente com cada um dos Estados, o que poderia ser um obstáculo potencial para futuras negociações envolvendo a formulação e concretização dos objetivos previstos para o futuro ACFTA (Cf. GREENWALD, 2006, p. 210).

Por outro lado, a ausência de uma autêntica estrutura constitucional normativa para a ASEAN (por conta da insuficiente abrangência dos tratados e acordos concluídos desde 1967 com a Declaração de Bangkok) sugeriria o colapso do ACFTA. Como visto, a dificuldade de se estabelecer um sistema regional de solução de controvérsias prejudicaria a capacidade dos Estados Partes (China e os Membros da ASEAN) de resolver controvérsias futuras. A reforma do arcabouço normativo da ASEAN poderia sustentar a efetividade do futuro ACFTA. A China, por sua vez, não teria condições de, em tão curto período de tempo, alcançar o patamar de reformas de instituições e legislação domésticas exigido para a implementação das obrigações assumidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (Cf. SHEN, 2004, p. 268-271).⁶⁷

⁶⁷ Observando que um dos desafios reais da China seria superar a ajustabilidade dos regimes jurídicos e administrativos domésticos.

Seria também impossível analisar o problema sem uma abordagem geopolítica da cooperação regional a ser alcançada pelo futuro ACFTA no contexto do regionalismo do Sudeste Asiático, tanto pela ambição dos países em desenvolvimento envolvidos, como pelas problemáticas relações dos Estados Membros da ASEAN e a China (Cf. GREENWALD, 2006, p. 195).⁶⁸

É importante ressaltar que, com exceção de Cingapura, os demais Estados da ASEAN são países cujas economias domésticas apresentam muitas semelhanças entre si, por fatores que passam pela localização geográfica, aspectos históricos e culturais e modelos de desenvolvimento social. As particularidades dos Estados da ASEAN, contando com elevado contingente populacional e vantagens comparativas no comércio internacional (em especial na produção e mão-de-obra intensiva), serviriam como incentivo para o funcionamento do ACFTA. Ainda seria cedo, no entanto, para uma análise mais aprofundada.

3. Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC)

3.1. Algumas premissas da criação da APEC e o desenvolvimento do regionalismo no Pacífico-Asiático

Paralelamente à existência da ASEAN como organização regional formada por países do Sudeste Asiático, em 1989 a iniciativa do primeiro ministro australiano Bob Hawke levou à criação da Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation), primeiramente como uma espécie de “diálogo ministerial informal” ou “fórum de discussões” entre Estados da região Ásia-Pacífico. A APEC contava então com 12 Estados, a saber, Austrália,

Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Japão, Coreia do Sul e os seis então Estados Membros da ASEAN. Em 1991, ingressaram China, Hong Kong, Taiwan, Peru, México, Chile, Papua Nova Guiné, Rússia e Vietnã, totalizando 21 Estados participantes.⁶⁹

Muito de seu surgimento está associado às alternativas encontradas pelos países da região Ásia-Pacífico para lidar com incertezas da Rodada Uruguai do GATT. De um lado, havia a concepção da ASEAN, entabulada pela Malásia de promover a ideia de uma organização mais ampla envolvendo Estados da Ásia setentrional e oriental, com a criação da EAEC (*East Asian Economic Caucus*), que evoluiria para uma área de livre comércio a partir da conclusão de amplo acordo de livre comércio de alcance trans-regional entre os Estados. De outro lado, havia a proposta sustentada pela Austrália, parcialmente adepta à preocupação de que seu governo fosse deixado de fora de um modelo de regionalismo entabulado por uma organização sem objetivos delimitados, que fosse integrada por Estados de ambos os lados do Pacífico. Com efeito, a iniciativa de criação da APEC surge nesse contexto, com apoio dos Estados Unidos e Japão⁷⁰ (Cf. POMFRET, 1998, p. 147).

A evolução da APEC aproveitou o êxito da experiência da ASEAN na região, em torno da concepção de “cooperação extensiva” preconizada pela Declaração de Bangkok de 1968. Como visto, entre os Estados participantes da APEC, 12 são Membros da ASEAN, o que sugere, ainda, sua influência direta sobre a atuação do Conselho para Cooperação Econômica do Pacífico (PECC).⁷¹ São identificados

⁶⁸ Referindo-se às dúvidas quanto ao sucesso do ACFTA (“the troubled history of Chinese-ASEAN relations casts significant doubt vis-à-vis the long-term feasibility of ACFTA”).

⁶⁹ Na atualidade, a APEC é integrada por 21 Estados, entre os quais: Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Japão, República da Coreia, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Cingapura, Taiwan, Tailândia, Estados Unidos, Vietnã.

⁷⁰ Mencionando que a Austrália seria a única criança sem um bloco.

⁷¹ Sobre o PECC, ver item 4.1 *infra*.

interesses econômicos comuns entre tais países e um precedente factível para consultas diplomáticas com Estados que se mantiveram por tanto tempo distanciados do regionalismo asiático, como é o caso de Hong Kong, Taiwan e China.

Na Declaração dos Líderes da APEC, adotada em 15 de novembro de 1995 em Borgor, Indonésia (*Declaração de Borgor*), os Estados participantes buscaram esboçar o futuro curso do que seria a cooperação econômica projetada no bloco. Entre os objetivos, está o compromisso de crescimento acelerado, equilibrado e equitativo, não apenas concentrado na região do Pacífico Asiático, mas difundido pelo mundo.⁷² Com mudança em torno das premissas para a liberalização do comércio e aumento significativo do intercâmbio de investimentos na região, a APEC ainda parece manter a visão estratégica que norteou sua criação em 1989. Tanto é assim que boa parte das negociações tem sido impregnada pela visão pragmática de questões de ordem política e militar na região e a estabilização de uma estrutura aberta e ao mesmo tempo flexível para cooperação econômica entre os Estados do Pacífico Asiático.

Essa estrutura é ajustada para que a diversidade dos participantes possa manter a existência de um fórum intergovernamental de diálogos ministeriais, sem a pretensão, ao menos oficialmente manifestada, de constituição de uma organização internacional de caráter regional por meio de um tratado, como é o caso da ASEAN. Essa estrutura flexível e aberta, porquanto não existam requisitos formais de acesso ao bloco, parece justificar-se na intenção dos Estados participantes de

catalisar processos regionais de desenvolvimento mediante reformas intensivas e politicamente orientadas sobre as economias nacionais na região da Ásia-Pacífico (Cf. DRYSDALE; ELEK, 1997, p. 37 e ss).⁷³ Um dos aspectos, no entanto, para ajustamento da interdependência dos Estados da APEC passa pela constatação da necessidade da possível adoção de normas diretamente relacionadas à regulamentação dos crescentes fluxos de comércio e investimentos intrabloco até a repressão de manifestações nacionalistas na Ásia.

Com efeito, a “visão conjunta” dos Estados participantes – e é essa a expressão semântica que define a abordagem adotada nas Declarações dos Líderes da APEC nos anos seguintes à sua criação – reitera a preocupação em torno do fortalecimento e desenvolvimento da cooperação econômica em curso no Pacífico Asiático. Para isso, a APEC orienta-se por determinados princípios previstos na Declaração de Borgor de 1995, a saber, o da parceria igualitária, responsabilidade compartilhada, respeito recíproco, interesse comum e benefício comum. Como objetivos, a Declaração expressamente estabelece (i) o fortalecimento do sistema aberto do comércio multilateral, (ii) o incremento nas relações de liberalização do comércio e investimento na região; (iii) e a intensificação da cooperação para o desenvolvimento no Pacífico Asiático.⁷⁴

A Declaração de Borgor reconhece igualmente que o crescimento econômico dos Estados participantes estaria assentado em um “sistema aberto do comércio multilateral”, o qual repousa na potencial

⁷² APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve, as 15 November, 1994, disponível em: <http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/1994.html>. Ver § 1 da Declaração, com a seguinte passagem: “(...) to chart the future course of our economic cooperation which will enhance the prospects of an accelerated, balanced and equitable economic growth not only in the Asia-Pacific region, but throughout the world as well”).

⁷³ Isso está evidente no Parágrafo 9º da Declaração de Borgor de 1994: “In order to facilitate and accelerate our cooperation, we agree that APEC economies that are ready to initiate and implement a cooperative arrangement may proceed to do so while those that are not yet ready to participate may join at a later date.”

⁷⁴ Ver Parágrafo 3º da Declaração de Borgor de 1994, em que os líderes econômicos da APEC reiteram: “(...) APEC needs to reinforce economic cooperation in the Asia-Pacific region on the basis on equal partnership, shared responsibility, mutual respect, common interest, and common benefit”.

liderança da APEC na região, e vem coincidindo, como observado, com o próprio desenvolvimento das negociações levadas a cabo pelos Estados Membros da OMC para a reconstrução do sistema multilateral do comércio.⁷⁵ A APEC assumiria, como valor nuclear para assentar a cooperação estabelecida em sua criação, uma “liderança dos participantes”, lançando a propaganda de liberalização do comércio e investimentos em escala mundial.⁷⁶ Como será analisado, isso é um dos reflexos do chamado “regionalismo aberto” no contexto asiático e admite importantes conseqüências no âmbito do sistema multilateral do comércio sob as bases do GATT/OMC.

Em sua estrutura aberta e flexível, a APEC reúne um amplo espectro de competências *rationae materiae* nas negociações entre os Estados participantes, especialmente para buscar meios alternativos de implementação de políticas transnacionais, executadas por meio de redes de cooperação dotadas de elevado grau de efetividade. Essa questão é analisada por alguns autores como Slaughter (2004, p. 137 e ss), Van Themaat (1998, p. 13 e ss) e Klabers (2002, p. 11), ao observarem os vários perfis do processo de cooperação regional no plano internacional, para além do campo econômico ou de relações de trocas comerciais, e que confluem para os objetivos gerais de integração. Nesses casos – o que é mais característico – não existe uma relação de

dependência entre as formas de cooperação analisadas e a constituição de uma organização internacional nos moldes clássicos, *i.e.*, uma instituição criada por Estados que mantenha estrutura orgânica, sistema decisório baseado em procedimentos formais e um órgão jurisdicional ou mecanismo adjudicatório próprio de solução de controvérsias, mas antes uma espécie de fórum intergovernamental organizado por uma secretaria.

A lógica de criação da APEC também parece centrada nos temas do Consenso de Washington, que vêm significativamente influenciar a direção e abordagem da atuação dos vários pilares do sistema econômico internacional (Banco Mundial, FMI e o GATT/OMC) durante toda a década de 90 e até hoje sentida entre os Estados em suas relações internacionais. Para além da retomada das premissas da Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO), como impregnada na retórica e prática do Direito Econômico Internacional nas décadas de 70 e 80⁷⁷, alguns princípios aparecem ressaltados como *fundamentos* do processo de integração no Pacífico Asiático no caso do regionalismo proposto segundo o modelo da APEC.

Nesse domínio, em especial, a atuação da APEC apareceria justificada no dever geral dos Estados em torno da cooperação pelo desenvolvimento global no contexto das relações econômicas internacionais.

⁷⁵ Assim, cf. Parágrafo 5º da Declaração de Borgor de 1994. Curioso observar que os Estados da APEC, em Borgor, concordaram em observar, “integralmente e sem demora”, as obrigações assumidas no âmbito do então GATT 47, e a chamar a atenção dos demais Estados signatários para a importância de tal compromisso no contexto da Rodada Uruguai. Importante verificar, ainda no Parágrafo 5º, a retórica ensaiada pelos Estados participantes da APEC: “Full and active participation in and support of the WTO by all APEC economies is key to our ability to lead the way in strengthening the multilateral trading system”.

⁷⁶ Cf. Parágrafo 10 da Declaração de Borgor: “Our goal is an ambitious one. But we are determined to demonstrate APEC’s leadership in fostering further global trade and investment liberalization. Our goal entails a multiple year effort”.

⁷⁷ Sobre isso, ver Resoluções 3201/VI e 3202/VI, da Assembleia Geral da ONU, de 1º de maio de 1974, contendo a Declaração e Programa de Ação sobre a criação de uma Nova Ordem Internacional (NIEO); Resolução 3281/XXXI, de 12 de dezembro de 1974, estabelecendo a “Carta de Direitos Econômicos e Deveres dos Estados”, e Resolução 3362/VII, de 16 de setembro de 1975, sobre desenvolvimento e cooperação econômica internacional. Tais documentos endereçam as principais controvérsias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto às negociações iniciadas no contexto do sistema constitucional das Nações Unidas, em matéria de cooperação econômica e desenvolvimento, e até hoje estagnadas. Até hoje, o vazio instaurado pelas controvérsias nas negociações norte-sul deu margem à emergência das idéias do Consenso de Washington.

Essa cooperação estimula igualmente uma crescente interdependência entre Estados no regionalismo, afetando importantes áreas como comércio, relações monetárias e financeiras, investimentos, transferência de tecnologia, regulação das atividades das empresas e práticas de negociações, bem como abastecimento de bens de primeira necessidade, energia, a proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A coordenação de várias atividades nesses campos poderia chegar à implementação coerente de uma ordem econômica internacional consentânea com a realidade do regionalismo.⁷⁸

Importante observar que os Estados participantes são muito diferentes entre si, com níveis de desenvolvimento econômico justificados por diferentes motivações históricas, culturais e religiosas. Boa parte da atuação da APEC também se reflete na atual política dos Estados Unidos no sistema do comércio multilateral nos pilares do GATT/OMC rumo à construção de estratégias de negociações de acordos de livre-comércio orientadas pelo bilateralismo e regionalismo. Mas o argumento do livre-comércio não aparece como valor único a moldar a cooperação no âmbito da ASEAN. Os Estados têm-se interessado por resgatar debates sobre segurança e poderio militar na região. Nesse ponto em especial, existe uma espécie de convergência por superposição de temas de negociação entre a ASEAN, individualmente considerada, e a APEC, com seu espectro mais abrangente.⁷⁹ Parece que o gigantismo econômico

da região do Pacífico Asiático não tem chegado à etapa de edificação de um sistema regional em que segurança regional e estabilidade política sejam assegurados sem a interferência factual dos Estados Unidos e sua habilidade para a manutenção de força militar no contexto (HELLMANN, 1997, p. 70 e ss).

No campo dos investimentos, a atuação da APEC parece ser significativa. Os Estados participantes têm concentrado esforços para liberalização dos fluxos de investimento intrabloco, em especial com a implementação dos objetivos do Plano de Ação de Manila de 1996, sobre a adoção de medidas comuns para simplificação do esquema de captação e coordenação de investimentos estrangeiros diretos na área industrial e tecnológica. Em 2001, com a adoção do Acordo de Xangai sobre o Alargamento da APEC, os Estados participantes buscaram estabelecer uma plataforma de comunicação eletrônica e meios digitais para fortalecimento das empresas beneficiadas por uma plataforma comum de investimentos.

3.2. Caracterização da APEC e problemas de determinação de sua personalidade no Direito Internacional Público

Por vários fatores, o caso da APEC parece apontar para um novo formato de regionalismo no Pacífico Asiático, no qual prioridade é concedida muito mais à estabilização de um “fórum intergovernamental de diálogos” entre Estados participantes do que necessariamente à constituição de uma organização internacional. Os benefícios, em tantos momentos ressaltados nas Declarações dos Líderes da APEC, indicam uma forma de “cooperação econômica pragmática”. Nesse contexto, são enfatizadas relações comunitárias e a existência de estratégias de persuasão nas estruturas decisórias intergovernamentais, muito

de confiança entre os participantes, diplomacia preventiva e sistema pacífico de solução de controvérsias. Sobre isso, ver HIROSE, 2003, p. 239 e ss.

⁷⁸ Cf. ainda sobre o tema, princípios adotados na Resolução da Conferência da Associação de Direito Internacional (ILA) realizada em 1986, em Seoul, sobre os aspectos jurídicos da Nova Ordem Econômica Internacional, analisados por Van Themaat (1998, p. 13 e ss).

⁷⁹ Como evidências desse movimento, os Estados da região Ásia-Pacífico se reuniram já em 1994 no Primeiro Fórum Regional da ASEAN (ARF) para discutir temas de segurança e militarismo, o qual prosseguiu em Brunei (1995) e Jacarta (1996). Consideram a necessidade de uma evolução em três objetivos compactos para as negociações futuras, quais sejam: a construção

mais do que coerção dependente da iniciativa de alguns dos Estados.⁸⁰ Por várias razões, existe dificuldade em se conceber a APEC como organização internacional de caráter regional, ainda que tal “fórum de diálogos” entre Estados apareça impropriamente denominado como organização de cooperação.

O documento básico da APEC, a Declaração de Seattle de 20 de novembro 1993, refere-se à instituição como o Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico. Nele estão formulados alguns princípios gerais, como o reconhecimento da “interdependência econômica” entre os Estados participantes, e a concepção de mudança em torno de uma “comunidade de economias” da região do Pacífico Asiático. À luz das teorias clássicas, resta pouco claro o *status* da APEC entre os sujeitos do Direito Internacional Público, sobretudo as organizações internacionais. Ela poderia ser considerada “estrutura para diplomacia ocasional” ou “instituição internacional” (KLABERS, 2002, p. 11)⁸¹, a exemplo do que aconteceria com o Conselho do Ártico⁸² e o Acordo Wassenaar sobre controles de exportação de tecnologias de dupla utilização e armas convencionais⁸³.

⁸⁰ Assim, ver a leitura crítica apresentada por DRYSDALE; ELEK, 1998, p. 42-43: “The ‘new regionalism’ in East Asia and the Pacific gives priority to achieving substantive economic benefits rather than to the construction of elaborate administrative structures or formal international treaties. The benefits of practical economic cooperation will increase confidence and nurture a sense of trust and a progressively wider set of shared interests. Accordingly, community-building has precedence over institutional-building, and persuasion is preferred to compulsion”.

⁸¹ Referindo-se a “full-blown organization, framework for occasional diplomacy”.

⁸² O Conselho do Ártico (*Arctic Council*) constitui-se em “fórum intergovernamental” orientado para a abordagem comum das questões e preocupações dos “governos e dos povos do Ártico”; é integrado pelo Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia, Rússia e Estados Unidos. Sobre sua estrutura, ver <http://www.arctic-council.org/>.

⁸³ “Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies”, de 1995, objetivando estabelecer um “novo tipo de cooperação multilateral”, contribuindo

No limite, a APEC teria sua base fundante em um tratado de cooperação que estabelece um secretariado comum e algumas estruturas permanentes, porém destituída de personalidade jurídica. Essas estruturas se constatarem nos planos de ação conjunta dos Estados participantes, em especial relativamente a políticas de investimento e liberalização do comércio intrabloco (Cf. MEERHAEGER, 1998, p. 14).

Oficialmente, os Estados participantes admitem que a APEC constrói-se em um espaço intergovernamental cooperativo de relações econômicas e comerciais multilaterais⁸⁴, como se representada por um agrupamento de Estados, mas destituída de personalidade jurídica de Direito Internacional. Em grande medida, essa constatação decorre da linguagem empregada nas Declarações de Líderes da APEC (Seattle/1993, Borgor/1994 e os instrumentos normativos subsequentes). Em outra abordagem, a APEC poderia ser enquadrada na categoria das redes de redes formadas por um agrupamento de Estados cuja estrutura reside fundamentalmente em uma trama de órgãos ministeriais nacionais, legislativos e judiciários, e que formam uma entidade ou conjunto de Estados representados por autoridades governamentais, organizada mediante um secretariado supranacional com poderes meramente informacionais e de diplomacia política.

A estrutura de funcionamento da APEC é bastante racionalizada, concentrando-se

com a segurança e estabilidade em nível regional e internacional, a partir dos valores da transparência e responsabilidade em relação à transferência de armas convencionais, impedindo seu acúmulo injustificado nos Estados.

⁸⁴ “Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) operates as a cooperative, multilateral economic and trade forum. It is unique in that it represents the only intergovernmental grouping in the world committed to reducing trade barriers and increasing investments without requiring its members to enter into legally binding obligations. The forum succeeds by promoting dialogue and equal respect for the views of all participants and making decisions based on consensus to achieve its free and open trade and investment goals.”

em esfera política, esfera de trabalhos, planos de ação, e atuação de setores da sociedade (autoridades governamentais, setores da indústria e serviços, academia, instituições de pesquisa) e organizações não-governamentais (observadoras perante o fórum intergovernamental). Ela retrata, portanto a participação de diversos atores e não apenas dos Estados propriamente ditos. O quadro do fórum em questão é fundamentalmente apresentado como (i) a Reunião dos Líderes; (ii) Conselho Consultivo de Negócios da APEC; (iii) Conferência Ministerial; (iv) Reuniões Ministeriais Setoriais; (v) Reunião de Altos-Funcionários; (vi) Secretaria da APEC; (vii) Comitês, entre os quais: Comitê sobre Comércio & Investimento, Comitê Econômico (CE), Comitê Administrativo e Orçamentário (CTI), Grupos Especiais de Tarefas, Comitê sobre Cooperação Econômica e Técnica, e Grupos de Trabalho.

Como instituição internacional, a APEC poderia ser considerada muito incipiente diante das categorias de organizações internacionais no Direito Internacional Público clássico – problema que somente poderia ser contornado se houvesse um tratado entre os Estados participantes estabelecendo um corpo distinto de órgãos e competências compartilhadas em direção ao fortalecimento da dimensão supranacional da organização. Na perspectiva de uma “ordem internacional fragmentária”, no entanto, os agrupamentos de Estados, sob a forma de redes de cooperação ou fóruns intergovernamentais, constataam uma categoria diferente de organização, a qual reside, fundamentalmente: i) nas relações horizontais entre órgãos dos Estados que a formam e que detêm competências semelhantes; (ii) em uma estrutura decisória, informacional, solidária e exclusiva; e (iii) na atuação contida de uma secretaria supranacional que coopera com as autoridades domésticas, antes de com elas concorrer.⁸⁵

⁸⁵ Esse cenário seria o que Slaughter (2004, p. 137) chama de “ordem internacional horizontal” fundada em redes de redes, exemplificando os casos da Commonwe-

Importante ainda observar que existe uma superposição de competências entre redes de cooperação e organizações internacionais no caso do Pacífico Asiático: a ASEAN, APEC e outros Estados asiáticos estão reunidos no Conselho para Cooperação Econômica do Pacífico (PECC).

A APEC também é considerada, em tal contexto, representante de uma das “zonas de alto grau de mundialização” no plano internacional. Com essa expressão, pretende-se definir regiões ou blocos-regionais que representam, do ponto de vista do sistema multilateral do comércio, uma concentração de intenso volume de trocas comerciais e plataformas industriais, de comunicação e de inovação. No limite, trata-se de uma zona regional econômica e comercial ajustada às diversas vertentes da globalização (DRYSDALE; ELEK, 1997; BHAGWATI, 2004).

3.3. Princípios básicos da cooperação econômica pragmática implicada no regionalismo moldado pela APEC e percalços da institucionalização

O alargamento da APEC, segundo a lógica da Declaração de Borgor de 1994, passa pela reconsideração de flexibilidade das negociações entre os Estados participantes, a partir daqueles valores que justificaram sua constituição em 1989, como a capacidade de consenso, confiança recíproca, além de princípios fundantes, como da abertura, igualdade e evolução, os quais passaram a integrar o processo normativo de cooperação entre Estados na região Ásia-Pacífico (DRYSDALE; ELEK, 1997, p. 41). Essa visão em muito dependeu, e continuará a depender, da influência específica da ASEAN, sobretudo no contexto da APEC e passa pela consideração específica de tais princípios no modelo de integração regional proposto a partir da Declaração de Borgor de 1994. Retomo aqui algumas distinções específicas nesse sentido.

alth, o Sistema dos Estados Nórdicos, a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Princípio da abertura. A APEC, como fórum de Estados, permanece aberta à entrada de quaisquer outros Estados que mantenham relações econômicas com a região e que demonstrem a intenção de contribuir com os objetivos econômicos comuns estabelecidos nas Declarações de Líderes. Daí porque parece ser requisito implícito à manutenção da APEC e subsequente alargamento do fórum criado, que sua estrutura seja mantida flexível e que propostas para cooperação entre os participantes atuais não implique discriminação entre outros participantes. Importante observar que a APEC adotou expressamente, como será analisado, o princípio do “regionalismo aberto”, que imporia, à primeira vista, o reconhecimento de uma cooperação econômica “reciprocamente benéfica” entre os Estados. O princípio da abertura, por sua vez, não diz respeito apenas à proteção de interesses econômicos nas relações entre os Estados, mas parece passar pelo gerenciamento da cooperação ampla no espaço compreendido pelos países da Ásia-Pacífico (Idem, p. 41).

Princípio da igualdade. O princípio da igualdade também refere-se a um dos princípios fundantes da APEC e diz respeito à equalização dos poderes de representação no fórum intergovernamental. À medida que se eleva a importância econômica dos Estados participantes, mudanças na influência política intrabloco também serão sentidas. Uma das saídas legitimamente democráticas, nesse contexto, seria evitar uma correlação entre o poderio econômico do Estado participante à representatividade no fórum e à capacidade de definir a agenda de negociações e os resultados da diplomacia econômica dos países da região Ásia-Pacífico (Ibidem, p. 42).

Princípio da institucionalização evolutiva. Trata-se do reconhecimento da necessidade de institucionalização gradual e pragmática do fórum intergovernamental criado. Tal processo compreende o adensamento de juridicidade dos acordos e tratados que

possam responder a princípios básicos de uma futura organização e também normas substantivas sobre o processo de cooperação a ser estabelecido entre os Estados participantes, admitindo-se o consenso como valor a justificar o processo decisório.

Muito ceticismo paira sobre tal modelo. Apesar dos esforços e da frequência decisiva com que são realizadas as Reuniões de Líderes, a APEC parece ter permanecido em um regionalismo “amorfo”, com obrigações não discriminatórias pouco atrativas para outros Estados.⁸⁶ Em quase dez anos de criação da APEC, observa-se uma frustração quanto à falta de efetividade das medidas empregadas pelos Estados participantes para conduzir à criação de uma organização regional no Pacífico Asiático (RAVENHILL, 2002, p. 186). Questões como essas permanecem à espera de novas formulações, como as que a seguir serão analisadas.

4. O novo regionalismo asiático e noções de regionalismo aberto

4.1. Fundamentos do regionalismo aberto

Os exemplos da ASEAN e da APEC, pela diversidade metodológica com que podem ser analisados, apresentam pontos em comum e levam à constatação de novas vertentes no regionalismo clássico e um apelo para reconsideração das teorias da integração. Fala-se aqui em “novo regionalismo asiático”. Em destaque no início do século XXI, a região do Pacífico Asiático veio assistindo à multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, de caráter bilateral, regional ou trans-regional. Os fatores identificados, em geral, apontam para as crises dos mercados asiáticos de 97, a pró-

⁸⁶ Cf., criticamente, POMFRET (1998, p. 147), observando que: “Despite the high-level attendees at this and subsequent annual summits in Indonesia (1994) and Japan (1995), APEC has remained rather amorphous with its commitment to non-discriminatory ‘open regionalism’”.

pria fragmentação do sistema multilateral do comércio, a concorrência pela formação dos blocos regionais numa nova tendência do regionalismo e a globalização econômica – como fenômeno unitário que representa. Como observei no contexto de emergência da APEC, o “regionalismo aberto” parece indicar um dos valores fundantes a justificar tendências novidadeiras para a integração regional no Pacífico Asiático. Trata-se, inclusive, do reconhecimento de que teoria e prática associadas ao Direito de Integração têm passado por um período de transformação de paradigmas.⁸⁷

O novo regionalismo é expressão utilizada para identificar formas que superam os modelos clássicos de integração regional, deduzidos dentro da lógica normativa do Artigo XXIV do antigo GATT 47 e incorporado no GATT 94, como exceção ao princípio da não-discriminação no sistema do comércio multilateral; operativamente, creio que seja uma noção a designar *tendências* de cooperação regional no cenário mundial, especialmente nas duas últimas décadas. O novo regionalismo direciona-se pela inserção dos Estados na ordem econômica internacional a partir de programas, estratégias e blocos, e não, necessariamente, justificado por um valor único, qual seja, o de liberalização dos fluxos de comércio e acesso a mercados. É importante ressaltar que essa nova retórica de análise da integração regional e cooperação econômica entre Estados não está livre de críticas e inconsistências. Suas idéias centrais e instituições parecem ser também não apropriadas para determinadas formas de cooperação econômica entre Estados.

A idéia central sobre o “regionalismo aberto” aparecia muito evidente no curso das negociações levadas a cabo nas Conferências para Cooperação Econômica do Pacífico de 1978 e 1980, quando países da região buscavam assentar propostas específicas para integração, sem preocupação

específica com a instituição de uma organização internacional. Na primeira Reunião em Camberra, em 1980, 11 Estados do Pacífico Asiático criaram a PECC a partir do “I Pacific Community Seminar”, entre os quais: Austrália, Canadá, Indonésia, Malásia, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia, Cingapura, Estados Unidos, Papua Nova Guiné, Ilhas Fiji e Tonga. As delegações eram formadas de autoridades do governo, líderes empresariais e membros da academia, além de funcionários do Banco Asiático de Desenvolvimento. A PECC se consolidou como rede de caráter regional, caracterizada pela independência e orientada para cooperação econômica entre os participantes e proposta de integração gradual de mercados domésticos. A PECC reivindica para si a constituição de um “fórum informal regional” para tratar de questões econômicas dos participantes, com medidas livres da ingerência de políticas governamentais, além da valorização de procedimentos informais e órgãos transnacionais envolvendo instituições de pesquisa.⁸⁸

Nas Conferências da PECC, os participantes apontavam para premissas comuns da cooperação econômica na região. Entre elas havia a necessidade contínua de evitar controvérsias militares e de segurança, a partir da criação de um “sentimento comunitário” geral, sem ameaça à paz. Os Estados participantes acreditavam que os acordos já existentes, bilaterais e regionais, de cooperação econômica e acordos preferenciais de comércio, não seriam prejudicados com a conclusão de quaisquer outros novos acordos regionais celebrado entre eles, mas antes, seriam vistos como complementares. Em tal concepção de “regionalismo aberto”, são reconhecidos o envolvimento e o estreitamento institucional entre governos, setores da academia, empresas, organizações da sociedade civil, além da desnecessidade de institucionali-

⁸⁷ Cf. fundamentalmente importantes estudos de JAYASURIYA, 2004, p. 1 e ss.

⁸⁸ Sobre isso, ver descrição detalhada em: <<http://www.pecc.org/statements.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2006.

zação de organizações sob estruturas decisórias burocráticas. Os Estados deveriam concentrar esforços de negociações em áreas de interesse recíproco e reconhecer que mecanismos adjudicatórios de solução de controvérsias (e.g. a constituição de um tribunal ou órgão jurisdicional comum) podem ser de difícil implementação em áreas sensíveis quando os litígios entre eles fossem endereçados em fóruns de discussão periódicos.

O “regionalismo aberto” posiciona os compromissos de liberalização dos fluxos intrabloco de comércio de bens, serviços e tecnologias. Esse seria um “objetivo futuro” dos Estados participantes, os quais, por meio de tratados e acordos, chegariam à adoção de normas substantivas relacionadas à implementação de obrigações recíprocas em intervalos gradativos (“integração gradual e prospectiva”) no processo de integração. A noção analisada reconhece a composição estrutural de blocos regionais por Estados em diferentes estágios de desenvolvimento, em momentos distintos daqueles modelos clássicos de integração regional que pressupõem especificamente o nivelamento das economias domésticas e harmonização normativa. Sobre isso, o caso da União Européia seria o exemplo mais acabado. Do ponto de vista estrutural, a integração pelo regionalismo aberto ocorre por meio da interseção de órgãos estatais, regionais e redes, como é o caso específico da APEC, baseado em objetivos de crescimento e desenvolvimento regional a partir de um fórum de discussões intergovernamental estruturado sob uma secretaria comum (MAULL; WANANDI; SEGAL, 1998, p. 84).

A Declaração de São Francisco sobre o Regionalismo Aberto de 1992⁸⁹ aprofundou algumas das idéias em torno do conceito analisado. A “abertura” da região seria um dos fatores para o dinamismo econômico

dos Estados do Pacífico Asiático, e “complementar” ao sistema multilateral do comércio do GATT/OMC. De acordo com o texto da Declaração, algumas premissas podem ser aqui reformuladas. Primeiramente, o compromisso por um modelo de regionalismo aberto permitiria levar a região a avanços significativos e contribuições para um “sistema econômico internacional muito mais efetivo”. Em segundo lugar, a eliminação das barreiras ao livre-comércio deveria considerar os diferentes estágios de desenvolvimento dos países. O caminho rumo à liberalização dos fluxos de comércio deveria ser estruturado por acordos sub-regionais e trans-regionais. Por fim, com vistas à manutenção do ímpeto de crescimento, a região deve buscar políticas públicas comuns para fortalecimento do dinamismo econômico.

Outras abordagens sobre o regionalismo aberto no contexto de integração do Pacífico Asiático também foram estabelecidas posteriormente, como na Quinta Reunião Ministerial de Seattle da APEC, em novembro de 1993, quando os Estados participantes adotaram a Declaração sobre a Estrutura de Cooperação Econômica e Investimentos na Ásia-Pacífico.⁹⁰ O instrumento ressalta a necessidade de as Partes trabalharem sob as bases da APEC “rumo ao desenvolvimento do regionalismo aberto” e interdependência econômica orientada pelo mercado na região. Os Estados participantes reconheciam ainda a necessidade de desenvolver um papel mundial para a APEC como um fórum de Estados que funciona com base no consenso. A nota distintiva, nesse contexto, dar-se-ia pelo regionalismo aberto e comprometimento em relação ao fortalecimento do sistema multilateral do comércio sob as bases do GATT/OMC.⁹¹

⁸⁹ PECC, *San Francisco Declaration on Open Regionalism of 1992: A Pacific Model for Global Economic Cooperation*, disponível em: <<http://www.pecc.org/statements/GM/92-SanFranIX.html>>.

⁹⁰ APEC, *Declaration on an Asia Pacific Economic Cooperation Trade and Investment Framework*, disponível em: <http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/1993_5th_apec_ministerial>. (Fifth APEC Ministerial Meeting Seattle, Washington/USA, 17-19 November 1993).

⁹¹ Ver os consideranda da Declaração: “1. Determined to work through APEC toward the further

O novo regionalismo no Pacífico Asiático se explica, igualmente, a partir das bases do Consenso de Washington, quando, especificamente, modelos de integração regional passam a enfatizar a liberalização desenfreada do comércio internacional e expansão de mercados (fundamentalmente os casos do Acordo NAFTA e a União Européia) e a idéia de que o desenvolvimento institucional nesses processos deva ser dependente e coordenado por respostas racionais e funcionais dos Estados envolvidos. Essa racionalidade permanece extremamente problemática, já que subestima, em certa medida, a relevância de diferentes tipos de projetos políticos adotados individualmente dentro dos Estados e a real extensão dos efeitos do processo de integração sobre os ordenamentos jurídicos domésticos (aqui compreendidos entre instituições e leis internas), decorrentes da aceitação de determinadas estratégias de regionalismo (JAYASURIYA, 2004, p. 2).

O novo regionalismo asiático parece ser igualmente um “regionalismo multi-dimensional”, especialmente porque os Estados – ainda como sujeitos clássicos do Direito Internacional Público e, portanto, potenciais endereçados de direitos e obrigações resultantes de tratados e convenções que celebrem – passam a atuar em várias “frentes” rumo à criação de novas organizações internacionais de cooperação econômica e blocos regionais. Em algumas dessas frentes, eles optam por ampliar, quantitativa e qualitativamente, espaços institucionalizados para solução de conflitos

development of open regionalism and market-driven economic interdependence in the Asia Pacific region; 2. Challenged their desire to capitalize upon the strong and dynamic growth in regional trade and investment through increased cooperation and facilitation; 3. Recognizing that GATT principles are the cornerstone of the multilateral, international trading system and the basis for economic cooperation in APEC, and remaining committed to those principles; 4. Mutually determined to develop APEC's global role as a forum operating through consultation and by consensus, distinguished by open regionalism and committed to the strengthening of the multilateral trading system embodied by GATT (...).”

(políticos e diplomáticos). Esses seriam os casos dos fóruns regionais intergovernamentais. No caso da integração regional no Pacífico Asiático, existe uma preocupação dos Estados implicados em relação aos efeitos refratários da crise asiática, o futuro das negociações multilaterais no domínio do GATT/OMC, a emergência da China e a mentalidade visionária de projetos de regionalismo bem distanciados dos modelos clássicos de integração e cooperação regional. O regionalismo aberto, ora super qualificado, aparece como uma “variante asiática” do novo regionalismo da década de 90 e que se desenvolve no século XXI em plena expansão (Idem, p. 2-3).⁹²

O quadro de integração regional pretendido pelos Estados participantes da APEC, ainda que pouco revestido de normatividade, tem sido um ingrediente crucial para a economia asiática. O regionalismo aberto tem sido possível graças a estruturas flexíveis dentro de uma nova “política econômica internacional”. O cenário regional foi sendo assimilado à turbulência nos mercados financeiros, circulação de capital especulativo, fixação dos câmbios locais e paridade com o dólar norte-americano e a proteção de investimentos diretos advindos do Japão, com nítido movimento de influxo nas últimas décadas. Nesse ambiente, o regionalismo aberto aparece não apenas como uma vertente da integração, mas também um processo dinâmico cujo controle é moldado por constelações particulares de fatores domésticos e internacionais (Ibidem, p. 5).⁹³ O papel do Direito de Integração, como domínio especializado do Direito Internacional, seria o de absorver essa realidade tão particular.

⁹² Mencionando especificamente a existência, no caso da APEC, de um “projeto político mais ou menos coerente de governança regional”.

⁹³ Referindo-se à seguinte passagem: “the importance of conceptualizing regionalism not as some inexorable process of regional economic integration, but as a dynamic process whose governance is shaped by particular constellations of domestic and international forces”.

O projeto do novo regionalismo asiático apresenta-se como uma estratégia de liberalização do comércio internacional ora aproximada, ora distanciada das negociações multilaterais do GATT/OMC, e caracteriza-se pela presença de um conjunto de estruturas informais e não de um adensamento de juridicidade. Ele está centrado no surgimento de uma forma de mercantilismo que influi de sobremaneira na compreensão do comércio internacional, distinguindo-se entre setores submetidos e os não submetidos às relações econômicas entre Estados, vale dizer, relações econômicas internacionais neomercantilistas (JAYASURIYA, 2004, p. 22).

O caso do regionalismo aberto também indica uma estratégia de liberalização unilateral do fluxo de comércio de bens, serviços e tecnologias, contando com uma extensão limitada de benefícios para Estados não participantes da APEC baseada no princípio da não discriminação e cláusula da nação mais favorecida decorrentes da sistemática do GATT/OMC. A ASEAN está igualmente incluída nessa estrutura, uma vez que seus Estados Membros são participantes da APEC. Uma das justificativas reside, justamente, no fato de que um maior acesso ao comércio dentro da região do Pacífico Asiático – pelo volume de negócios e contingente humano – poderia elevar os efeitos positivos do comércio internacional, projetando os Estados sobre outros blocos regionais e países a partir da aplicação da cláusula da nação mais favorecida (Idem).⁹⁴

⁹⁴ A noção “regionalismo por blocos”, muito aproximada ao de regionalismo aberto, está muitas vezes justificada na idéia de que a liberalização do comércio internacional a partir de estratégias unilaterais dos Estados não é efetiva. Para aqueles não participantes da APEC, haveria apenas benefícios se eles se apoiassem em suas agendas domésticas de liberalização. Para alcançar benefícios da liberalização do comércio, a APEC teria que fazer concessões para não participantes, especialmente pelo volume das trocas em seus mercados. A formação de um bloco como esse, no entanto, não parece ser viável do ponto de vista político e econômico: de um lado, existe uma grande diferença entre os níveis de desenvolvimento entre os

Em seu impulso por institucionalização, o regionalismo aberto aponta para a existência de vários sujeitos envolvidos, os quais, no Direito Internacional Público clássico, não ficariam restritos às figuras dos estados e organizações internacionais, como endereçados de normas e responsabilidades. Pode ir mais além daquele cenário que compreende sujeitos de outras esferas de poder (e conseqüentemente competências), tais como empresas transnacionais, *lobbies*, grupos de interesse, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais, em direção à criação de coalizões dominantes nas negociações, a partir de estruturas flexíveis e caracterizadas por objetivos graduais de cooperação (e não necessariamente integração).

4.2. Regionalismo concorrencial

A idéia de um “regionalismo concorrencial” deriva imediatamente da concepção analisada de regionalismo aberto, em particular no que diz respeito à *abertura* dos processos de cooperação econômica e integração regional estruturados sob a recente experiência dos Estados do Pacífico Asiático quanto a APEC. No campo das relações internacionais e do direito econômico internacional, a noção de regionalismo concorrencial estaria próxima ao ideário liberal preconizado por Friedrich von Hayek (2002, p. 9 e ss), quando o autor afirma que a concorrência nos mercados é “processo de descoberta” encetada pelos agentes econômicos. No estudo do regionalismo aberto, essa competição aparece claramente na interação das decisões dos Estados em aderir a acordos de livre comércio mais eficientes dentro de um quadro amplo de alternativas impostas. Essa decisão surge após um processo de experimentação dos objetivos,

Estados envolvidos, e o fato de que significativa fração do volume de comércio no Pacífico Asiático é inter-regional (excluindo os Estados Unidos) e não intra-regional. Do ponto de vista político, o fortalecimento do NAFTA retardaria maiores avanços da integração regional promovida pela APEC isoladamente.

interesses comuns e melhores habilidades de cada um dos Estados envolvidos em determinado processo de integração. A partir desse processo de descoberta, o número de adesões ou de procura em torno de um determinado acordo preferencial de comércio determinará o êxito da constituição de um bloco regional, fundado na maior ou menor institucionalização.

Algumas premissas são desenvolvidas pelos autores em torno do regionalismo concorrencial. A integração regional serviria de estratégia, para países em desenvolvimento, de inserção e acesso a mercados, com vistas ao crescimento econômico das partes envolvidas. Blocos regionais competitivos não buscariam avançar nas etapas de integração clássicas (zona de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns), mas antes o fortalecimento de redes a partir do poder dos Estados nacionais. Os elementos culturais envolvidos poderiam ser aproveitados para acelerar o processo de integração e manter a solidariedade interna da estrutura criada (papel do capital social implicado no processo de integração, com a participação de vários atores: governo, academia, empresas, organizações da sociedade civil, *lobbies* etc.); trata-se de “estratégia de regionalismo” interessada em estabelecer esferas de influência nas negociações do comércio multilateral (Cf. SCHOTT, 2004, p. 25; UNCTAD, 2005).

Os efeitos do regionalismo concorrencial aparecem igualmente questionados, já que a inserção de uma enorme quantidade de acordos preferenciais de comércio, bilaterais e regionais, no sistema multilateral do comércio conduzido pela OMC, sob os critérios normativos previstos no Artigo XXIV do GATT 94 e Artigo V do GATS, poderia acentuar a divisão do cenário internacional em blocos que competem entre si pela maior ou menor unidade. Cria-se uma lógica hostil em que vantagens são concedidas apenas a alguns Estados, justamente aqueles que melhor respondem à dinâmica do regionalismo concorrencial,

nivelados a formas já estabilizadas de integração segundo os modelos clássicos, como seria o próprio caso do NAFTA e da União Européia. Isso é mais uma consequência lógica da estrutura normativa do Artigo XXIV do GATT.

No caso asiático, o Acordo de Livre Comércio entre a ASEAN a China, o ACFTA é um bom exemplo de convergência em torno do regionalismo concorrencial. As reformas levadas a cabo pelos países nos setores econômicos e financeiros resultaram em uma agenda de integração regional, na qual um dos Estados envolvidos, no caso, a China, acaba por assumir um papel de relevo. As relações chinesas privilegiaram apenas recentemente a conclusão de acordos de parceira econômica, como no caso específico de Hong-Kong e Macau, além do Acordo Quadro com a ASEAN para a constituição de uma área de livre comércio. Como analisado, a dimensão do que seria esse modelo de regionalismo após a entrada em vigor do Acordo que institui a ACFTA alcança maiores projeções do que o NAFTA e a União Européia individualmente considerados.

Parece que a exceção ao princípio da não-discriminação, como um dos mecanismos normativos do GATT/OMC, ao legitimar formas de regionalismo também levou à consolidação de um emaranhado de tratados e acordos paralelamente à estrutura normativa principal do sistema multilateral do comércio; estes têm aprofundado o grau de normatividade das áreas co-relatas, tais como barreiras tarifárias e não tarifárias, liberalização de serviços e investimentos, proteção de direitos de propriedade intelectual, regras de origem, regulamentação da atividade industrial e fiscalização sanitária pelos Estados. Os efeitos desses acordos, se efetivamente criam desvios ou distorções ao livre comércio, poderiam ainda elevar encargos administrativos para os Estados e para empresas exportadoras, sem mencionar a oportunidade para corrupção. Com efeito, o regionalismo

concorrencial vai aos poucos preparando um espaço em que determinados Estados estão inseridos em processos de integração regional e outros ficam de fora. Cada um em sua própria lógica, eles também se excluem e são incluídos simultaneamente. Preferências ou vantagens a alguns Estados concedidas tornam-se desvantagens para outros (SCHOTT, 2004, p. 25).⁹⁵

4.3. *Liberalização competitiva*

A noção de “liberalização competitiva” deve ser entendida no contexto do multilateralismo e efeito imediato da expansão dos acordos regionais de livre-comércio no plano internacional. Pioneiramente, estudos de Bergsten (1996, p. 13 e ss; 1997, p. 10 e ss) sustentam que os acordos preferenciais podem desencadear uma onda geral de liberalização do comércio em direção a um livre comércio mundial, especialmente porque os Estados estariam mais suscetíveis a concorrer pelos melhores acordos com outros Estados, seja regionais, seja bilaterais. A liberalização competitiva, nesse sentido, levaria a uma maior abertura dos mercados domésticos, proporcionada pela acessão dos países envolvidos aos blocos regionais mais eficientes e adesão a novos acordos de livre comércio. Isso seria explicado pelo receio de os Estados serem deixados de lado ou de fora de um determinado processo de integração regional (BERGSTEN, 1996, p. 13).

Por outro lado, o liberalismo competitivo, para além dos efeitos que manifesta no plano do Direito Econômico Internacional, aparece como ímpeto e discurso diplomáticos para negociações de acordos preferenciais de comércio. A própria APEC é um bom exemplo. Os Estados participantes reconhecem, no contexto do regionalismo aberto, que o processo de concorrência entre acordos regionais e multilaterais levaria a uma coalizão de vencedores; cada Estado

teria vantagens em propor um maior número de acordos preferenciais como reflexo de uma maior ou menor aptidão em perceber as “oportunidades decorrentes da liberalização dos fluxos do comércio internacional” (Cf. FRANKEL, 1997, p. 220).⁹⁶

No caso do Pacífico Asiático, por exemplo, os Estados formariam uma somatória das economias domésticas cujo significado prático alcança parcela significativa da economia mundial. A partir dela, sendo proposta flexível e aberta para constituição de um bloco regional (mediante fórum intergovernamental), pressionariam outros Estados à acessão ou a constituição de organizações regionais de cooperação. Não haveria, necessariamente, uma liberalização unilateral ou regional, mas antes a formação de um substrato para o multilateralismo, já que os Estados ficariam mais atentos a todas as fases da integração regional de que eles não fossem parte, e passariam, com isso, a compor coalizões (Idem, p. 221). Nessa lógica, acredita-se ainda que, diante da liberalização competitiva, acordos preferenciais seriam mais arrojados para a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio internacional e, por isso, impulsionariam as negociações multilaterais, ampliando reformas liberalizantes nos Estados.

A “liberalização competitiva” não pode ser ignorada como um importante paradigma justificando a racionalidade de acordos preferenciais de comércio, enquanto também venha-se justapor ao sistema multilateral do comércio centrado. Aqui nesse caso, existe uma concorrência entre obrigações de tratados que vinculam Estados, desde aquele contexto que Nettesheim (2000, p. 145 e ss) denomina de “aparência de ordenamento internacional econômico”,

⁹⁵ “Preferences granted to some are handicap imposed to others”.

⁹⁶ Relacionando o “liberalismo competitivo” no comércio internacional com a teoria dos jogos. O autor ressalta a inadequação dessa análise, em especial pela impropriedade em se comparar estruturas econômicas com abordagens de estratégia no contexto do regionalismo.

referindo-se à OMC, e os compromissos assumidos em acordos bilaterais e regionais de livre comércio, numa manifestação mais remota da experiência na evolução histórica do Direito Internacional.

De fato, tanto a dimensão como a complexidade desses acordos preferenciais, na lógica que molda a “liberalização competitiva”, também reabrem as questões de saber se o regionalismo estaria contido ou não no sistema multilateral do comércio. Não somente pelo fato de os acordos discriminarem positivamente Estados não-partes – ainda que sob o rótulo do Artigo XXIV do GATT 94 eles possam ser de outro modo classificados – como por compreender normas cuja incompatibilidade/incoerência com o sistema multilateral seria de difícil constatação pelos mecanismos estabelecidos.⁹⁷ Ainda que essas normas sejam elementares (fundantes) para assegurar a implementação das obrigações assumidas entre os Estados relativamente ao comércio preferencial intrabloco, elas poderiam chegar a elevar custos de transação para todos os envolvidos – Estados partes e não-parte –, em especial pela criação de barreiras de acesso aos mercados e os retrocessos em direção ao protecionismo das indústrias domésticas.

Aqui caberia uma reflexão ainda mais profunda. Casos como o do NAFTA, por exemplo, ilustram a difícil questão de saber se o “liberalismo competitivo” levaria mesmo, no limite, a uma ampla adesão dos Estados do continente americano ao bloco ou ampliação do mesmo, como propõe ser a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ou se, de outro lado, tal “liberalização competitiva” não serviria para a manutenção de um acordo preferencial de comércio mais compacto e ancorado em um regime específico de

tarifas preferenciais, subsídios e complexas regras de origem, que, no limite, pressuporiam o protecionismo da indústria doméstica norte-americana (Cf. SCHOTT, 1996, p. 20). Ora, nessa concepção, a prédica examinada em nada complementa o sistema multilateral do comércio sob as bases do GATT/OMC. Pelo contrário, ela prejudica a evolução de processos de cooperação e integração regional efetivamente fundados em estruturas constitucionais mínimas (como poderia ser o caso da ALCA, por exemplo) e se entrecacha com o desenvolvimento das instituições do sistema GATT/OMC. Um modelo como esse não seria desejável.

4.4. *Identidade asiática*

Outro fator para o estabelecimento do regionalismo aberto na Ásia foi justamente a criação de uma “identidade asiática”, ancorada na solidariedade e objetivos de estabilidade e paz regionais implicadas na cooperação entre Estados. O exemplo da ASEAN, como analisado, parece apontar para essa constatação. Os Estados Membros entendiam, como consenso, o reconhecimento da integração econômica regional como componente de uma “integração econômica internacional”, orientadas pelo processo de inserção desses Estados no mercado global. Por muito tempo, essa identidade asiática foi vista como reação dos países contra a ingerência dos Estados Unidos na região; mas sua noção é um exercício de reflexão, vista pela literatura como uma expressão de considerar a intrusão de valores morais e políticos ocidentais no contexto asiático, sem rejeitar, por outro lado, os aspectos dinâmicos da modernização econômica-tecnológica que reorientaram as instituições domésticas nesses Estados (HIGGOTT, 1998, p. 42-68).

A identidade asiática no regionalismo também parece apontar para um movimento de integração de Estados para a formação de coalizões políticas em negociações internacionais, especialmente como ocorreu, de sobremaneira, na Rodada Uruguai do

⁹⁷ Bastaria observar o tormentoso trabalho do Comitê sobre Acordos Regionais da OMC, sem chegar a muitas análises em relação a acordos preferenciais especificamente sensíveis no contexto do sistema multilateral.

GATT/OMC. Membros da ASEAN estavam conjuntamente alinhados para firmar uma posição de bloco nas negociações comerciais multilaterais e alcançar benefícios gerais com a liberalização do comércio, a partir de um discurso mais alinhado com os efeitos criativos decorrentes da criação da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA).

Outra contra-evidência da influência da “identidade asiática” no regionalismo foi a possível formação de uma chamada “blindagem regional”, em resposta a futuros sintomas de crise no mercado financeiro internacional, a exemplo do que ocorrera inicialmente com a Tailândia em 1997 (BHAGWATI, 2004). Esse contexto reiterou as percepções de muitos Estados asiáticos de que suas prioridades divergiam em muito daquelas estabelecidas nas experiências de integração regional do Ocidente (exatamente a União Européia e o NAFTA), além dos modelos de ajustamento das instituições domésticas e reformas liberais propostas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Na visão asiática, haveria um certo ressentimento em relação aos Estados Unidos e União Européia pela simplicidade com que a crise asiática foi resolvida, em especial pelas culpas e retrocessos. A identidade asiática não seria compatível com a lógica explicando a origem das crises de 1997. Enquanto aqueles culpavam os governos asiáticos pela falta de instituições e políticas governamentais adequadas ao sistema financeiro internacional, os Estados da região, em especial os Membros da ASEAN prejudicados, entendiam justamente que essa origem estaria nos fluxos de capital especulativo de curto prazo que inundavam os mercados asiáticos, diretamente de investidores de grandes conglomerados empresariais e governos do Ocidente. Diferentemente, os Estados asiáticos, na conformação de tal “blindagem regional” preferiram optar por enfatizar a necessidade de assistência internacional e controle dos fluxos de capital especulati-

vo. Não apenas essas políticas domésticas seriam divergentes do padrão eurocentrista e pragmático norte-americano. A identidade asiática também vem de uma percepção de que as soluções oferecidas pelos países desenvolvidos eram pouco efetivas e satisfatórias e que seus modelos de políticas governamentais eram muito oportunistas, centradas apenas na contenção das calamidades (de todas as ordens, como as crises financeiras, colapsos na rede de saúde pública, desastres naturais) para estabelecer coercitivamente uma agenda nem um pouco bem-vinda de reformas (RAVENHILL, 2002, p. 212).

A identidade asiática também formula as políticas regionais de cooperação, avançando a temas que tocam conjuntamente a ASEAN e a APEC. Na Terceira Cúpula da ASEAN *Plus Three* de 1999, em Manila, China, Japão e Coreia do Sul estariam aptos a desenvolver um plano comum de cooperação nas áreas de comércio, investimentos, coordenação financeira e monetária, transferência de tecnologia e intercâmbio científico entre os Estados (Cf. SUDO, 2001, p. 116).

5. Perspectiva geral do regionalismo no Pacífico Asiático e as novas tendências

A crise asiática de 1997, para além de ter chamado a atenção dos Estados da ASEAN e da APEC quanto à necessidade de fortalecimento institucional dos blocos, transformou a realidade da cooperação econômica na região do Pacífico Asiático. A interdependência econômica entre os Estados, já constatada na velocidade com que a crise financeira dos mercados da Tailândia, Filipinas e Indonésia havia-se difundido na região, criou um ambiente criativo em relação à cooperação, que passou a ser uma resposta preventiva as crises futuras que os países asiáticos pudessem enfrentar. Além do caso específico da ACFTA, Estados da ASEAN concluíram acordos bilaterais de livre comércio com outros países, tais como Japão, Coreia do Sul, Chile, Estados Unidos,

Austrália e Nova Zelândia. Esses são desafios que se apresentam no regionalismo do Pacífico Asiático.

A questão da proliferação de acordos de livre comércio na região tem atraído a atenção de vários autores, dividindo-se entre uma crítica favorável, de um lado, e a rejeição parcial com relação aos potenciais benefícios trazidos por tais negociações à própria continuidade da ASEAN. O mesmo se estende ao questionamento da compatibilidade de tais acordos com o sistema multilateral do comércio do GATT/OMC (CHASE, 2006, p. 1-30). De um lado está o reconhecimento de uma “identidade do Sudeste Asiático” como paradigma de um novo regionalismo fundado em uma abordagem da “multiplicidade de vias” ou alternativas, ao contrário da tradicional concepção unitária do regionalismo confrontado com o sistema multilateral do comércio.⁹⁸

Questiona-se se haveria hoje um consenso geral de que o regionalismo, ao menos como desenhado no contexto do Pacífico Asiático, poderia apresentar-se como “complementar” ao Sistema GATT/OMC, e conducente à criação de um bloco regional voltado para coesão nas negociações multilaterais, dotado de legitimidade com relação aos Estados integrantes. Seria ainda precoce afirmar que a proliferação de acordos regionais no Sudeste Asiático levaria à criação de um único bloco regional. Há no entanto casos específicos que podem ser assim estabelecidos: o bloco formado pelo Acordo ACFTA⁹⁹; o bloco ASEAN-Japão; e um terceiro, ASEAN-Coréia do Sul.

Um quarto bloco regional, mais amplo, resultaria da adoção definitiva, do Acordo “ASEAN Plus Three”¹⁰⁰, congregando sub-

sistemas de cooperação regional no Pacífico Asiático. Em 2004, os Estados Membros da ASEAN, alguns Estados participantes da APEC, Japão, China e Coréia buscaram alicerçar um movimento de integração regional a partir de um amplo acordo de cooperação nas áreas política, econômica, social, segurança regional e financeira. Um dos problemas enfrentados estaria justamente na abordagem conduzida pela China e o Japão para o futuro regionalismo asiático e que resume diferentes visões em torno da “identidade asiática” formulada no contexto da ASEAN (RAVENHILL, 2002, p. 211).

Os resultados do *ASEAN Plus Three* são ainda pouco previsíveis, mas apontam, do ponto de vista do Direito Internacional, para a *comunitarização* das instituições no Pacífico Asiático, em especial pela superposição de competências entre os blocos agregados, criação de uma grande zona de livre comércio compreendendo a totalidade dos Estados da região e a criação de um Fundo Monetário Asiático (Idem).¹⁰¹

Outras alternativas também aparecem mais claras. A consolidação do bloco regional a partir da implementação dos objetivos do futuro Acordo ACFTA, entre ASEAN e China, poderia compreender ainda Macau e Hong Kong, além do possível ingresso de Taiwan, pelas afinidades culturais e comerciais hoje existentes entre os países. Outro bloco seria aquele integrado por Japão e Estados da ASEAN, a partir da existência do Acordo de Livre Comércio concluído com Cingapura. Finalmente, um terceiro seria aquele conduzido pela Coréia, também com relação ao Acordo de Livre Comércio estabelecido com o Japão, atraindo a atenção da ASEAN, ou centrado em Cingapura apenas (daí a criação de um Acordo Japão-Coréia-Cingapura).

O quadro a seguir resume algumas das perspectivas do regionalismo em curso no Pacífico Asiático.

⁹⁸ A referência aqui é feita à contraposição entre o “single-track approach” e “multi-track approach”, analisado por Won-Mog-Choi (2003, p. 50).

⁹⁹ Cf. item 2.6.2. A implementação do Acordo de Livre Comércio entre ASEAN e China (ACFTA) *supra*, sobre o Acordo de livre-comércio ASEAN-China.

¹⁰⁰ A evolução das negociações pode ser consultada em: <<http://www.aseansec.org/16580.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2006.

¹⁰¹ Mencionando a existência de um “new sense of communal identity among Asian countries”.

Etapa/Período	Acordos	Objetivos e Princípios	Paradigmas
Velho regionalismo (1954 – década 70)	SEATO, ASEAN (estrutura original)	Objetivos político-militares, manutenção da paz e estabilidade regionais, criação de coalizões e alianças entre Estados Unidos, ONU e os Estados da região	Guerra Fria; Direito Internacional da Coexistência; abordagem realista nas Relações Internacionais
Novo Regionalismo (década de 80 até hoje)	PECC, APEC, ARF, ASEAN (alargamento)	Princípio da abertura, cooperação industrial e coordenação de investimentos, criação de redes de organizações (OI's ONG's e governos), acordos regionais de livre-comércio e trans-regionais; regionalismo concorrencial e liberalização competitiva,	Consenso de Washington; integração de mercados; Direito Internacional da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento
Segundo Novo Regionalismo (desde 1997)	APT (ASEAN Plus Three)	Inter-regionalismo, sub-regionalismo, convergência regional e primeiro estágio de integração	Militarismo econômico; gerenciamento regional; Direito Internacional Comunitário

Fonte: Adaptado de *Liu e Regnier* (2003), p. 224/ *Asia Pacific Development Journal*, v. 1, Jun. 2004, p. 8.

Conclusões

O presente trabalho buscou apontar para algumas características comuns do regionalismo no Pacífico Asiático, centrando a análise nos casos da ASEAN e da APEC. Como visto, a prioridade dos Membros da ASEAN tem sido a ampliação das relações comerciais com vários Estados ao mesmo tempo, num processo de abertura para a economia mundial e posicionamento estratégico no sistema do comércio multilateral do GATT/OMC. Os Estados da ASEAN reconhecem que o bloco requer maior institucionalização para alcançar a realização dos objetivos do Acordo AFTA. Como visto, o mínimo grau de integração regional nos moldes clássicos não evitou o surgimento de uma coalizão regional no contexto das negociações multilaterais no GATT/OMC, aberta à negociação coletiva de acordos bilaterais de investimento ou

acordos de livre comércio concluídos, como no caso dos Acordos ACFTA, ASEAN-Japão, ASEAN-Coréia.

Quanto à APEC, em especial, a atenção desvia-se para sua originalidade no contexto do Pacífico Asiático. O formato da cooperação regional alcançada difere em absoluto de quaisquer das alternativas concebidas nos clássicos modelos de integração, especialmente pela caracterização que tem no Direito Internacional. Daí porque falar-se em “fórum intergovernamental de diálogos” entre os Estados participantes. A principal contribuição da APEC tem sido a formulação do conceito de regionalismo aberto.

Os exemplos da ASEAN e da APEC, pela diversidade metodológica com que podem ser analisados, apresentam pontos em comum e levam à constatação de novas vertentes no regionalismo clássico e um apelo para reconsideração das teorias da integração. Fala-se aqui em “novo regio-

nalismo asiático". Em destaque no início do século XXI, a região do Pacífico Asiático veio assistindo à multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, de caráter bilateral, regional ou trans-regional. Os fatores identificados, em geral, apontam para as crises dos mercados asiáticos de 97, a própria fragmentação do sistema multilateral do comércio, a concorrência pela formação dos blocos regionais numa nova tendência do regionalismo e a globalização econômica – como fenômeno unitário que representa. Como observei no contexto de emergência da APEC, o "regionalismo aberto" parece indicar um dos valores fundantes a justificar tendências novidadeiras para a integração regional no Pacífico Asiático. Trata-se, inclusive, do reconhecimento de que a teoria e prática associadas ao Direito de Integração têm passado por um período de transformação de paradigmas.¹⁰²

Referências

- ABI-SAD, Sérgio Caldas Mercador. *A potência do dragão: a estratégia diplomática da China*. Universidade de Brasília, 1996.
- ACHARYA, Amitav. *Constructing a security community in southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Indonesia: ASEAN, 2001.
- ADB. *Asian development outlook 2001*. Hong Kong; New York: Oxford University, 2002.
- ANDERSON, Desaix. APEC focus: accomplishment and challenge. *Pacific Rim Law & Policy Journal*. v. 4. Washington, 1995.
- ASEAN. *Joint communiqué of the sixth ASEAN ministerial meeting*. Pattaya: ASEAN, 16-18 abr. 1973.
- BA, Alice D. China and ASEAN: renavigating relations for a 21st-century Asia. *Asian Survey*. v. 43. California, 2003.
- BELLIS, Jean-Francois; GARCIA JIMENEZ, Gonzalos (Ed.). *Regionalism and multilateralism after the Uruguay round: convergence, divergence and interaction*. Brussels: European Interuniversity, 1997.
- BERGSTEN, C. Fred. *Competitive liberalization*. Washington: Institute for International Economics. 1996.
- _____. *Whither Apec?: the progress to date and agenda for the future*. Washington: Institute for International Economics. 1997.
- BHAGWATI, Jagdish N. *In defense of globalization*. New York: Oxford University, 2004.
- BIRD. *South Asia's Integration into the world economy*. New York: World Bank Publications, 1997.
- BOWLES, Paul. ASEAN, AFTA and the new regionalism. *Pacific Affairs*. v. 70, n. 2. San Francisco, 1997.
- _____. The ASEAN free trade area (AFTA) and its compatibility with GATT/WTO. *Asian Yearbook of International Law*. [S. l.], v. 8. 2003.
- BRESLIN, Shaun et al (Ed.). *New regionalisms in the global political economy: theories and cases*. London; New York: Routledge, 2002.
- CAMILLERI, Joseph A. *Regionalism in the new Asia-Pacific order*. Northampton: Edward Elgar, 2003.
- CANDELARIA, Sedfrey M. The legal characterization of the Asia-Pacific economic cooperation (APEC) and the individual action plans in international law. *Ateneo Law Journal, Philippines*. v. 44, n. 2, 2000.
- CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera (Coord.). *Direito da integração*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- CASTAN, Melissa. APEC: international institution?: a pacific solution. *University of Tasmania Law Review*. v. 15. Tasmânia, 1996.
- CELLI JÚNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de A.; CELLI JÚNIOR, Umberto (Org.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CHASE, Kerry. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT article XXIV. *World Trade Review*. v. 5, n. 1. Cambridge, 2006.
- CHOI, Won-Mog. Regional economic integration in east Asia: prospect and jurisprudence. *Journal of International Economic Law*. v. 6. Cambridge, 2003.
- COICAUD, Jean-Marc; HEISKANEN, Veijo. *The legitimacy of international organizations*. New York; Tokyo: United Nations University Press, 2001.
- DASH, Kishore C. The political economy of regional cooperation in south Asia. *Pacific Affairs*. v. 69, n. 2. Vancouver, 1996.
- DE MESTRAL, Armand. The north american free trade agreement: a comparative analysis. *Recueil des Cours*. [S. l.], v. 275, 1998.
- DENTERS, Erik M.; SCHRIJVER, Nico (Ed.). *Reflections on international law from the low countries: in honour*

¹⁰² Cf. fundamentalmente importantes estudos de JAYASURIYA, 2004, p. 1 e ss.

of Paul de Waart. The Hague: Kluwer International, 1998.

DEROSA, Dean A. *Regional trading arrangements among developing countries: the ASEAN example*. Washington: IFPRI, 1995.

DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit international public*. 4 ed. Paris: LGDJ, 1992.

DRYSDALE, Peter; VINES, David. *Europe, east Asia and APEC*. Cambridge University, 1998.

_____; ELEK, Andrew. APEC: community-building in east Asia and the Pacific. In: HELLMANN, Donald C.; PYLE, Kenneth B. (Ed.). *From APEC to xanadu: creating a viable community in the post- cold war Pacific*. Armonk: M.E. Sharpe, 1997.

ELEK, Andrew. Trade policy options for the Asia-Pacific region in the 1990's: the potential of open regionalism. *The American Economic Review*. v. 82, n. 2. Pittsburgh, 1992.

FAYE, Andrew A. APEC and the new regionalism: GATT compliance and prescriptions for the WTO. *Law & Policy in International Business*. v. 28. Washington, 1996.

FISCHER, Thomas C. A commentary on regional institutions in the pacific rim: do APEC and ASEAN still matter?. *Duke Journal of comparative and international law spring*. v. 13. Durham, 2003.

FRANKEL, Jeffrey A. *Regional trading blocs in the world economic system*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FUKASE, Emiko; MARTIN, Will. Free trade area membership as a stepping stone to development: the case of ASEAN. *World Bank discussion paper series*. , v. 421. Washington, 28 fev. 2001. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org>>. Acesso em: [200-?].

GOLDBLAT, Jozef. The nuclear non-proliferation régime: assessment and prospects. *Recueil des Cours*. [S. l.], v. 256, 1995.

GREEN, Carl J. APEC and trans-pacific dispute management. *Law and policy in international business*. v. 26. Washington, 1995.

GREENWALD, Alyssa. The Asean-China free trade area (ACFTA): a legal response to china's economic rise?. *Duke Journal of comparative and international law*. v. 16. Durham, 2006.

GREWE, Wilhelm G. *The epochs of international law*. Berlin; New York: Walter de Gruyter. 2000.

HAACKE, Jürgen. ASEAN's diplomatic and security culture: a constructivist assessment. *International relations of the Asia-Pacific*. v. 3, n. 1. Cambridge, 2003.

_____. Seeking influence: China's diplomacy towards ASEAN after the asian crisis. *Asian Perspective*. v. 26, n. 4. Oregon, 2002.

_____. *ASEAN's diplomatic and security culture: origins, development, and prospects*. London: Routledge Curzon, 2003.

HAAS, Deborah. Out of others' shadows: ASEAN moves toward greater regional cooperation in the face of the EC and NAFTA. *American university journal of international law and policy*. v. 9. Washington, 1994.

HAAS, Michael. ASEAN's pivotal role in Asian-Pacific regional cooperation. *Global Governance*. [S. l.], v. 3, 1997.

HELLMANN, Donald C. America, APEC and the road not taken: international leadership in the post-cold war interregnum in the Asia-Pacific. In: _____. PYLE (Ed.). *From APEC to Xanadu: creating a viable community in the post-cold war pacific*. Armonk: M. E. Sharpe, 1997.

HIGGOTT, Richard. The international politic economics of regionalis: the Asia-Pacific and Europe compared. In: COLEMAN, William D.; UNDERHILL, Geoffrey R. (Ed.). *Regionalism and global economic integration*. London: Routledge, 1998.

HILAIRE, Alvin; YANG, Yongzeheng. The United States and the new regionalism/bilateralism. *Journal of World Trade*, [S. l.], v. 38, n. 4, 2004.

HIROSE, Kazuko. *A social theory of international law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.

HOECKMAN, Bernard; MARTIN, Will. *Developing countries and the WTO: a pro-active agenda*. Oxford: Blackwell, 2001.

HOON, Khaw Guat. *An analysis of China's attitudes toward ASEAN: 1967- 1976*. Indonésia: Institute of Southeast Asian Studies, 1977.

JACKSON, John. *The world trading system*. 2 ed. Cambridge: The MIT, 2000.

JANOW, MERIT E. Assessing apec's role in economic integration in the Asia-Pacific region. *Northwestern journal of international law and business winter-spring*. v. 17. Chicago, 1996, 1997.

JAYASURIYA, Kanishka. *Asian regional governance*. London: Routledge, 2004.

KAHN, Sallem M.; KAHM, Zahira. Asian economic integration: a perspective on south Asia. In: WIEMER, Calla; CAO, Heping (Ed.). *Asian economic cooperation in the new millennium*. Singapore: World Scientific. 2004.

KARTADJOEMENA, H. S. ASEAN and the international trading system: regional trade arrangement vs. the

- WTO. In: MYA, Than. *ASEAN beyond the regional crisis: challenges and initiatives*. Singapore: ISEAS, 2001.
- KHAI LEONG, Ho; KU, Samuel (Ed.). *China and southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005
- KILLION, M. Ulric. Chinese regionalism and the 2004 ASEAN-China accord: The WTO and legalized trade distortion. *North Carolina Journal of international law and commercial regulation*. v. 31. North Carolina, 2005.
- KLABBERS, Jan. The changing image of international organizations. In: COICAUD, Jean-Marc; HEISKANEN, Veijo (Ed.). *The legitimacy of international organizations*. New York; Tokyo: United Nations University. 2001.
- _____. *An introduction to international institutional law*. Cambridge University, 2002.
- KODAMA, Yoshi. Asia-Pacific Region: APEC and ASEAN. *International Lawyer*, [S. l.], v. 30, 1996.
- KONG, Qingjiang. China's WTO accession and the ASEAN-China free trade area: the perspective of a Chinese lawyer. *Journal of international economic law*. v. 7, n. 4. Oxford, 2004.
- LAWRENCE, Robert Z. *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*. Washington: Brookings Institution, 1996.
- LEONG Ho Khai; KU, Samuel C.Y. (Ed.). *China and southeast Asia: global changes and regional challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- LEWIS, Jeffrey D.; ROBINSON, Sherman; WANG, Zhi. *Beyond the Uruguay round: the implications of an Asian free trade area*. v. 1. Policy, Research Working Paper no. WPS 1467. Disponível online em: <<http://www-wds.worldbank.org>>. Acesso em: 30 jun. 1995.
- LOWENFELD, Andreas F. *International economic law*. Oxford University, 2003.
- MAHIOU, Ahmed. Le cadre juridique de la coopération sud-sud: quelques expériences ou tentatives d'intégration. *Recueil des Cours*. [S. l.], v. 241, 1993.
- MATSUSHITA, Mitsuo; AHN, Dukgeun (Ed.). *WTO and east Asia: new perspectives*. London: Cameron May, 2004.
- MAULL, Hanns; WANANDI, Jusuf; SEGAL, Gerald. *Europe and the Asia pacific*. London: Routledge, 1998.
- MEERHAEGHE, M. A. G. Van. *International economic institutions*. The Hague: Kluwer. 1998.
- MIYASAKI, Sylvio. Uma visão abrangente dos processos de integração econômica no Pacífico Asiático. In: AMARAL JÚNIOR, Aberto; SANCHEZ, Michelle R. (Org.). *Relações sul-sul: países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras: 2004.
- MUNI, S. D. India and the post-cold war world: opportunities and challenges. *Asian Survey*, [S. l.], v. 31, n. 9, 1991.
- MURASE, Shinya. Perspectives from international economic law on transnational environmental issues. *Recueil des Cours*, [S. l.], v. 253, 1995
- NARLIKAR, Amrita. *International trade and developing countries*. London: Routledge. 2003.
- NETTESHEIN, Martin. Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung: Überlegungen zum Entwicklungsstand des internationalen Wirtschaftsrechts, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, [S. l.], v. 19, 2000.
- NEW regionalism in the global political economy. London: Routledge. 2002.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Addressing institutional challenges to the WTO in the new millennium: a longer-term perspective. *Journal of International Economic Law*. v. 8, n. 3. New York, 2005.
- _____. Challenges to the legitimacy and efficiency of the world trading system: democratic governance and competition culture in the WTO. *Journal of international economic law*. v. 7, n. 3. New York, 2004.
- POMFRET, Richard. *The economics of regional trading arrangements*. New York: Oxford University, 1998.
- PORTO DE OLIVEIRA, Amaury. Formação de uma economia regional no leste asiático. In: AMARAL JÚNIOR, Aberto; SANCHEZ, Michelle R. (Org.). *Relações sul-sul: países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras: 2004.
- PUGH, Michael e SIDHU, Waheguru P.S. *The united nations and regional security*. Boulder, 2003.
- RAVENHILL, John. *APEC and the construction of pacific rim regionalism*. Cambridge University, 2002.
- RUDNER, Martin. APEC: the challenges of Asia pacific economic cooperation. *Modern asian studies*, [S. l.], v. 29, n. 2, 1995.
- RUGMAN, ALAN M. Towards an investment agenda for the Asia pacific economic cooperation (APEC). *Transnational Corporations*, [S. l.], v. 6, 1997.
- SALMAN, Salman M. A.; UPRETY, Kishor. *Conflict and cooperation on South Asia's international rivers*. Dordrecht: Kluwer Law International. 2002.
- SCHOTT, Jeffrey J. *Free trade agreements: US strategies and priorities*. Washington: Institute for International Economics. 2004.
- _____. *WTO 2000: setting the course for world trade*. Washington: Institute for International Economics, 1996.
- SHEN, Sibao. WTO and China's legal system. In: MATSUSHITA, Mitsuo; AHN, Dukgeun (Ed.). *WTO*

and East Asia: new perspectives. London: Cameron May, 2004.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

SOARES, Guido F. S. *Direito internacional do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001.

STEPHENSON, Sherry M. ASEAN and the multi-lateral trading system. *Law and policy in international business winter*, [S. l.], v. 25, 1994.

SUDO, Sueo. *The international relations of Japan and South East Asia: forging a new regionalism*. London: Routledge, 2001.

TAN, Lay Hong. Will ASEAN economic integration progress beyond a free trade area?. *International and comparative law quarterly*. v. 53. Oxford, 2004.

THAKUR, Ramesh C.; NEWMAN, Edward. *Broadening Asia's security discourse and agenda: political, social, and environmental perspectives*. New York; Tokyo: United Nations University Press, 2004.

TOW, William T.; Hyun, In-Taek (Ed.). *Asia's emerging regional order*. New York: United Nations University, 2000.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Policy issues in the spaghetti bowl: challenges for developing countries*. Geneva: United Nations Publications, 2005.

VAN MEERHAECHT, M. A. G. *International economic institutions*. Dordrecht: Kluwer, 1998.

VIRALLY, Michel. Panorama du droit international contemporain: cours général de droit international public. *Recueil des Cours*, [S. l.], v. 183, 1983.

VON HAYEK, Friedrich. Competition as a discovery procedure. *The quarterly journal of Austrian economics*. v. 5, n. 3.

_____. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: *Kieler Vorträge*. n. 56. Institute für Weltwirtschaft, University of Kiel, 1968.

WANG, Vincent Wei-Cheng. The logic of China-ASEAN FTA: economic statecraft of peaceful ascendancy. In: LEONG, Ho Khai; KU, Samuel C. Y. (Ed.). *China and southeast Asia: global changes and regional challenges*. [S. l.: s. n.], 2005.

WIEMER, Calla; CAO, Heping (Ed.) *Asian economic cooperation in the new millennium*. Singapore: World Scientific, 2004.

WINDEN, Peter; KENEVAN, Andrew. Flexible free trade: the ASEAN free trade area. *Harvard international law journal winter*. v. 34. Cambridge, 1993.

HAYEK, Friedrich von. Competition as a discovery procedure. *The quarterly journal of Austrian economics*, [S. l.], v. 5, n. 3, 2002.

Siglas

ACFTA	Acordo de Livre Comércio ASEAN-China
AFTA	Área de Livre Comércio da ASEAN – AFTA
AICO	Acordo relativo ao Regime de Cooperação Industrial da ASEAN de 1996
ANZCERTA	Acordo de Relações Econômicas e Comerciais entre Austrália e Nova Zelândia
APEC	Organização de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
AUSFTA	Acordo de Livre Comércio entre Austrália e Estados Unidos de 2004
CEPT	Regime Comum Efetivo Tarifário Preferencial da AFTA (Esquema CEPT)
GATT 47	Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947
SAARC	Associação da Ásia Meridional para Cooperação Regional
SUSFTA	Acordo de Livre Comércio entre Cingapura e Estados Unidos de 2003
TUFTA	Acordo de Livre Comércio entre Tailândia e Estados Unidos de 2004
USTR	United States Trade Representative
ZAI/AIA	Zona Asiática de Investimentos de 1998 (Asian Investment Área)
APTas	Acordos Preferenciais de Comércio da ASEAN
APT	ASEAN Plus Three (ASEAN Mais Três)
PECC	Conselho para Cooperação Econômica do Pacífico