

Significados e desafios do colapso de Cancún

ADRIANO CAMPOLINA¹

O colapso da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorrida em Cancún, de 10 a 14 de setembro de 2003, é consequência da indisposição dos países ricos em negociar em um ambiente de novo balanço de poder, mais favorável aos países em desenvolvimento. O fracasso das negociações multilaterais jogou por terra a retórica pró-desenvolvimento dos Estados Unidos e da União Européia (UE), que passaram imediatamente à ofensiva liberalizante, via negociações bilaterais e/ou regionais. O processo de tomada de decisões e de preparação dos documentos de negociação revelou-se, mais uma vez, não-transparente, antidemocrático e dominado pelos interesses dos países desenvolvidos. A sociedade civil teve um papel relevante, nas inúmeras mobilizações populares de protesto, nos fóruns de debate e de elaboração paralelos e na participação da conferência ministerial.

A agenda política da reunião ministerial de Cancún foi definida na conferência anterior, realizada em novembro de 2001 em Doha, Catar. Naquela oportunidade, foi estabelecida a “Agenda de Doha”. Essa agenda consistia em um conjunto de compromissos nas diversas áreas de negociação. Em agricultura, por exemplo, estabelecia compromissos de eliminação dos subsídios à exportação, redução substancial dos subsídios domésticos distorcivos ao mercado e ampliação substancial do acesso a mercados. Em Doha, produziu-se o entendimento da primazia da saúde pública sobre direitos de patentes em medicamentos, abrindo a possibilidade de os países em desenvolvimento produzirem genéricos de custo mais baixo. Com relação aos temas de Cingapura (investimentos, facilitação comercial, compras governamentais e políticas de concorrência), definiu-se que a conferência de Cancún decidiria sobre a abertura de negociações caso houvesse acordo, com consenso explícito, sobre as modalidades de negociação. Diversas outras áreas, como têxteis, e questões de implementação^{NE} também tiveram seu escopo definido em Doha.

Os Estados Unidos e a UE não hesitaram em apelidar a declaração de “Agenda de Desenvolvimento” e, apressadamente, celebraram o primeiro passo para uma abrangente nova rodada de negociações comerciais. Os países ricos buscavam, na realidade, retomar a legitimidade da OMC seriamente abalada após o fracasso da reunião ministerial de Seattle em 1999 – quando massivas mobilizações da sociedade civil demonstraram o imenso descontentamento popular com os resultados da implementação desenfreada do livre comércio, capitaneada pela OMC. A revolta dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos (LDCs), com os antidemocráticos métodos de decisão em *green room*² e com absoluto desprezo pelas suas propostas, também foi fundamental para a derrocada de Seattle. Esse foi um motivo adicional para a iniciativa européia e estadunidense de dourar a pílula de Doha, caracterizando-a como pró-desenvolvimento.

Essa retórica, contudo, escondia as significativas concessões feitas pelos países em desenvolvimento na reunião de Doha. A Agenda ignorava inúmeras propostas desses países, como a caixa de desenvolvimento,³ questões de implementação, importação paralela de genéricos⁴ etc. O próprio texto de agricultura na declaração ministerial de Doha resultou em uma linguagem fraca, muito distante da proposição inicial dos países em desenvolvimento. Já a agenda dos países ricos – negociação de um acordo multilateral de investimentos e dos demais temas de Cingapura – foi amplamente atendida.

Enfim, ironicamente, o resultado da Agenda de Doha – ou a “Agenda de Desenvolvimento” – estava muito mais próximo dos interesses e das propostas dos países ricos que dos posicionamentos dos países em desenvolvimento. Ainda assim, obteve-se o consenso necessário para adotar a declaração. Tal consenso baseou-se em algumas concessões pontuais dos países ricos, mas fundamentalmente em uma pressão gigantesca sobre os países pobres forçando-os a aceitar o acordo.

Pouco mais de um ano após o estabelecimento da Agenda de Doha, a retórica desenvolvimentista caiu por terra. Em dezembro de 2002, os Estados Unidos vetaram uma proposta de acordo para solucionar a polêmica em torno do acesso a medicamentos e do direito de importação paralela de genéricos pelos países sem capacidade de fabricação. Com isso, falhava a primeira data do cronograma da Agenda de Doha. A data seguinte era o estabelecimento de modalidades de negociação em agricultura até 31 de março de 2003. Outro fracasso: os Estados Unidos e a UE não aceitaram sequer honrar os já enfraquecidos compromissos de Doha sobre agricultura. Nesse ambiente, a reunião ministerial de Cancún vinha sendo preparada, com a realização de diversas miniministeriais.⁵

1 Diretor de Políticas da ActionAid Brasil.

NE Conjunto de questões remanescentes da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), que ainda não foram colocadas em prática pelos países desenvolvidos.

2 Processo em que um grupo muito restrito de países é chamado a negociar, e o acordo resultante é apresentado como imposição aos demais membros.

3 Proposta de criação de mecanismos de exceção para que países em desenvolvimento pudessem proteger, mesmo por vias tarifárias, as cadeias produtivas agrícolas fundamentais para a segurança alimentar e a agricultura familiar e/ou camponesa.

4 Flexibilização do acordo de propriedade intelectual para que os países em desenvolvimento sem capacidade de fabricação de genéricos pudessem importá-los de outros países em desenvolvimento.

5 Reunião ministerial informal na qual alguns ministros, reunidos em um grupo seletivo, buscam aproximar-se do consenso.

Faltando poucos dias para a conferência, houve a negociação de um acordo sobre acesso a medicamentos, cujo conteúdo vem sendo duramente criticado. A inclusão de inúmeras condicionalidades e de diversos procedimentos demandados pelos Estados Unidos em defesa da indústria farmacêutica tornam muito remota a efetivação da importação paralela e outros mecanismos para a garantia do acesso aos medicamentos.

Alianças

Entre o fim de julho e início de agosto de 2003, ocorreram diversas iniciativas para reconfigurar o balanço de poder nas negociações. Os Estados Unidos e a UE tentaram reeditar a estratégia utilizada no fim da Rodada Uruguai, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt, substituído pela OMC). No início da década de 1990, havia um pessimismo generalizado sobre essa rodada. Após diversos anos de negociação, a perspectiva de acordo era remota, sendo a questão agrícola um dos principais pontos de desavença. Naquele contexto, os Estados Unidos e a UE negociaram bilateralmente uma proposta agrícola, o “Acordo de Blair House”. Essa proposta conjunta foi imposta aos demais países, viabilizando a conclusão da Rodada Uruguai do Gatt e a criação da OMC.

Tendo em vista essa experiência e também o peso da ausência de uma proposta conjunta estadunidense e europeia para o fracasso de Seattle, os Estados Unidos e a UE tentaram reeditar Blair House e apresentaram, em 13 de agosto de 2003, uma proposta conjunta de agricultura. A proposta basicamente rasgava os compromissos de Doha, sendo vaga e inconsistente na ampliação do acesso a mercados e redução de subsídios domésticos. Não se propunha à eliminação dos subsídios à exportação e ainda buscava retirar a possibilidade de alguns países em desenvolvimento (agroexportadores) fazerem jus ao tratamento especial e diferenciado.⁶

Os países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, pela Índia e pela China, reagiram imediatamente, com a apresentação de uma proposta conjunta de 16 países para que os compromissos agrícolas de Doha fossem concreta e plenamente implementados, assim como o fortalecimento expressivo do tratamento especial e diferenciado. A proposta ainda citava a negociação dos “produtos especiais” – mecanismo da “caixa de desenvolvimento” que cria lista de produtos sobre os quais caberiam exceções para os países em desenvolvimento em função de sua relevância para a segurança alimentar.⁷ Outros países somaram-se à proposta, criando-se o

G20 (chamado, posteriormente, de G21, G23 ou G20+). Além dessas duas posições, um grupo de 23 países em desenvolvimento, posteriormente ampliado para 32 países, defendia a inclusão de um texto mais forte sobre os produtos especiais.

Dessa forma, no que se refere à agricultura, um mês antes de Cancún, houve profunda polarização com apresentação de duas propostas globais para agricultura: os Estados Unidos e a UE, de um lado, e o G20+, de outro. Alguns dias antes do evento, o presidente da conferência apresentou uma proposta de declaração ministerial que refletia tão-somente as propostas estadunidenses e europeias. O G20+ reagiu, afirmando não considerar o texto como base para negociação.

Com relação aos novos temas, diversos países em desenvolvimento posicionaram-se contrariamente à abertura de negociações, com a criação de um grupo de países em desenvolvimento com esse propósito, enquanto a UE e o Japão, com apoio dos Estados Unidos, demandavam a abertura de negociações.

Finalmente, cabe destacar a unificação de posições dos países africanos. Em julho, ocorreu uma reunião ministerial e uma cúpula de chefes de Estado da União Africana (UA), nas quais houve um posicionamento de oposição aos novos temas e a reafirmação da necessidade de reforma substantiva do acordo agrícola.

A conferência ministerial

Nesse ambiente de grande disparidade de posições, iniciou-se a conferência ministerial, adotando-se alguns grupos de trabalho para a negociação. As diversas proposições nas distintas áreas foram sendo consideradas conjuntamente. Ao mesmo tempo em que se davam diversas reuniões dos grupos de trabalho e discursos dos ministros, inúmeras reuniões bilaterais ocorriam, assim como o famoso *green room* começava a operar.

No início da conferência, destacou-se a truculência dos Estados Unidos e da UE para desmantelar o G20+ e/ou para evitar sua ampliação. Foram diversas as denúncias de ofertas de cotas e as ameaças para que alguns países saíssem da aliança. No penúltimo dia da conferência, El Salvador deixou o grupo. Ao mesmo tempo, buscaram-se algumas ofertas pontuais aos países africanos, como uma proposta europeia para algodão.

Outra coalizão de países em desenvolvimento formou-se, congregando-se à UA, o grupo África, Caribe e Pacífico (ACP) e os LDCs. Houve intensos diálogos entre esse grupo e o G20+ e mútuo apoio implícito em várias áreas.

No dia 13 de setembro de 2003, o presidente da conferência apresentou uma segunda proposta de declaração ministerial. Ele optou por um texto *limpo*, sem evidenciar, por meio de colchetes, as divergências e/ou propostas alternativas. Dessa forma, apresentou o seu entendimento do que poderia ser uma base para o consenso. Curiosamente,

6 Tratamento especial e diferenciado é um conjunto de medidas para adotar compromissos mais favoráveis aos países em desenvolvimento, assim como prazos de implementação mais flexíveis.

7 Embora essa proposta citasse os produtos especiais, sua linguagem era bem mais fraca do que a proposição original dos países em desenvolvimento: “amigos dos produtos especiais”.

tratava-se de uma proposta que abria negociações em três dos novos temas (facilitação comercial, investimentos e compras governamentais) e um texto agrícola muito próximo da proposta conjunta. Essa segunda proposta gerou um enorme descontentamento dos países em desenvolvimento, com ênfase para o grupo que abertamente se opunha aos novos temas. O G20+ preparou inúmeras emendas na seção de agricultura.

Após a apresentação da segunda proposta de declaração ministerial, houve uma longa reunião na qual chefes de delegação expressaram suas reações ao documento – duramente criticado por desprezar solenemente as posições dos países em desenvolvimento. Esse documento ampliou as já enormes diferenças de posição nas diversas áreas.

Na noite do dia 13, houve um *green room* com nove ministros (Brasil, UE, Estados Unidos, México, China, Índia, Malásia, Quênia e África do Sul) para discutir os temas de Cingapura, ocasião em que os países mantiveram suas posições. Outro *green room*, dessa vez com 30 países, teve lugar na manhã seguinte para debater as questões pendentes. Iniciou-se a discussão pelos temas de Cingapura. Com a permanência do dissenso nessa área, o presidente da conferência decidiu encerrar o *green room* e fechar o evento antes mesmo de debater os outros temas pendentes, como a agricultura.

Dessa forma, a conferência fracassou em produzir uma declaração ministerial por causa da insistência européia e estadunidense em incluir novos temas e também pela intransigência nas outras áreas, especialmente a agricultura. ■

Davi versus Golias por um fio

Houve inúmeras tentativas dos Estados Unidos e da UE de dividir as coalizões dos países em desenvolvimento ou mesmo de impedir a aproximação entre elas. Apesar de terem conseguido tirar El Salvador do G21, sua saída foi compensada pela entrada da Nigéria, após o encerramento das negociações da Indonésia. Esperam-se mais adesões, sendo o grupo agora chamado de G20+. A coalizão ACP/LDCs/UA também se manteve forte e unida, sustentando suas posições e com papel de protagonismo. A aliança pelos produtos especiais logrou a inclusão desse tema na agenda política até mesmo de alguns países em desenvolvimento agroexportadores que nunca enfatizaram tais questões. Houve intenso diálogo e apoio mútuo entre essas coalizões de países em desenvolvimento.

As novas coalizões criaram um balanço pioneiro de poder na OMC. Os países em desenvolvimento estavam conscientes disso e não aceitaram a imposição de acordos que não refletissem essa nova realidade. O novo equilíbrio político conferiu aos países em desenvolvimento, de forma conjunta e/ou coordenada, a possibilidade de se opor ativamente aos novos temas e de propor alternativas adequadas às suas necessidades de desenvolvimento nas diversas áreas de negociação.

Com esse reequilíbrio de forças, Cancún transformou-se em uma oportunidade de progressos substantivos nas questões demandadas pelos países em desenvolvimento. O fracasso significa a permanência, ainda que por um dado período, das regras injustas que beneficiam os países ricos. Contudo, como a proposta de declaração final não refletia esse novo balanço de poder, preferiu-se não ter acordo a aceitar um acordo prejudicial que desperdiçasse tal situação política. Se é verdade

que não foi possível obter avanços em agricultura, também é verdade que os países em desenvolvimento conseguiram bloquear uma ofensiva agressiva para abertura de negociações em novos temas. Enfim, os países em desenvolvimento saem unidos e fortalecidos de Cancún. Ao retomarem as negociações multilaterais de comércio, esses países estarão em posição de poder melhor do que estiveram em Cancún para alterar substancialmente as regras de comércio.

Os países desenvolvidos deram uma prova cabal de sua falta de compromisso com o desenvolvimento ao se recusarem a negociar seriamente as questões de interesse dos países em desenvolvimento. Essa recusa se mostrou na proposição agrícola estadunidense e européia e em sua persistência nos novos temas, que acabaram levando ao colapso da conferência. Cabe destacar que, mesmo que houvesse acordo em novos temas, nada garante que haveria acordo em agricultura. No momento do colapso, ainda não havia sido iniciada a negociação substantiva em agricultura, em que havia enormes diferenças de posição, além de grande insatisfação com a parcialidade da proposta de declaração.

A declaração de Doha indicava negociações em novos temas, caso houvesse consenso explícito sobre essas modalidades. Considerando que dezenas de países em desenvolvimento afirmaram inúmeras vezes sua oposição em negociar tais questões, não houve o consenso explícito requerido pelo mandato de Doha. A persistência da UE, do Japão e da Coreia nesses temas, com o apoio dos Estados Unidos, foi uma tentativa de impor aos países em desenvolvimento a agenda dos países ricos. Enfim, os Estados Unidos e a UE acreditavam

que poderiam forçar suas posições até o último minuto e que dividiriam as coalizões, evitando, assim, nova configuração de poder. O fracasso de Cancún é uma demonstração de que a aposta estadunidense e europeia foi equivocada e que a nova configuração de poder se manteve.

O colapso evidenciou a relevância dos processos de decisão e de preparação de documentos de negociação. Pode-se dizer que uma das causas de fundo para o fracasso foi que o processo decisório, simbolizado pelo rascunho da declaração, não refletiu o novo balanço de poder, levando ao colapso da conferência. Esse descompasso entre os textos e o balanço de poder levantou uma questão que está sendo repetida por diversos governos de países em desenvolvimento: afinal, quem escreve esses rascunhos? Qual o papel efetivo do secretariado? Por que os textos de negociação ignoram as posições dos países em desenvolvimento? Certamente, são questões que contribuirão para a já existente vontade de reformar o processo decisório na OMC.

Uma vez mais, a falta de transparência, as quedas-de-braço com os países ricos, o abuso de poder por parte deles e os *green rooms* foram regra, mas a nova situação de poder deve se refletir em profunda reforma para abolir tais práticas, bem como o processo de elaboração de textos *limpos* descaradamente favoráveis aos países ricos.

A resistência dos países ricos à nova configuração de poder reflete-se na perigosa ofensiva europeia e estadunidense por acordos comerciais bilaterais e/ou regionais. Logo após o colapso de Cancún, representantes estadunidenses e europeus já diziam que priorizariam aqueles países que “realmente querem o livre comércio”. Na mais recente reunião da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os Estados Unidos deixaram clara sua disposição de priorizar o acordo regional. Ao mesmo tempo em que forçam os bilaterais, os Estados Unidos e a UE procuram enfraquecer o espaço multilateral, por exemplo, por meio das críticas da UE ao processo de decisão por *consenso* na OMC. Essa situação apresenta graves riscos para os países em desenvolvimento. A valorização do espaço multilateral é fundamental para assegurar que o reequilíbrio de forças em gestação se realize em conquistas concretas nas regras de comércio. Para tanto, a defesa do multilateralismo e a defesa de reformas democratizantes nas negociações comerciais são cruciais.

Finalmente, um importante desafio é o fortalecimento das alianças dos países em desenvolvimento, a ampliação do diálogo entre elas, assim como o alargamento das agendas políticas que as reúnem. Essas alianças são o fator novo nas negociações econômicas internacionais que nos permitem um pouco mais de esperança nas negociações futuras. ■