

OMC

OMC: Ainda é possível negociar?

Félix Peña

No rescaldo da Conferência Ministerial da OMC em Cancún, permanece, uma vez mais, a imagem da intransigência, por parte dos países mais desenvolvidos, face às reivindicações dos países em vias de desenvolvimento, aspirando por um sistema de comércio internacional mais equitativo. Neste caso particular, o dossier da Agricultura constitui um caso paradigmático.

O abrupto final da reunião ministerial da OMC em Cancún foi surpreendente. Quando, a 14 de Setembro, o Presidente anunciou que os 146 países membros não iriam adoptar o projecto de declaração ministerial que lhes tinha sido apresentado, algo de anormal, para este tipo de reuniões, aconteceu – o tempo esclarecerá o que levou o ministro mexicano a precipitar o fim da reunião. Não porque um fracasso fosse totalmente imprevisível, mas porque, até esse momento, se tinham conseguido avanços significativos na questão mais delicada, a agricultura. Quando a reunião acabou, ainda faltavam algumas horas de negociação e o projecto de declaração, apresentado a 13 de Setembro, ainda não tinha, precisamente em relação à questão agrícola, sido analisado.

Com o fracasso de Cancún, está aberta a questão do futuro das negociações iniciadas em Doha e do próprio futuro da OMC. Se há, a respeito destas questões, muita perplexidade, acaba por se salientar uma tendência para não interpretar Cancún como um fracasso da OMC. Tal impressão pareceu sobressair entre os negociadores e analistas que participaram no recente seminário da Cátedra Mercosul de Sciences-Po, realizado em Paris a 25 de Setembro. Importa referir, no entanto, o artigo de um experiente negociador e antigo director da OMC, Peter Sutherland, no Financial Times de 18 de Setembro (“*Cancún was a setback but not a tragedy*”). Sutherland preside ao conselho consultivo do Director-geral da OMC – composto por experientes especialistas em comércio internacional – do qual se podem esperar ideias relevantes para o futuro.

O razoável é ver Cancún como um forte tropeção num processo negociador que deve continuar. Quase como uma advertência, nas palavras de um dos protagonistas. De facto, a próxima etapa será a reunião do Conselho Geral da OMC, a 15 de Dezembro, em

Genébra. A eventual prorrogação da “cláusula de paz” – referente à aplicação de direitos compensatórios no caso de medidas de ajuda interna e de subsídios às exportações agrícolas – será uma questão central. Mas a verdade é que o que aconteceu aumenta o pessimismo sobre as possibilidades de conclusão das negociações antes do final do próximo ano. Contrariar esse pessimismo será um imenso desafio para os países com maior capacidade de liderança na OMC, incluindo o grupo onde se integram, entre outros, a Argentina e o Brasil – originalmente denominado G20.

O mais provável agora é que seja necessário muito mais tempo para que culmine com êxito o processo negocial iniciado em Doha, por, pelo menos, três razões. A primeira é que as divergências em torno da agenda negocial – excessivamente ampla – são substanciais e profundas. A questão agrícola continua a ser o principal foco de divergências, mas não é o único. Na verdade, Cancún entrou em colapso quando se constatou a irreconciliável diferença existente em torno dos chamados temas de Singapura (investimentos, concorrência, compras governamentais e facilitação do comércio). Aliviar a agenda negocial, preservando o princípio do equilíbrio e do *single undertaking* pode ser necessário para alcançar resultados razoáveis, em prazos igualmente razoáveis. A segunda razão prende-se com o facto de os Estados Unidos terem entrado em pleno processo eleitoral, pelo que até Novembro de 2004 será difícil encontrar no Congresso americano apoio a qualquer modificação futura da Farm Bill. A União Europeia, por seu lado, terá que nomear uma nova Comissão e integrar os efeitos da adesão de novos membros sobre a sua própria governabilidade e, em particular, sobre a sua política agrícola comum. A terceira razão é que o tempo disponível para concluir com êxito as negociações, nos prazos originais, é agora muito curto.

Outro problema não menor a enfrentar é que Cancún demonstrou deficiências na capacidade dos mecanismos da OMC para articular consensos. Instalou-se a ideia de que algo não funciona no «fabrico» de consensos entre 148 países – e o número tende a aumentar – com marcadas diferenças de interesses, de níveis de desenvolvimento e de capacidades negociais. Cancún pôs claramente em evidência fracturas de interesses entre os países industrializados e os países em desenvolvimento – e inclusivamente entre os próprios países em desenvolvimento – que a estrutura institucional não consegue processar adequadamente. Nos velhos tempos – no tempo do GATT e mesmo da Rodada Uruguai – os países industrializados, liderados pelos Estados Unidos e pela União Europeia, tinham poder suficiente para definir a agenda negocial e para influenciar os

resultados. Um exemplo foi o acordo Blair House, que facilitou a conclusão da Rodada Uruguai mesmo quando ainda estavam longe de satisfeitos os interesses de países como os membros do Mercosul.

Em Cancún, pelo contrário, foi a proposta agrícola dos Estados Unidos e da União Europeia que precipitou a formação de uma nova coligação, o G20, que se articulou em redor da liderança do Brasil, da África do Sul e da Argentina, e que teve a habilidade de conseguir incluir a Índia e a China, cujos interesses agrícolas não são necessariamente convergentes com os dos países que estiveram na origem do grupo.

O aparecimento do G20 e a sua influência em Cancún, surpreendeu – e por momentos irritou – os negociadores americanos e europeus. Mas a verdade é que acabou por ser um factor importante no desenvolvimento da reunião. É um grupo heterogéneo e, portanto, vulnerável. O seu futuro também é incerto. Demonstrou capacidade para neutralizar a liderança dos Estados Unidos e da União Europeia, o que se traduziu numa proposta insuficiente – que foi mesmo considerada inaceitável – em relação à questão agrícola. Deverá demonstrar no futuro o que não teve tempo de alcançar em Cancún, ou seja, que também tem a capacidade para participar de forma decisiva na articulação do necessário consenso.

Corre-se agora o risco de os países industrializados considerarem que é mais conveniente para os seus interesses procurar mecanismos alternativos à OMC. Uma possibilidade certa é que haja um recrudescimento da celebração de acordos preferenciais bilaterais, em particular entre os Estados Unidos e um grupo crescente de países em desenvolvimento, e incluindo mesmo países como a Austrália. Tal poderá fragmentar e mesmo provocar a erosão do princípio da não discriminação, essencial no sistema multilateral global. Outra possibilidade é que os países industrializados procurem desenvolver acordos comerciais directos entre eles.

A ideia de que não é possível, através da OMC, alcançar acordos razoáveis pode, por outro lado, fortalecer tendências proteccionistas e o recurso a acções unilaterais discriminatórias no comércio internacional. Tudo isto implicaria um crescente enfraquecimento do sistema comercial multilateral global e afastaria as possibilidades de alterar, se calhar por muito tempo, as políticas agrícolas do mundo industrializado.