

## **UM ESQUELETO DENTRO DE UM PROCESSO NÃO-TRANSPARENTE. Uma análise do Rascunho do Texto Ministerial de Cancún e seu processo**

Por Tetteh Hormeku  
Third World Network (Africa) e Africa Trade Network

### **1. Introdução**

O primeiro rascunho do chamado “texto operacional”, que formará a base para decisões a serem tomadas por ministros de comércio quando eles se reunirem na 5<sup>o</sup> Ministerial da OMC em Cancún foi publicado na sexta-feira, 18 de Julho, em sintonia com o anúncio do Dr. Supachai Pantichpakdi, o Diretor-Geral da OMC e Presidente do Comitê de Negociações de Comércio (TNC) em uma reunião de dois dias do TNC em 14 -15 de julho. Assim como Supachai descreveu na reunião, o rascunho do Texto Ministerial que agora está circulando ainda é um “esqueleto”, com lacunas críticas ainda não preenchidas em todas as áreas importantes das disputas.

Porém, a estrutura do texto parece não dar importância aos interesses dos países em desenvolvimento na hora de preencher essas lacunas. Além disso, julgando pelos desenvolvimentos na reunião TNC da semana passada, essas lacunas estão sujeitas a serem preenchidas por um processo não-transparente, desequilibrado, e não-participatório, o que tornará possível assegurar um resultado favorável em Cancún aos principais poderes da OMC.

### **2. Como o texto será revisado e aprovado?**

De acordo com as declarações feitas durante a reunião do TNC pelo Dr. Supachai e pelas posições expressadas pelos principais poderes, o texto pode não ser aprovado formalmente ou até adequadamente discutido pelos representantes OMC em Genebra.

Membros da OMC terão a oportunidade de fazer comentários sobre o texto “esqueleto” na reunião do Conselho Geral programada para o dia 24 e 25 de julho. Porém, de acordo com a agenda atual da OMC, essa será a última reunião do Conselho Geral antes de Cancún. Qualquer tentativa de formular e refinar o texto depois dessa reunião acontecerá nas reuniões informais de chefes de delegações e outras reuniões informais e consultas, onde não são feitos registros de procedimentos ou de participantes.

As exigências feitas na reunião do TNC por vários países em desenvolvimento, pedindo uma maior participação na elaboração final do texto, parecem não ter surtido efeito. Nessa reunião, uma exigência feita pela Nigéria e apoiada por Botsuana e outros países, pedindo uma sessão especial conjunta do TNC e o Conselho Geral em agosto para considerar mais revisões do rascunho, foi rejeitada pelos Estados Unidos por ser considerada impraticável.

Espera-se que alguns países em desenvolvimento exijam outra sessão do Conselho Geral quando o Conselho se reunir em 24 de julho. A Nigéria já enviou uma carta com esse propósito. Portanto, poderá haver outra reunião do Conselho Geral, nos dias 25-26 de agosto.

Todavia, não se sabe como ou se as visões divergentes dos membros serão refletidas no rascunho e se esse rascunho será revisado depois dos comentários dos membros. Mas é provável que o rascunho não será sujeito à aprovação dos membros mas será mandado a Cancún sob a “responsabilidade pessoal” dos presidentes do Conselho Geral e o TNC.

O rascunho do texto Ministerial foi divulgado pelo Embaixador Carlos Perez de Castillo do Uruguai, o Presidente do Conselho Geral, “sob sua própria responsabilidade, em cooperação com o Diretor-Geral”.

As lacunas no texto podem ser explicadas como a reflexão da realidade da distância que os membros da OMC “ainda têm que percorrer em várias áreas importantes para cumprir os mandatos de Doha. A tarefa à nossa frente, a ser cumprida no curto espaço de tempo antes de Cancún, é preencher as lacunas nesse rascunho para que ele se torne uma estrutura útil, com a qual os Ministros poderão trabalhar”. Preencher essas lacunas será o foco de intensas consultas “centradas no processo informal dos Chefes de Delegação e do Conselho Geral.”

O texto espera que: “em algumas áreas a discussão das próximas semanas no Conselho sobre os relatórios dos órgãos da OMC poderão contribuir para a evolução desse rascunho. Em outras, consultas adicionais claramente serão necessárias.” A meta é “produzir um texto para ser entregue aos Ministros pela última metade de Agosto”.

### **3. Texto traiçoeiramente em aberto**

Aparentemente, o Rascunho do Texto Ministerial de 25 parágrafos relativamente curtos é claro e direto. No parágrafo de abertura, os Ministros reafirmariam as declarações feitas e as decisões tomadas em Doha, reconheceriam o “progresso que foi feito para realizar o Work Programme concordado em Doha, e nos recomprometemos a completá-lo plenamente”, e renovar a “determinação para concluir as negociações feitas em Doha com sucesso até a data concordada de 1 de janeiro de 2005.”

Para este fim, os Ministros, no segundo parágrafo, concordariam em adotar uma série de decisões nas várias áreas do Doha Work Programme, listado no parágrafo seguinte. Cada área de trabalho é listada e ao seu lado há uma formulação que permite que os Ministros concordem em proceder na maneira delineada em um outro documento. Esses documentos não estão ligados, mas representados por um espaço em branco dentro de colchetes. Então, na área do TRIPS e Saúde Pública ele diz: “Nós saudamos a decisão da implementação do parágrafo 6 da Declaração de Doha no Acordo da TRIPS e Saúde Pública determinada no documento [...]”. Em relação à agricultura: “Nós adotamos as

modalidades para avançar compromissos em agricultura determinados no documento [...] e concordamos que os participantes vão enviar seus rascunhos de agenda baseadas destas modalidades até o dia [...].”

Porém, a formula é diferente nos Temas de Cingapura. Aqui, em cada um dos temas, a declaração correspondente se refere ao trabalho feito no respectivo grupo de trabalho, assim como o trabalho no tema de modalidades no Conselho Geral, e oferece duas opções, ambas colocados em colchetes. As opções são: ou uma aloção “ .... por consenso explícito da decisão nas modalidades de negociações determinadas no documento ...” ou outra decisão denotada pelas palavras “decidir por.” Por exemplo, em relação ao investimento, ele diz: “Considerando o trabalho feito pelo Grupo de Trabalho de Relação entre Comércio e Investimento sob o mandato que nós demos em Doha, e o trabalho no tema de modalidades executado no âmbito do Conselho Geral, nós [adotamos por consenso explícito a decisão sobre modalidades de negociações determinadas no documento ...] [decide que ...]”

A fórmula da Declaração principal, que transfere a substância do texto para um Documento Anexado, aparece em formas variadas, particularmente em relação a todas as áreas sob disputa. Em algumas áreas, como comércio e transferência de tecnologia e comércio e finanças, onde aparentemente não há muita disputa, o texto indica que são os Ministros que recomendariam a continuação do trabalho.

#### **4. A “carne” estará nos anexos**

Então, aparentemente o rascunho do Texto Ministerial parece estar em aberto, com nada decidido, e com assuntos cruciais ainda sujeitos a mais discussões e negociações. Isso é enganoso por vários motivos. Essa abertura não leva em conta os assuntos que interessam aos países em desenvolvimento nem a sua habilidade de influenciar o texto.

Uma razão para se preocupar tem a ver com quais documentos que serão utilizados para preencher as lacunas. Na reunião do TNC em 14 de julho, o Sr. Supachai declarou que os relatórios feitos pelos Presidentes dos vários grupos de negociação “vão apoiar e complementar esse breve texto operacional com análises de assuntos-chave e de prioridades.”

Oficiais da OMC que passaram informações para os jornalistas durante a reunião do TNC citaram o respectivo rascunho de modalidades dos presidentes para agricultura (de Março) e do acesso ao mercado de produtos não-agrícolas (de maio) como textos a serem “anexados” ao futuro texto operacional. Porém, todos sabem que a controvérsia ainda continua nas negociações de agricultura e de acesso ao mercado de produtos não-agrícolas. Nessa área os países em desenvolvimento registraram suas sérias objeções às modalidades propostas. No acesso ao mercado não-agrícola, países africanos se opuseram às modalidades propostas pelo presidente e sugeriram alternativas que ainda não foram inseridas no texto.

No TNC, vários países em desenvolvimento se opuserem à sugestão de que relatórios feitos pelo presidente dos grupos de negociação fossem anexados ao texto operacional e enviados aos Ministros. O Quênia disse que o texto agrícola não foi aceito por todos, e portanto não deve ser anexado.

Alguns oficiais da OMC admitiram que o texto agrícola não foi aceito por todos, mas como ele era o único texto disponível e portanto ele faria parte do texto operacional que servirá de base para os Ministros formularem suas discussões. Se essa lógica for usada, textos com os quais países em desenvolvimento não concordam acabarão sendo uma parte integral do texto para Cancún. E o fato de que não há um acordo sobre a proposta do Presidente foi reforçado novamente em uma reunião informal e formal de dois dias em agricultura no dias 17 - 18 de julho. As posições dos países-membros permaneceram tão distantes quanto antes da reunião.

## **5. Desequilíbrios que vão contra países em desenvolvimento**

Além de deixar aberta a possibilidade de que textos com os quais os países em desenvolvimento discordem sejam mandados para Cancún como textos de negociação, em áreas em que tais textos ainda não existem, o Rascunho do Texto Ministerial formula uma orientação dos assuntos particulares de uma maneira que prejudica o ponto de vista de países em desenvolvimento. É isso que ocorre com os Temas de Cingapura. Em cada uma dessas áreas, o texto não se refere apenas ao trabalho que foi feito nos grupos de trabalho, mas também ao trabalho feito no Conselho Geral nos assuntos de modalidades para negociações. Porém, até agora houve pouca ou nenhuma discussão na questão de modalidades em relação aos Temas de Cingapura no Conselho Geral.

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, o foco de trabalho que foi feito até agora nos respectivos Grupos de Trabalho nos Temas de Cingapura foi a clarificação de assuntos, e a questão de modalidades para negociações não foi discutida. Até na clarificação de assuntos, não houve um entendimento comum dos assuntos entre membros, e sim uma ampla divergência em quase todos os tópicos. Existe também um conflito entre membros da OMC, principalmente seguindo a divisão Norte-Sul, na própria definição de modalidades.

Pode ser que o texto Ministerial preveja mais trabalho no Conselho Geral nas modalidades desses assuntos. De fato, alguns documentos foram circulados privadamente alegando criar a base para discussão de modalidades. O Japão formulou seu próprio ponto de vista nos elementos de modalidades, em torno do qual está aparentemente fazendo consultas. O presidente do grupo de trabalho de competição também circulou uma nota apresentando os resultados das suas consultas com membros nas modalidades da área de comércio e política de competição.

Mas com apenas uma ou duas reuniões do Conselho Geral a serem realizadas antes de Cancún, é muito improvável que se possa alcançar um entendimento comum nas modalidades. Então, antes de Cancún, as principais potências na OMC estão planejando

para que a maioria das discussões sejam feitas no processo informal e em discussões bilaterais, onde as preferências de países em desenvolvimento serão provavelmente negligenciadas. Isso é indicativo do caminho que os autores do texto Ministerial pretendem seguir. Embora o texto apresente duas opções, ele não afirma, como um contrapeso à possível decisão que adota consenso explícito nas modalidades, a opção oposta declarada pela maioria dos países em desenvolvimento que pede a continuação do processo de esclarecimento dos Temas de Cingapura.

Já que o processo de Genebra provavelmente não resolverá os sérios desentendimentos nos Temas de Cingapura, é certo que esse conjunto de assuntos será decidido em Cancún. E o muito pressurizado e não-transparente processo dos Ministeriais vão novamente agir contra os países em desenvolvimento que estão se opondo a esses assuntos.

Finalmente, existe um padrão duplo (*double standard*) quando se trata dos temas. Em temas como agricultura e *non-market access* onde textos existentes tem um viés contra países em desenvolvimento, assim como nos Temas de Cingapura, o rascunho do Texto Ministerial prevê que decisões concretas serão tomadas em Cancún. Para os outros assuntos de interesse aos países em desenvolvimento, o texto prevê apenas a continuação de trabalhos adicionais a ser relatada em uma futura sexta Ministerial da OMC. Então, no tema de implementação, o texto obrigaria os Ministros a afirmar que apesar do progresso feito sob o mandato de Doha, vários assuntos inacabados e preocupações permanecem. “Nós instruimos as divisões relevantes da OMC a redobram seus esforços para resolver esses assuntos, e instruimos o Conselho Geral a relatar o progresso em nossa próxima [i.e. a 6<sup>o</sup> Ministerial] Sessão”.

Na questão S&D (tratamento especial e diferenciado) a formula está dividida. Em alguns dos assuntos S&D, que são relativamente de menor importância, algumas decisões serão determinadas por um documento ainda não anexado. Até nesse conjunto de assuntos os países em desenvolvimento mostraram insatisfação, o que ocorreu numa reunião informal de 21 de julho dos Chefes de Delegações no S&D. De fato, os LDCs (Least Developed Countries- Países Menos Desenvolvidos) e os grupos africanos expressaram preocupação pois eles tiveram muito pouco tempo para estudar as propostas que lhe foram apresentadas. Além dos temas que já estão na mesa, os casos mais importantes e disputados relacionados ao S&D não serão decididos antes de ou em Cancún. Em vez disso, eles serão devolvidos para trabalho adicionais e serão relatados na próxima conferência Ministerial da OMC.

## **6. Quem decide e como?**

A questão chave agora é essa: Que processos serão adotados em futuros trabalhos no rascunho do Texto Ministerial na preparação para Cancún? Um aspecto dessa questão é a pressão para fazer “consultas” em vários documentos simultaneamente, para que eles possam preencher o esqueleto do Texto Ministerial, e em muito pouco tempo. Os países em desenvolvimento e suas pequenas delegações, às vezes de um só membro, mais uma vez estão sendo colocados em desvantagem. Por exemplo, os LDCs e os países africanos

já se encontram com pouco tempo para considerar as sugestões do Presidente em como desenvolver suas propostas originais em S&D.

Depois ainda existe o problema da informalidade do processo e como as conclusões, discutidas em consultas informais, são feitas. Como está, por exemplo, o texto de Agricultura, e como ele deve ser tratado em uma declaração? E o acesso ao mercado não-agrícola? E a implementação? Quem tem a autoridade para dizer se foi feito ou não progresso nessas áreas: a totalidade dos membros dos grupos relevantes, ou o Presidente do grupo que pode então proceder por conta própria? E depois de resolver todas essas questões, quem decide a maneira que elas estarão apresentadas no rascunho da declaração -- os membros, se reunindo formalmente para examinar e aprovar o rascunho, ou o presidente do Comitê de Negociação de Comércio, cooperando com o Presidente do Conselho Geral, apoiado pelo exército de amigos do(s) Presidente(s), todos supostamente agindo por conta própria?

Na reunião do TNC, Supachai parecia estar determinado a não ceder no seu método que consistia na continuação, depois do próximo conselho geral, de negociações feitas somente em reuniões informais, consultas, e trocas bilaterais. De fato, sua insistência nesse método, no caso do assunto particular de implementação, levou a um dos mais estranhos momentos (diplomaticamente falando) na reunião do TNC, e proporciona uma indicação do quão longe ele iria.

Como relatado no SUNS No. 5389, perto do fim da reunião, Supachai, ao resumir as discussões do tema de implementação, indicou que ele faria mais consultas, incluindo com grupos de negociação que já estavam lidando com esses assuntos. Quando a Índia, seguindo uma declaração similar feita pelo Quênia e a China, se opôs a essa método e pediu que o assunto fosse mandado a uma sessão especial do TNC que se reuniria no futuro, Supachai tentou isolar a Índia sugerindo que ela era a única que teve dificuldades. A Índia então observou que suas preocupações eram as mesmas da China e Quênia entre outros, quando Supachai se dirigiu à cadeira do Quênia. Mas o delegado do Quênia que fez a declaração não estava em sua cadeira, pois tinha saído para uma outra reunião que acontecia simultaneamente. Quando o delegado da Índia insistiu, dizendo que tinha instruções da sua capital afirmando a importância de lidar com esse assunto de implementação no âmbito do TNC, Supachai pediu que a delegação da Índia considerasse voltar a sua capital, supostamente para pegar um novo mandato mais sintonizado com as visões de Supachai.

Tudo isso veio no fim de uma reunião de dois dias do TNC em que vários países em desenvolvimento insistiam incessantemente na questão do “processo”. É óbvio que para os países em desenvolvimento, o processo de decisão é muito insatisfatório. Eles ainda estão procurando um processo no qual eles possam participar com mais eficácia na formulação, revisão e aprovação dos rascunhos que formam as decisões chave antes e durante Cancún.

Portanto, resolver a questão do processo será o aspecto chave de Cancún.