

De Cancun a Miami: a ALCA ameaça o desenvolvimento no hemisfério

Novembro de 2003

O papel da estratégia de desenvolvimento de lugar, gradualmente, à estratégia de liberalização, no entendimento de que a liberalização do comércio, por si só, levará, inevitavelmente, ao desenvolvimento sustentável, o que não é verdade.

Comunicado da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).
Cancun, Setembro de 2003.

Sumário Executivo

Após o fracasso das negociações da Organização Mundial do Comércio em Cancun, o governo dos Estados Unidos (EUA) está ameaçando deixar o multilateralismo comercial para impor seus interesses por meio da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No contexto pós-Cancun, a próxima reunião da ALCA em Miami será decisiva para o desenvolvimento futuro do hemisfério e para as perspectivas multilaterais.

Os EUA querem definir a pauta da ALCA, rejeitam qualquer negociação sobre subsídios e apoios internos à agricultura - que é o tema de maior interesse para os demais - e pressionam os países a aceitarem a inclusão de investimentos e propriedade intelectual, que privilegiam os interesses dos EUA e de suas grandes empresas.

Vários governos e amplos setores da sociedade civil se opõem a esse esquema desigual de negociações, que limitaria a capacidade dos governos de fazer com que o comércio funcione a favor de metas de desenvolvimento e erradicação da pobreza.

Oxfam Internacional considera que a ALCA não contribui a uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Baseia-se no fracassado modelo do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, que não gerou crescimento e não atende à crise de pobreza no México.

Este documento resume as razões pelas quais Oxfam Internacional se opõe à ALCA. Também apresenta as nossas recomendações para a formulação de outras regras e de um esquema alternativo de integração. Essas recomendações incluem:

- Regras justas para a agricultura que acabem com o dumping e os mecanismos internos de apoio que distorcem o comércio; que dêem um lugar especial aos agricultores familiares e à segurança alimentar; e que melhorem o acesso aos mercados para os países em desenvolvimento.
- Garantia do direito dos Estados em regular investimentos estrangeiros a fim de que promovam o desenvolvimento e não violem os direitos trabalhistas e ambientais.
- Cumprimento da declaração de Doha (da Organização Mundial do Comércio), que trata de melhorar o acesso a medicamentos essenciais a um custo baixo, e abertura para que se possam conservar regimes flexíveis de propriedade intelectual no nível nacional.
- Estabelecimento de um marco alternativo de integração que permita aos países pobres trabalhar e negociar coletivamente em nível multilateral; que promova programas e mecanismos destinados a compensar as enormes assimetrias observadas entre países da região; e que potencialize as relações comerciais e o desenvolvimento entre países do Sul.

Introdução

Após a controvertida reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancun, realizada em setembro de 2003, os olhos do mundo se voltam agora para a cidade de Miami, onde os ministros de comércio das Américas se reunirão em novembro para discutir o que pretende ser o maior bloco comercial do mundo, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O projeto da ALCA surgiu na Conferência das Américas de 1994, realizada na mesma cidade de Miami. Concebido como parte da “Iniciativa das Américas”, lançada pelo Presidente Bush (pai) em 1991, esse projeto pretende estabelecer um marco jurídico para as políticas de liberalização, a desregulação do Estado e a abertura ao comércio e aos investimentos estrangeiros que os Estados Unidos (EUA), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento promoveram com base no chamado “Consenso de Washington”.

No entanto, esse modelo está sendo fortemente criticado não apenas em decorrência dos inaceitáveis níveis de pobreza e desigualdade que gerou, principalmente entre as mulheres e as populações rurais, mas também em função de sua baixa capacidade de gerar crescimento. No caminho à Miami, a ALCA cambaleia diante das crescentes dúvidas em relação às suas implicações para o desenvolvimento futuro do hemisfério.

Vários governos da região desejam rever os termos da negociação. A data arbitrária de 2005 para a conclusão das negociações parece pouco realista diante dos escassos avanços logrados nos grupos de trabalho e das controvérsias que prevalecem em torno de temas cruciais. Além disso, na maioria dos países do hemisfério, um número crescente de setores representativos da sociedade civil excluídos das negociações está se pronunciando contra a ALCA e propondo alternativas.¹

O colapso da reunião de Cancun foi uma oportunidade perdida. Porém, a crescente firmeza nas posições de países em desenvolvimento abre a perspectiva de que uma verdadeira rodada de desenvolvimento poderá ser concluída. Nesse contexto, o projeto da ALCA mina as possibilidades de êxito das negociações da OMC. Neste documento, em sintonia com outros atores sociais do hemisfério, Oxfam Internacional reitera sua oposição à ALCA e pleiteia diferentes propostas para que o comércio e os investimentos contribuam efetivamente ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza.

Lições para a ALCA: O Tratado de Livre Comércio da América do Norte

O primeiro grande passo da ALCA como projeto hemisférico, que serviu de base e modelo para os acordos e negociações que se seguiram, foi o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (conhecido pela sigla NAFTA, em inglês), assinado em 1993 pelos EUA, o Canadá e o México. A experiência do México com o NAFTA oferece lições importantes para os demais países da América Latina e do Caribe.

Segundo o Banco Mundial, 45 milhões de mexicanos vivem com menos de US\$ 2 por dia, dos quais 10 milhões sobrevivem em situação de extrema pobreza, com menos de US\$ 1 por dia.² Esses elevados níveis de pobreza se mantiveram no mesmo

¹ “Alternativas para as Américas”. Aliança Social Continental, dezembro de 2002.

² Banco Mundial no México, Relatório sobre o México. 2003

patamar no decorrer da implementação do NAFTA, embora, segundo dados da CEPAL, o nível da pobreza rural tenha aumentado na última década.³

No seu primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no México, elaborado em 2002, a Organização das Nações Unidas classifica o México no 54o lugar em termos de índice de desenvolvimento humano numa lista de 173 países, a mesma classificação dada ao país no início da década de 1990. O Banco Mundial destaca as enormes diferenças – que aumentaram nos últimos dez anos - entre os ricos e os pobres, o norte e o sul, as cidades e as áreas rurais e entre homens e mulheres. A incapacidade do NAFTA de abordar o problema da pobreza e da desigualdade entre países tão assimétricos como os EUA, o Canadá e o México ilustram as limitações da ALCA, que se repetem no esquema do NAFTA.

No entanto, para os defensores do modelo, as cifras macroeconômicas do México são sinônimo de sucesso. O México é um dos 10 países que mais exportam no mundo. Suas exportações cresceram de US\$ 51 bilhões em 1993 para US\$ 160 bilhões em 2002. Durante uma boa parte da década de 1990, o México foi o país que mais recebeu investimentos externos no mundo, acumulando a incrível cifra de US\$ 153 bilhões no decorrer do NAFTA.⁴ Não obstante, o crescimento econômico prometido não se concretizou: o crescimento médio anual de menos de 1% registrado no decorrer do NAFTA não fez mais do que exacerbar as grandes desigualdades sociais registradas no país. Segundo um relatório elaborado pelas Nações Unidas, a economia mexicana continua praticamente estagnada pelo terceiro ano consecutivo em 2003.⁵

A integração econômica entre o México, os EUA e o Canadá poderia ter ajudado a combater a pobreza e a desigualdade, mas a maneira pela qual o NAFTA abordou esses problemas minou essa possibilidade. Por exemplo, o NAFTA debilitou substancialmente o papel regulador do Estado mexicano, de tal forma que os fluxos de comércio e investimentos tiveram uma relação muito escassa com as cadeias nacionais de produção e um efeito multiplicador reduzido sobre o restante da economia em termos de geração de empregos e crescimento.

Por outro lado, ao permitir a entrada de produtos agrícolas subsidiados, o NAFTA trouxe enormes prejuízos para os milhões de agricultores familiares produtores de grãos básicos do país. O aumento das importações do milho produzido nos EUA foi associado a uma queda vertiginosa nos preços do produto no mercado interno, superior a 70% desde 1994, afetando a renda de 15 milhões de mexicanos que dependem dessa lavoura.⁶

E ainda os EUA seguem promovendo o mesmo modelo para os acordos bilaterais, como é o novo acordo com o Chile, e negociando um tratado na mesma linha com América Central, que deverá estar concluído ainda este ano. O Canadá, por sua vez, pretende estabelecer um acordo semelhante com quatro países daquela região. Como no caso da ALCA, esses acordos incluem a liberalização do comércio agrícola, a desregulação de investimentos e regras rígidas de propriedade intelectual que

³ *Indicadores Sociales Básicos de la sub-región norte de América Latina y el Caribe*, edição de 2002, CEPAL. Nações Unidas.

⁴ Fonte: Banco do México.

⁵ *México: evolución económica durante 2002 y perspectivas para el 2003*, Nações Unidas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL, México, 6 de agosto de 2003.

⁶ “*Dumping Sin Fronteras*”. *Cómo las políticas agrarias de EEUU destruyen los medios de vida de los productores mexicanos de maíz*. Oxfam Internacional. Agosto de 2003.
www.comercioconjusticia.com

restringem o acesso a conhecimentos e tecnologias. Geralmente, essas regras prejudicam a capacidade dos governos de fazer com que o comércio opere a favor de metas de desenvolvimento e erradicação da pobreza.

Equilíbrio entre o multilateralismo e o regionalismo

Desde que a OMC foi criada, em 1995, as negociações comerciais multilaterais têm-se caracterizado, por um lado, por protestos crescentes de organizações da sociedade civil contra o modelo de livre comércio e, por outro, pela crescente oposição de alguns países em desenvolvimento a uma agenda imposta pelos países ricos. Após o fiasco de Seattle, os países ricos reconheceram, durante a reunião ministerial de Doha, que os acordos comerciais haviam prejudicado o desenvolvimento e concordaram em levar a cabo uma “Rodada de Desenvolvimento”.

Durante os últimos dois anos e antes da reunião de Cancun, os EUA e a União Européia já se haviam destacado pelo descumprimento sistemático de quase todos os compromissos assumidos em Doha, incluindo os que se referem ao acesso a medicamentos de baixo custo e às reformas na área da agricultura. Basta assinalar, como um exemplo desse fato, a aprovação, pelos EUA, do novo Farm Bill em 2002, que aumentou seus apoios internos à agricultura seis meses após o país ter assumido em Doha o compromisso de reduzi-los.

Às vésperas da reunião de Cancun, um bloco de países conhecido como G20, liderado por Brasil, Índia, África do Sul e China, e incluindo outros 12 países latino-americanos, apresentou aos EUA e à União Européia uma contraproposta para abordar os subsídios e apoios internos desses países que distorcem os mercados agrícolas. Ao mesmo tempo, diversos países⁷ pleitearam a necessidade de se tecer considerações especiais sobre determinados produtos agrícolas em decorrência de sua importância para garantir a segurança alimentar da população e defender os agricultores familiares.

Diante da impossibilidade de impor seus interesses em Cancun, o representante comercial dos EUA, Robert Zoellick, criticou duramente o cenário multilateral e anunciou as pretensões do governo dos EUA de buscar acordos mais a seu gosto nos âmbitos bilateral e regional. Às vésperas da reunião ministerial de Miami, vários países latino-americanos sofreram pressões sem precedentes para abandonar o grupo do G20 e adotar uma declaração que respalde o projeto da ALCA, na linha do que fez um grupo de 13 países na reunião mini-ministerial ocorrida recentemente em Trinidad e Tobago.

Na ALCA, no Tratado de Livre Comércio (TLC) dos EUA com a América Central e em seus acordos bilaterais, os EUA e o Canadá pressionam pelo estabelecimento de regras mais ambiciosas que as da OMC numa tentativa de incluir os temas dos investimentos, das compras governamentais e também das políticas de concorrência, que foram rechaçados em Cancun. Ao mesmo tempo, os EUA promovem regras mais rígidas de propriedade intelectual que parecem passar ao largo do que se acordou em Doha sobre acesso a medicamentos. Contudo, a despeito do interesse manifestado pelos demais países do hemisfério, os EUA se recusam a abordar o tema dos subsídios e do apoio interno à agricultura.

Essas pressões evidenciam claramente uma estratégia deliberada de minar o processo de construção multilateral com a intenção de privilegiar os âmbitos regional e bilateral, nos quais os países pobres têm menos força. Para Oxfam Internacional, um

⁷ Segundo as posições do G20, dos países da União da África, Ásia, Caribe e Pacífico e dos países menos desenvolvidos apresentadas em Cancun em relação à agricultura.

sistema comercial regional moldado a partir de grandes pressões políticas da maior potência econômica do mundo não condiz com a nossa perspectiva de um Comércio com Justiça.

Porque dizemos NÃO À ALCA⁸

A América Latina e o Caribe enfrentam graves problemas sociais e elevados índices de pobreza. Segundo a CEPAL, 220 milhões de pessoas viviam em condições de pobreza nessa região em 2002, o que representa 43.4% de seus habitantes.⁹ Qualquer proposta de integração deve basear-se no imperativo de se combater esses níveis inaceitáveis de pobreza e exclusão.

Regras justas para a agricultura

Na América Latina e no Caribe, mais de 120 milhões de pessoas dependem direta ou indiretamente da agricultura. A ALCA poderia aumentar as desigualdades existentes por via da liberalização agrícola, deixando os agricultores familiares ainda mais vulneráveis ao dumping de produtos altamente subsidiados dos EUA.

No início da década de 1980, o Haiti produzia quase 100% do arroz que o seu mercado interno consumia. Sob a pressão dos EUA, o Haiti abriu seu mercado às importações e se viu inundado pelo arroz subsidiado e barato precedente daquele país, o que provocou uma queda nos preços do arroz local, com terríveis conseqüências para as pessoas (um em cada cinco haitianos) que dependem da produção de arroz para sobreviver.

Esses subsídios distorcem o comércio e privilegiam a grande agroindústria, ameaçando os meios de vida dos agricultores familiares tanto na América Latina como nos EUA, agravando a crise de segurança alimentar.

Oxfam Internacional propõe:

- Que se dê um basta ao dumping de alimentos que destrói os meios de vida de milhões de pessoas ao promover uma concorrência injusta nos mercados internos. Propomos a eliminação de todos os subsídios que, direta ou indiretamente, permitam a exportação de produtos a preços mais baixos que seus custos de produção. As razões sociais ou ambientais justificam os subsídios e o apoio interno a determinados setores ou produtos, mas as regras devem impedir que essa prática se transforme em dumping.
- Que se tenha um tratamento especial para o tema da agricultura, que permita isentar dos compromissos de liberalização produtos que sejam importantes para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural.
- Um acesso mais amplo e seguro aos mercados dos EUA e do Canadá mediante a suspensão de barreiras tarifárias e não-tarifárias para os países pobres e a eliminação do uso arbitrário de regras anti-dumping por parte dos EUA. Mecanismos devem ser acordados para impedir que barreiras não justificadas ao comércio sejam adotadas sob o disfarce de medidas fitossanitárias e normas de qualidade.

⁸ Para uma análise mais detalhada da posição da Oxfam Internacional em relação à ALCA veja: *Comércio com Justiça para as Américas – Agricultura, Investimentos e Propriedade Intelectual: três razões para dizer não a ALCA*. Oxfam Internacional. Janeiro de 2003.

⁹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*.

Investimentos vinculados ao desenvolvimento

Nos últimos dez anos, os investimentos externos diretos se transformaram na maior fonte de transferência financeira dos países ricos para os países pobres, o que poderia vir a contribuir para o desenvolvimento destes e facilitar a luta contra a pobreza. No entanto, como observamos no caso do México, o auge quantitativo dos investimentos teve um impacto qualitativo inexpressivo sobre a problemática econômica e social. As regras para investimentos do NAFTA limitaram a possibilidade de regulação, resultando em uma conexão muito fraca com as cadeias nacionais de produção.

Os investimentos estrangeiros na América do Sul se triplicaram na década de 1990, porém concentrados em setores extrativistas (petróleo, gás e mineração). Sem uma regulação eficaz, essas indústrias extrativistas pouco contribuem para o desenvolvimento e podem, na verdade, ter um impacto ambiental e social devastador. No Peru, os padrões de proteção ambiental foram diminuídos para atrair mais investimentos, mas essa desregulação representa uma ameaça para os meios de vida dos povos indígenas. Além disso, as empresas mineradoras transferem seus lucros para fora do Peru e pagam poucos impostos.

Os governos dos EUA e do Canadá pretendem reeditar as regras de investimento do NAFTA (contidas em seu Capítulo XI), que privilegiam os interesses de grandes empresas. Ao eliminar os requisitos de desempenho em termos de conteúdo nacional ou transferência tecnológica, impedir o uso de investimentos na promoção de políticas industriais nacionais e limitar as possibilidades de uma regulação social e ambiental eficaz, essas regras eliminam as ferramentas que vinculam os investimentos ao desenvolvimento. As cláusulas que autorizam empresas transnacionais a processar os Estados constituem um outro exemplo do desequilíbrio do NAFTA a favor dos privilégios corporativos.

Oxfam Internacional propõe:

- A eliminação das regras de investimento propostas na ALCA.
- Que os governos conservem o direito de impor requisitos de desempenho e adotar medidas que contribuam para o desenvolvimento de vínculos entre o setor exportador e a economia local, garantindo, assim, o desenvolvimento da capacidade produtiva local.
- Que os governos possam estabelecer medidas para controlar os fluxos de investimentos especulativos de curto prazo, os investimentos que ameaçam direitos trabalhistas e ambientais e os que não contribuam para promover o desenvolvimento.

Acesso aos benefícios do conhecimento e à tecnologia

O acesso a conhecimento, a pesquisas, à ciência e à tecnologia é essencial para se lograr o desenvolvimento equitativo e sustentável e a redução da pobreza; contudo, as regras de propriedade intelectual que os EUA desejam incluir na ALCA podem aumentar substancialmente seus custos. Esse efeito será sentido pelas pessoas comuns, que precisarão pagar mais pelos medicamentos que necessitam.

O acesso a medicamentos genéricos efetivamente ajuda a reduzir os custos dos medicamentos e a ampliar a cobertura dos serviços de saúde pública. Por exemplo, o sistema de previdência social da Costa Rica só é sustentável graças ao uso de medicamentos genéricos. Sob as regras de propriedade intelectual propostas na ALCA, o sistema de previdência social da Costa Rica precisaria aumentar o seu orçamento para

medicamentos de US\$ 70 milhões para US\$ 390 milhões para garantir a mesma cobertura.¹⁰

Por outro lado, o Brasil tem um programa bem-sucedido de saúde pública para atender portadores de HIV/Aids no âmbito do qual todos os pacientes cadastrados recebem medicamentos gratuitamente. Em 2002, o programa custou US\$ 177 milhões ao governo brasileiro para que 119.500 pacientes pudessem ser atendidos. Esse orçamento permitiu que mais pacientes fossem atendidos do que em 2000, embora tenha sido mais baixo do que naquele ano, graças à produção nacional de medicamentos genéricos. Sob as regras de propriedade intelectual propostas para a ALCA, esse programa não poderia continuar oferecendo a mesma cobertura e o custo por paciente para o governo do Brasil seria duas vezes mais alto que o atual.

Os países latino-americanos e caribenhos já são obrigados a aplicar níveis elevados e prejudiciais de proteção da propriedade intelectual em decorrência do Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (conhecido pela sigla TRIPS, em inglês) da OMC. O custo para implementar esse acordo já é alto e aumentará os preços de muitos bens, tecnologias importadas e medicamentos. Os quase dois milhões de pessoas que vivem com o HIV/Aids na América Latina e no Caribe e os programas de saúde pública nesses países simplesmente não têm como arcar com os altos custos dos medicamentos patenteados.

Oxfam Internacional propõe:

- Que os países da região cumpram com a Declaração de Doha da OMC que trata de ampliar o acesso a medicamentos essenciais a custos baixos.
- A eliminação do acordo regional sobre propriedade intelectual. Os EUA devem deixar de exercer pressão bilateral nos acordos comerciais para obrigar países a adotar regras TRIPS-plus que favorecem os interesses de grandes empresas e os lucros, em vez de promover o compartilhamento de conhecimentos em benefício da saúde e de favorecer o acesso à tecnologia.

Uma proposta alternativa de integração

Oxfam crê na necessidade de um esquema alternativo de integração que propicie o desenvolvimento e a redução da pobreza.

Oxfam Internacional propõe:

- Que determinados temas sejam eliminados da agenda regional para que sejam abordados no âmbito multilateral. O cenário multilateral é necessário para garantir uma coerência global e para que os países pobres possam trabalhar e negociar coletivamente na defesa de seus interesses. A proliferação de acordos regionais e bilaterais que vão além da OMC, definidos sob a pressão política e econômica dos EUA, estão acabando com a possibilidade de os países em desenvolvimento defenderem seus interesses no âmbito multilateral.
- Que a integração regional tenha como ponto de partida um tratamento especial e diferenciado que procure compensar as enormes assimetrias existentes entre os países da região. Devem ser desenvolvidos programas e mecanismos de compensação que privilegiem a cooperação para o desenvolvimento, com medidas de apoio às regiões menos desenvolvidas à luz da experiência da integração europeia.
- Que esquemas de integração intra-regional como o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN) ou o Mercado Comum e Comunidade do Caribe

¹⁰ Apresentação em power point de Romam Macaya, da *Nacional Chamber of Generic Products*, Costa Rica. , 2003.

(CARICOM) sejam promovidos para potencializar as relações comerciais, a complementaridade entre os países do Sul e um maior acesso aos mercados da mesma região. Uma interdependência intra-regional voltada para o estímulo aos mercados domésticos e regionais, que permita um fluxo e um trânsito desimpedidos de mão-de-obra, oferecerá um potencial maior para a geração de um crescimento sustentável.