

WORKING PAPERS

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Patrícia Isabel Nunes Nardo Pires

A CRISE DEMOCRÁTICA NO SEIO DA OMC



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

26

SÉRIE BCE

(página deixada em branco propositadamente)



I
•
J

(página deixada em branco propositadamente)

WORKING PAPERS
BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Patrícia Isabel Nunes Nardo Pires

A CRISE DEMOCRÁTICA NO SEIO DA OMC

INSTITUTO JURÍDICO

EDIÇÃO

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Instituto Jurídico

DIREÇÃO

Luís Pedro Cunha
lpc@fd.uc.pt

REVISÃO EDITORIAL

Isaías Hipólito
ihipolito@fd.uc.pt

CONCEÇÃO GRÁFICA | INFOGRAFIA

Ana Paula Silva | apsilva@fd.uc.pt

CONTACTOS

Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra
bce@fd.uc.pt

ISBN

978-989-8891-71-6

© DEZEMBRO 2019

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

A CRISE DEMOCRÁTICA NO SEIO DA OMC

Patrícia Isabel Nunes Nardo Pires

RESUMO: O presente *paper* tem como objectivo o estudo relacionado com a crise democrática no seio da OMC, incidindo em temas como as rondas de negociação do comércio internacional que se foram realizando ao longo dos anos e a regra do consenso nas negociações. Por outro lado, para compreender bem este trabalho é fundamental ter presente o sistema da Sala Verde nomeadamente a sua função prática e as críticas quer positivas quer negativas apontadas a este sistema. Por fim, convém ainda mencionar as alianças, uma vez que estas ganham importância como possível reacção às críticas negativas apontadas à Sala Verde.

PALAVRAS-CHAVE: Organização Mundial do Comércio; rondas de negociação, regra do consenso; Sala Verde; alianças.

THE DEMOCRATIC CRISIS WITHIN THE WTO

Patricia Isabel Nunes Nardo Pires

ABSTRACT: The main goal of this paper is the study of the democratic crisis within the WTO, focusing on topics such as the international trade negotiation rounds that have been held over the years and the consensus rule in negotiations. In order to understand the main goal of this work, we must take into consideration the Green Room system, in particular its practical function and the positive and negative criticisms aimed at this system. Furthermore, it is also needed to mention the coalitions, since they gain importance as a possible reaction to the negative criticisms against to the Green Room.

KEYWORDS: World Trade Organization; trade rounds; consensus rule; Green Room; coalitions

Introdução

A OMC foi fundada em 1995 e sucedeu ao GATT, sendo actualmente constituída por 164 países membros. Esta instituição surgiu no seguimento das negociações comerciais multilaterais da Ronda do Uruguai que se desenrolou entre 1986 e 1994.

O papel da OMC passa por estabelecer regras no âmbito do sistema de comércio internacional. Por norma, estas regras impõem que os Estados-Membros alterem a sua legislação no que concerne a alguns pontos relacionados com o comércio.

Ao longo dos tempos e, com a criação da OMC, surgiram novos desafios e com eles diversos problemas. Desde logo, o sistema passou a contemplar áreas que não eram tidas em conta no GATT como a agricultura ou os serviços. O facto de terem sido entregues novas matérias à OMC fez com que as decisões efectuadas no âmbito deste sistema comesçassem a ter consequências mais significativas para os seus membros, sobretudo para os países em desenvolvimento, passando a ser necessário realizar esforços acrescidos em certas matérias como o estabelecimento de uma nova regulação em diversas áreas, o que ocorreu, por exemplo, nos serviços públicos. Por norma, estas regras impõem que os Estados-Membros alterem a sua legislação no que concerne a alguns pontos relacionados com o comércio. No entanto, muitas vezes estas obrigações, que se destinam a todos os membros da OMC, reflectem a existência de uma parca valorização das potencialidades dos países em desenvolvimento assim como demonstram a pouca consciência relativamente aos problemas destes membros¹. Neste sentido, as obrigações que são estabelecidas são vistas como uma tentativa de imposição efectuada pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento.

¹ Fatoumata JAWARA / Aileen KWA. (2004). *Behind the scenes at the WTO. The real world of international trade negotiations: the lessons of Cancun*. New York: Zed Books. 2-3.

Um outro problema, que importa mencionar, está relacionado com a dificuldade de acesso de certos países à OMC. Assim, o processo é moroso e bastante complicado, por exemplo, a China demorou cerca de 15 anos para conseguir pertencer ao GATT em 1986. O processo de adesão de novos membros à OMC também se revela complicado pelo facto de, por vezes, serem impostas exigências que não estão consagradas nos acordos existentes relativamente aos requisitos económicos e comerciais para a adesão. Apesar de o modelo de decisão da OMC dever ser o mais transparente possível, o que acontece, na maioria das decisões, é que estas acabam por favorecer e beneficiar os interesses de poucos em detrimento de todos os outros². Um outro problema, bastante grave, no seio da OMC está relacionado com o facto de todas as rondas que foram surgindo não terem trazido alterações significativas nem a criação de oportunidades para os países em desenvolvimento. Assim, busca-se um comércio mais livre, no entanto, não se questiona de que forma se consegue essa liberalização³.

Apesar de todos os problemas apresentados anteriormente, problemas esses que consideramos importantes, neste desiderato vamos olhar de forma mais pormenorizada para algumas questões que julgamos ser as mais relevantes no que concerne à crise democrática no seio da OMC, assim como tentaremos encontrar possíveis soluções para esses problemas.

Nesta senda, no Capítulo I iremos fazer um breve resumo histórico e enquadrar devidamente as Rondas do GATT e da OMC, tendo sempre como pano de fundo os problemas que advieram dessas Rondas de negociações. Por sua vez, no Capítulo II iremos olhar de forma mais pormenorizada para a questão do consenso e para o facto de esta ser a regra nas negociações; iremos ainda compreender os problemas que surgem desta realidade. Neste Capítulo olharemos ainda para o sistema da Sala Verde que, aparentemente, seria um “remédio” para os impasses nas negociações, mas que se pode tornar num verdadeiro problema. Seguidamente, no Capítulo III, tentaremos encontrar soluções para alguns dos problemas criados quer pela regra do consenso quer pelo sistema da Sala Verde, incidindo sobretudo na questão das alianças.

² Fatoumata JAWARA / Aileen KWA. (2004). *Behind the scenes at the WTO*. 2-5.

³ Rorden WILKINSON (2014). *What's Wrong with the WTO and how to fix it*. Cambridge: Polity. 19-20.

CAPÍTULO I

1. As Rondas de negociação do Comércio Internacional

O GATT surgiu em 1947 já depois da Segunda Guerra Mundial, tendo à época começado por fazer parte deste 23 partes contratantes. No período que mediou entre 1947 e 1962, o GATT era constituído por um número relativamente pequeno de partes e a grande maioria dos países que faziam parte desta organização eram países desenvolvidos. Desta forma, as negociações eram mais facilmente levadas a cabo, uma vez que os interesses das partes contratantes eram semelhantes não havendo necessidade de coordenar estes interesses com os dos países em desenvolvimento. Importa referir que, nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o mundo era dominado por um pequeno grupo de países, liderado pelos EUA e pela Comunidade Europeia. Um dos principais objectivos dessa liderança era reforçar a aliança militar contra a União Soviética⁴.

Gradualmente o GATT foi ganhando cada vez mais partes contratantes, o número de partes passou de 26 em 1960-1961 na Ronda Dillon para 62 em 1964-1967 na Ronda Kennedy, importa mencionar que na Ronda Dillon participaram apenas 7 países em desenvolvimento, tendo o número aumentado para 25 na Ronda Kennedy. Embora tenham participado nesta Ronda, é certo que poucos deles tiveram influência directa nas negociações: por exemplo, somente 9 negociaram com os EUA. Nesta altura, os países em desenvolvimento preocuparam-se sobretudo com a constituição de instituições que vigorassem fora do âmbito do GATT com o objectivo de ser estabelecido um consenso relativamente a questões comerciais relevantes⁵. Apesar de tudo isto e do

⁴ John S. ODELL (2006). *Negotiation trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. University of Southern California. 4.

⁵ Foram criadas um conjunto de instituições, entre elas, e a mais relevante, a OCDE em 1960.

aumento do número de partes contratantes do GATT de países em desenvolvimento, a influência destes relativamente a questões comerciais continuou a ser diminuta.

Já na década de 1970 houve mudanças paradigmáticas da posição do EUA, da Europa e do Japão no comércio mundial. Nesta altura, a hegemonia dos EUA no âmbito da economia decaiu, uma vez que o *deficit* da balança comercial aumentou durante a década de 1970. Para o fim desta hegemonia contribuiu também a entrada, em 1973, da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Irlanda que passaram a fazer parte da Comunidade Europeia (CE), passando os EUA a dividir a sua hegemonia com a CE. A juntar à CE temos também o Japão, que se tornou um país muito importante em termos comerciais, sendo o país responsável por 6,6% do total das exportações mundiais em 1969. Por tudo isto, a importância dos Estados Unidos na liderança do comércio mundial diminuiu.

Posteriormente, temos a Ronda Uruguai. Esta foi a mais ambiciosa de todas as 8 Rondas que existiram durante o GATT. Nesta Ronda estabeleceu-se um grau de compromisso entre os EUA e a União Europeia enquanto os dois mais influentes e maiores comerciantes do mundo. Com a perda de hegemonia dos EUA, a União Europeia passou a ter um papel cada vez mais importante no comércio à escala mundial. Os países em desenvolvimento também tiveram um papel muito mais importante na Ronda Uruguai do que aquele que tinham tido nas Rondas anteriores, tendo, por essa via, aumentado o seu compromisso para com a liberalização do comércio. Para além disso, estes começaram a participar em diversas alianças Norte-Sul, como é o caso do Grupo Cairns⁶.

Importa ainda referir que a Ronda Uruguai deu origem a várias alterações propugnadas quer pelos Estados Unidos quer pelos países em desenvolvimento. Quanto aos Estados Unidos, a sua posição tradicional de procurar favorecer uma integração mais profunda alterou-se e assim, ao invés disso, procuraram encontrar soluções para alguns problemas relacionados com o comércio. Os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial viram o sistema de comércio como um instrumento económico contra o comunismo, e o seu desenvolvimento económico permitiu uma base política

⁶ O Grupo de Cairns consiste numa aliança existente entre 19 países exportadores agrícolas que respondem por mais de 25% das exportações agrícolas do mundo.

consistente para assumir o papel da liderança. No entanto, na sequência desta Ronda e com o decorrer da Guerra Fria, a economia dos EUA começou a crescer menos em relação a outros países como é o caso da área da manufactura. Com o esbater da Guerra Fria o *deficit* comercial dos EUA subiu para números nunca vistos, pelo que o apoio à liberalização do comércio decaiu. Outro dos problemas terá surgido com a posição que foi tomada por George W. Bush e a sua política em relação aos estrangeiros, sobretudo relativamente à guerra com o Iraque e que fez com que os EUA ficassem «mal vistos» perante muitos outros países, tendo esse factor afastado a possibilidade de o país assumir a liderança na Ronda Doha. Quanto aos países em desenvolvimento muitos deles ficaram desiludidos com os resultados da Ronda Uruguai. Essa desilusão baseou-se no facto de, com o *terminus* da Ronda Uruguai, os países em desenvolvimento terem de assumir novas responsabilidades em áreas como os serviços ou a propriedade intelectual. No entanto, a abertura dos mercados dos países em desenvolvimento a áreas como a agricultura ou os têxteis não foi aquela que havia sido esperada por estes. Nesta senda, um largo conjunto de países em desenvolvimento demonstrou-se relutante relativamente a uma nova Ronda da OMC, pelo menos até que os acordos que foram estabelecidos fossem efectivamente implementados.

Apesar de o descontentamento por parte dos países em desenvolvimento ser visível, os países desenvolvidos tinham como pretensão a realização de uma nova Ronda, pelo que tentaram prestar mais atenção aos interesses dos países em desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito às negociações no âmbito da agricultura. As cedências realizadas por parte dos países mais ricos fizeram com que os países em desenvolvimento olhassem para uma nova Ronda com um olhar mais optimista, surgindo a Reunião Ministerial de Doha, corria o ano de 2001⁷.

Desde logo, importa referir que a Ronda Doha foi alvo de várias crises no âmbito das suas negociações, tendo as mesmas colapsado, entre 2001 e 2008, quatro vezes. Existem vários factores que contribuíram para o facto de as negociações da Ronda Doha terem começado a correr mal tão rapidamente. Neste âmbito e, na senda do trabalho que vamos desenvolver, importam sobretudo

⁷ Theodore H. COHN (2017). *Governing Global Trade: International institutions in conflict and convergence*. Routledge, 2017. 5-269.

alguns factores. Desde logo, temos o facto de as decisões da OMC terem de se basear na existência de consenso. O número de partes contratantes subiu de forma exponencial entre os anos 60 e 80, ainda com o GATT, e hoje a OMC conta com 164 membros. Esse aumento levou a que o consenso começasse a ser muito difícil de ser obtido. Outro factor relevante tem a ver com o facto de, com a passar do tempo, ter sido dado um maior poder aos grandes países em desenvolvimento. Durante muitos anos os Estados Unidos e a União Europeia dominaram as negociações comerciais e esse paradigma começou a alterar-se com a entrada em cena de países como o Brasil ou a Índia. Outro dos factores que levou à instalação de uma crise no seio das negociações da Ronda Doha está directamente relacionado com o emergir de outros conflitos mundiais, como é o caso do terrorismo, do aquecimento global e da crise financeira que eclodiu em 2008. Estas crises retiraram espaço e importância às negociações comerciais e trouxeram à «tona» opiniões contrárias à liberalização do comércio, uma vez que este comércio contribui de forma negativa para a globalização. Por fim, um factor que também nos parece relevante para o fracasso da Ronda Doha e da fragilidade de própria OMC está relacionado com a mudança dos interesses comerciais no comércio global que passaram a estar virados para as cadeias de fornecimento regional. Em virtude desta situação, a importância das negociações no acesso a mercados da OMC decaiu.

As causas apresentadas anteriormente são alguns dos motivos que fizeram com que a Ronda de Doha não tenha corrido da melhor forma, dando origem a uma crise no seio da OMC⁸.

Concluindo, mediante a descrição efectuada acerca das Rondas de negociações que ocorreram com o GATT e depois com a OMC, podemos afirmar que todas as negociações permitem estatuir os benefícios e encargos gerados pelo comércio, tendo essas negociações consequências para os Estados Membros em todo o mundo⁹. É ainda razoável afirmar que a OMC se encontra numa profunda crise, continuando a ser necessário encontrar respostas efectivas para as necessidades e os interesses de todos os Estados-Membros desta organização.

⁸ Kent JONES (2010). *The Doha Blues: institutional crisis and reform in the WTO*. New York: Oxford University Press. 4-5.

⁹ John S. ODELL. *Negotiation trade*. 1.

CAPÍTULO II

1. Regra do Consenso nas negociações¹⁰

Desde 1959, a maioria das decisões legislativas do GATT e depois da OMC começaram a ser tomadas por via do consenso. Para compreendermos esta regra importa referir que, no âmbito das Organizações Internacionais e no que concerne às regras de tomada de decisão, podemos encontrar uma combinação de três tipos de regras de tomada de decisão no que concerne às negociações: temos a regra da maioria, que diz respeito a decisões que são tomadas por maioria de votos dos Estados-Membros, tendo cada membro um voto; temos também as ditas votações “ponderadas” que dizem respeito a decisões tomadas por maioria, ou maioria qualificada, na qual são atribuídos votos a cada Estado ou outros poderes processuais proporcionais à sua população, contribuição financeira para a organização, ou tendo em conta outros factores; por fim, temos a regra da “igualdade soberana”. Esta última é a regra utilizada nas decisões da OMC e visa, em termos teóricos, promover a igualdade soberana entre os Estados-Membros em organizações internacionais que tomam decisões por via de consenso ou unanimidade. Como refere Steinberg, “formalmente negam status, oferecem representação igual e poder de voto em organizações internacionais”¹¹.

A regra utilizada no seio da OMC é a da igualdade soberana na vertente do consenso. No âmbito do consenso, torna-se rele-

¹⁰ Artigo IX:1 da OMC consagra que esta organização deve continuar a praticar o consenso segundo o GATT de 1947. O consenso é definido em termos da aceitação, por todos os membros presentes no encontro, da decisão proposta. No entanto, quando o consenso não é possível, os procedimentos de votação demandam uma regra de maioria de 2/3 ou de 3/4, cada membro correspondendo a um voto.

¹¹ Richard H. STEINBERG (2002). *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*. The MIT Press. 349.

vante referir que não existe uma definição universalmente utilizada para o descrever. No entanto, normalmente é definido como a “ausência de discordância”. Como refere Kent Jones (2009), “na OMC o consenso representa a aceitação explícita ou implícita de todos os membros de um acordo que seja superior a qualquer alternativa prática”¹². Assim, por outras palavras, o consenso representa a existência de uma concordância forte sendo, apesar disso, mais fraca do que a unanimidade. A definição anterior obriga-nos, invariavelmente, a fazer uma distinção entre o consenso e a unanimidade. Assim, em termos gerais, o consenso significa que o texto é, num todo, aceitável, isto é não existe uma objecção formal dos Estados-Membros. No entanto, estes podem promover alterações ao texto, sem impedir que o mesmo seja adoptado¹³. Já a unanimidade diz respeito ao resultado de uma votação onde todos os membros estão de acordo, significando uma ausência total de oposição¹⁴. Este método oferece legitimidade às decisões que são tomadas. No entanto, também traz o inconveniente de, nos casos em que as instituições internacionais são compostas por muitos membros, dificilmente conseguir ser obtida essa unanimidade, dando origem a uma lentidão na tomada de decisões¹⁵.

1.1. Porquê o estabelecimento da regra do consenso

A regra do consenso estabeleceu-se no seio do GATT e foi bem acolhida quer pelos países em desenvolvimento quer pelos países desenvolvidos.

No âmbito das organizações internacionais, e historicamente, os países em desenvolvimento sempre se opuseram veemente-

¹² A noção apresentada deixa transparecer que alguns membros podem até não estar de acordo com a decisão, mas que estão disponíveis para garantir o consenso, desde que, a decisão lhes proporcione o melhor resultado possível para aquela questão.

¹³ Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2003-3526&language=PT>> Acesso em: 10 de Abril de 2019

¹⁴ Disponível em: <<http://groupfacilitation.net/Articles%20for%20Facilitators/Consensus%20&%20Unanimity.html>>. Acesso em: 18 de Março de 2019

¹⁵ Ricardo S. SEITENFUS (2002). *Manual das Organizações Internacionais*. Brasil: Livraria do Advogado. 47-49.

mente a uma votação ponderada, uma vez que consideravam que facilmente os países desenvolvidos e mais ricos poderiam estabelecer acordos contra os seus interesses. Esta situação não aconteceria numa decisão que tivesse por base o consenso, uma vez que este, teoricamente, permitiria cumprir o princípio da igualdade soberana dos estados¹⁶.

A regra do consenso também foi apoiada pelos países desenvolvidos. A partir da década de 60 deu-se um aumento exponencial do número de partes contratantes do GATT, e os países desenvolvidos receavam que as novas partes contratantes pudessem formar alianças e insurgir-se contra os interesses destes, caso as decisões se baseassem nas regras de maioria simples ou de dois terços. Assim, se as decisões fossem tomadas por essa via, passaria a não ser necessária a concordância dos países desenvolvidos, devido ao grande número de países em desenvolvimento. Para além disso, os países mais poderosos também propendem para as regras da igualdade soberana, no seio da OMC, uma vez que criam oportunidades e estabelecem diversos incentivos a certos países em desenvolvimento de forma a garantir que as negociações sejam bem-sucedidas e de que os seus interesses sejam prosseguidos. Podemos afirmar que os países com mais poder no âmbito da OMC pretendem cumprir os seus objectivos e garantir que as suas pretensões são levadas a cabo. Assim, os objectivos destes países devem ser coordenados com os interesses dos outros países; ou seja, estes devem possuir informações relativamente aos países pertencentes à OMC, passando estas informações por compreender os seus interesses de forma a proporcionar uma concordância com as propostas dos países mais poderosos. Posto isto, na prática a regra do consenso acabou por ser adoptada também devido à pressão dos países desenvolvidos¹⁷.

¹⁶ Richard H. STEINBERG. *In the Shadow of Law or Power?*. 361.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/07.pdf>> Acesso: 14 de Abril de 2019. p. 91-92.

1.2. O consenso garante uma maior legitimidade das decisões?

Tendo em conta o panorama apresentado anteriormente, os resultados internacionais cujas decisões se baseiam no consenso podem, aparentemente, garantir uma maior legitimidade das decisões do que um sistema de votação ponderada. No entanto, apesar de cada um dos membros pertencentes à OMC ter direitos de voto iguais, de qualquer membro ter direito de veto e de isto pressupor que este sistema seja democrático, na prática raramente esta situação se efectiva.

É notório que não estamos perante um sistema completamente democrático devido às inúmeras queixas realizadas no sentido de a agenda ser definida somente pelos países mais poderosos. Apesar disso, é também relevante mencionar que foram feitos alguns progressos e começou a ser dada alguma importância a certos países em desenvolvimento e, uma vez que estes representam cerca de dois terços dos membros, têm vindo a participar de forma cada vez mais activa nas discussões. Assim, há uma maior inclusão de alguns países, proporcionando uma maior transparência¹⁸.

Por fim, é relevante referir que alguns autores têm uma visão optimista no que concerne à forma como as decisões são tomadas, forma essa que aparentemente permitiria garantir a transparência das decisões¹⁹. No entanto, propendemos a considerar que é difícil encontrar um sistema democrático na OMC porque se, em teoria, o consenso protegeria os países mais fracos, na prática a força dos números não impede que a vontade prosseguida seja sempre a dos países ricos²⁰.

¹⁸ Segundo o glossário da OMC, a transparência diz respeito ao grau como as políticas, práticas comerciais, e os processos pelos quais elas são estabelecidas, são abertos e previsíveis.

¹⁹ Esta visão foi-nos trazida por M. Suppermaniam, embaixador da Malásia na OMC.

²⁰ Fatoumata JAWARA / Aileen KWA. *Behind the scenes at the WTO*. 20-21.

1.3. A regra do consenso e a dependência dos países em desenvolvimento

Como ficou perceptível anteriormente, e tendo em conta a nossa posição, é notório que a regra do consenso está associada a alguns problemas que, na sua génese, não deviam existir. A grande maioria desses problemas pende para os países em desenvolvimento, sobretudo no que concerne à dependência dos mesmos face aos países desenvolvidos. Nesta secção iremos ver, de forma mais aprofundada, cada uma dessas vicissitudes.

Importa desde logo referir que a regra do consenso pode tornar-se muitas vezes inibidora relativamente a certas propostas, uma vez que cada país tem direito de veto. Nesta senda, os países em desenvolvimento acabam por não apresentar qualquer proposta, uma vez que sabem que os países desenvolvidos podem vetar as suas propostas e, portanto, acabam por nem chegar a formulá-las²¹. No seguimento do que acabamos de referir, podemos servir-nos das palavras de Jawara e Kwa (2003): “não importa o esforço que os países em desenvolvimento dedicam à produção de documentos de posição confiável, uma vez que estes não conseguirão nada sem o apoio dos países ricos. Assim, os países em desenvolvimento têm, literalmente, duas opções: ou são excluídos ou ficam diminuídos enquanto país”²². Seguindo esta linha de pensamento, chegamos rapidamente a um outro problema. Deste modo, podemos afirmar que os países em desenvolvimento para fazerem valer os seus interesses legítimos estarão intimamente dependentes do apoio dos países com mais poder, pelo que acabam por fazer cedências em certas matérias votando ao lado dos mais poderosos com a pretensão de virem posteriormente a receber o apoio destes. Outro dos problemas está associado ao facto de o consenso pressupor a existência de uma reunião e de os Estados-Membros estarem presentes nessa reunião. No entanto, muitos países não

²¹ De notar que existem ainda outros problemas que não vamos explanar neste desiderato, como a criação de uma tensão entre o poder legislativo e o poder judicial no seio da OMC.

²² Craig VANGRASSTEK (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. Geneva: World Trade Organization 212.

têm presença permanente em Genebra logo, esses países nunca se poderão opor às decisões que são tomadas por via do consenso. Além disso, alguns países têm delegações muito pequenas e o facto de existirem reuniões a ocorrer em simultâneo leva a que não possam participar em todas elas. Outro problema que pode ser apontado está relacionado com o facto de não existir voto secreto na tomada de decisões. O que acontece, na prática, é que muitos países em desenvolvimento acabam por temer as consequências que vão advir da manifestação pública do seu descontentamento e, portanto, mantêm-se em silêncio. Ora, a ausência de objecção é equiparada ao consenso, o que faz com que os países em desenvolvimento acabem por ceder e concordar com decisões que os podem prejudicar²³.

Com base nos problemas que apresentámos anteriormente, podemos afirmar que os resultados das negociações da OMC não pressupõem um peso igual de todos os países membros desta organização. Os países divergem no seu tamanho, no seu desenvolvimento, mas também na sua importância no que se refere ao comércio mundial. O poder nas negociações dos membros da OMC tem em conta vários factores atinentes a esses Estados, tais como a população, a riqueza, e o volume de comércio, tendo em conta o PIB *per capita* e o volume de importações que o país pode suportar. Através dos factores mencionados *supra* torna-se mais fácil estabelecer a importância e o peso de cada membro da OMC no que concerne ao seu poder negocial. Estas desigualdades entre os membros da OMC irão necessariamente levar a consequências no que concerne às negociações comerciais e ao peso de cada um destes membros²⁴. Deste modo, as relações entre os estados são sempre influenciadas pela respectiva distribuição dos seus recursos, ou seja, embora haja casos onde se produzem resultados imprevistos, nos quais os estados menos poderosos podem obter resultados favoráveis em relação aos estados com mais poder, esta é uma excepção.

Por fim, é necessário referir que, com o passar do tempo, começaram a emergir novos países que aumentaram o seu poder em

²³ Amrita NARLIKAR (2002). *The politics of participation: Decision-making processes and developing countries in the world trade organization*. Routledge. 174-175.

²⁴ Rorden WILKINSON. *What's Wrong with the WTO*. 50-51.

termos negociais; é o caso da Índia, do Brasil e da China, assim como outros países em vias de desenvolvimento. Este acréscimo de importância deu-se devido sobretudo a dois factores: por um lado, o aumento do protagonismo destes países no comércio internacional; por outro, devido ao facto de estes passarem cada vez mais a assumirem-se como representantes dos pequenos países em desenvolvimento, através do estabelecimento de alianças que depois são representadas no mecanismo informal da Sala Verde²⁵.

1.4. A questão da soberania

A regra da igualdade soberana confere, de forma mais provável, legitimidade aos resultados que provêm das negociações. Nesta senda, as regras de igualdade soberana são mais úteis do que o voto ponderado, uma vez que trazem informações relevantes no que concerne à elaboração da agenda dominada por estados poderosos, pois é a partir delas que se podem criar agendas mais facilmente aceitáveis por todos.

A regra do consenso das decisões tomadas no âmbito das organizações internacionais, e no nosso caso no seio do GATT e depois da OMC, traz consigo algumas dúvidas entre a relação do poder dos estados e do direito internacional.

Uma das questões mais relevantes está relacionada com o facto de os Estados-Membros mais poderosos dentro da OMC, como os EUA ou a UE, aceitarem e concordarem com a regra do consenso no âmbito da tomada de decisões dentro da OMC. Formalmente, os países mais fracos têm direito de veto; logo, têm poder formal para bloquear as decisões que podem reflectir a vontade dos países mais poderosos. No entanto, este problema é facilmente resolvido através da utilização de vários instrumentos por parte dos países desenvolvidos, como o sistema da Sala Verde, onde os EUA e a UE dominam as negociações assim como os resultados na OMC desde o tempo do GATT, e mesmo estando perante um processo decisório por consenso²⁶.

²⁵ A este propósito ver ponto 2 do Capítulo II.

²⁶ Richard H. STEINBERG. *In the Shadow of Law or Power?*. 349-365.

1.5. Possíveis alterações à regra do consenso

O papel da OMC passa por garantir um espaço no qual os seus Estados-Membros possam negociar acordos comerciais, assim como garantir que os mesmos são implementados. No entanto, com o aumento do número de membros e o surgimento de questões nas quais os Estados se mostram menos maleáveis, torna-se cada vez mais complicado que as decisões sejam tomadas por via do consenso.

No seguimento das vicissitudes originadas pela regra do consenso, várias vozes emergiram no sentido de promover uma alteração da regra do consenso no seio das decisões tomadas, como é o caso de Narlikar (2002), apresentando para o efeito um conjunto de soluções para os problemas criados pela regra do consenso. Em termos essenciais, as mudanças passariam por uma simplificação das discussões²⁷, tornando o âmbito das negociações o mais estrito possível, através da discussão de questões o mais concretas possível e também pela conversão do sistema informal da Sala Verde²⁸, propondo-se a sua formalização e prevendo-se que cada reunião tivesse a presença de 30 Estados para se ultrapassar os problemas que surgem no início das negociações.

Por fim, importa referir que, apesar das soluções apresentadas anteriormente, autores como Michael Davis ou Richard Woodward (2014) argumentam que a Sala Verde não é o “remédio” para todos os problemas, não podendo ser utilizada como “paliativo” para a regra do consenso²⁹. Propendemos para esta opinião, uma vez que este sistema de decisão, no seu estado puro, poria em causa a legitimidade da tomada de decisões, já que não permitiria a intervenção dos Estados-Membros mais fracos³⁰. Como defende

²⁷ Amrita NARLIKAR. *The politics of participation*, 177-178.

²⁸ A este propósito ver ponto 2 do Capítulo II.

²⁹ Tem sido defendida a perspectiva de que o consenso pode ser um método para que as decisões sejam tomadas à porta fechada. Apesar de a regra do consenso não impedir essa possibilidade, a existência de reuniões à porta fechada não pode ser vista como um argumento contra o consenso, mas sim como um problema de transparência processual que se pode efectivar por meio de qualquer modo de tomada de decisão.

³⁰ Michael DAVIES / Richard WOODWARD (2014). *International Organizations: A Companion*. London: Edward Elgar. 346.

Odell (2013), a solução pode passar por encontrar regras suplementares que restrinjam a possibilidade de os estados bloquearem o consenso³¹.

2. Sala Verde³²

Terminámos o ponto 1.5 deste Capítulo II com a referência ao sistema da Sala Verde, tendo este sido apontado por alguns autores como solução viável para os problemas levantados pela regra do consenso. Neste ponto dois iremos desenvolver esta questão e tentar perceber o porquê de propendermos para a opinião de que, no seu estado puro, este sistema não pode ser visto como uma solução viável.

2.1. Origem

Nos primórdios do GATT não existia a necessidade de uma Sala Verde para que se conseguisse obter o consenso necessário para a tomada de decisões no seio do GATT. Nesta senda, os EUA tinham uma importância enorme, na medida em que eram o país que tomava quase todas as iniciativas.

Em 1958 foi fundada a Comunidade Económica Europeia e o conjunto de países ao qual se viria a dar posteriormente o nome de União Europeia começou a ganhar destaque no comércio mundial. A juntar a este factor, já nas décadas de 1970 e 1980, deu-se um aumento sucessivo do número de membro do GATT e os problemas começaram a ser cada vez mais complexos, o que tornou necessária a criação de um sistema mais elaborado. Nesta senda, os países desenvolvidos começaram a procurar grupos adicionais com o objectivo de facilitar a tomada de decisões, tanto no interior

³¹ John S. ODELL. *Negotiation trade*. 12.

³² A designação vulgarmente utilizada para descrever este sistema informal é “Green Room”.

como fora do GATT³³, tendo-se ouvido falar pela primeira vez em Sala Verde³⁴.

Em termos genéricos, a Sala Verde é um mecanismo de tomada de decisão da OMC introduzido pela primeira vez no GATT durante a Ronda de Tóquio (1973-79). A sua designação tem por base o nome de uma pequena sala de conferências confinante com os escritórios do Director Geral, uma vez que estas sessões foram inicialmente organizadas nesse espaço, vulgarizando-se o termo independentemente de serem realizadas nesse ou noutro espaço.

A Sala Verde encerra em si reuniões informais que, por norma, têm como participantes o Director Geral da OMC e as delegações mais importantes no que concerne às negociações comerciais multilaterais. Inicialmente, estas sessões tinham uma participação muito diminuta, demonstrando a dimensão desta Sala a sua verdadeira intenção, isto é, a sua pequenez combinava com o número de membros que poderiam participar nessas reuniões. Assim, ainda durante o GATT e na Ronda de Tóquio participavam menos de oito delegações; no entanto, houve um alargamento do número de participantes e, após a Ronda do Uruguai, ainda durante o GATT, era já entre 25 a 30 o número de participantes³⁵.

São notórias ao longo do tempo as alterações a este sistema. Apesar disso, este foi um dos instrumentos que transitou do GATT para a OMC e que tem como objectivo obter de forma mais facilitada a tomada de decisões por via do consenso³⁶. A Sala Verde visa analisar possíveis soluções para questões fulcrais que se encontrem em discussão e alcançar, se possível, um acordo preliminar, sendo esse acordo posteriormente apresentado aos restantes membros da OMC para que o mesmo possa ser adoptado por todos³⁷.

A Sala Verde continua a existir, embora cada vez mais fundida com a diplomacia relacionada com a criação de alianças, isto é,

³³ Nesta senda, foram criados alguns grupos relevantes, tais como o grupo consultivo de dezoito países (CG.18), tendo o mesmo sido criado para vigorar de forma temporária em 1975, acabando por se tornar permanente em 1979, tendo realizado a sua última reunião em 1987, altura em que as negociações da Rodada Uruguai se iniciaram.

³⁴ Kent JONES. *The Doha Blues*. 93.

³⁵ Theodore H. COHN. *Governing Global Trade*. 5-17.

³⁶ Kent JONES. *The Doha Blues*. 95.

³⁷ Peter VAN DEN BOSSCHE / Werner ZDOUC (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization*. Cambridge University Press. 158.

com a designada “Sala Verde flutuante”. De referir que desde a criação da Sala Verde os EUA e a União Europeia estiveram sempre presentes nestas reuniões, sendo normalmente acompanhados pelo Japão e pelo Canadá. No entanto, com a Ronda de Doha e o avanço da mesma, o grupo mais importante nas negociações era composto, naturalmente, pelos EUA e pela União Europeia, incluindo por vezes países como o Brasil, a Índia e a Austrália. No decorrer desta mesma Ronda, e dependendo dos interesses em causa, por vezes eram convidados outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Assim, desde a criação do GATT em 1947 e até meados da década de 60 do século XX, os EUA dominaram a política e as decisões que eram tomadas no âmbito da mesma. Posteriormente, os EUA começaram a dividir essa importância com a União Europeia, dependendo da sua aquiescência a aprovação de qualquer acordo da OMC. No entanto, este paradigma alterou-se com o tempo, quando países como o Brasil ou a Índia começaram a emergir e a tecer críticas ao modelo instalado, insurgindo-se em nome dos interesses dos países em desenvolvimento³⁸.

Concluindo, podemos afirmar que, ao longo do tempo, o número de participantes presentes na Sala Verde foi aumentando, uma vez que o número de Estados-Membros pertencentes ao GATT e depois à OMC também terá aumentado exponencialmente. O acréscimo do número de países presentes nestas reuniões também está relacionado com o aparecimento de países em desenvolvimento com poder negocial. Apesar disso, continuam a existir países aos quais nunca é dada oportunidade de fazer parte destas reuniões, levando-os a criticarem este sistema informal.

2.2. A função prática da Sala Verde

Como foi dito anteriormente, a regra de decisão dentro da OMC no que diz respeito às negociações é a regra do consenso. No entanto, numa organização com tantos membros, esta regra por vezes inviabiliza a tomada de muitas decisões. Por este motivo foi criada a denominada Sala Verde, que consiste em tentar tornar mais simples as deliberações no seio da OMC, participando, neste âmbito, um conjunto restrito de representantes de países sele-

³⁸ Craig VANGRASSTEK. *The History and Future of the World Trade Organization*. 204.

cionados. Neste contexto, a Sala Verde introduziu um modelo de negociações onde os países mais poderosos e mais desenvolvidos podem limitar a importância nas negociações dos países que foram emergindo neste âmbito³⁹.

A Sala Verde passou a desempenhar um papel imprescindível no que concerne à condução das negociações comerciais, uma vez que o consenso passou a ser muito difícil de se obter através de reuniões onde estivessem presentes todos os membros. A OMC é composta por muitos membros, e em teoria qualquer um deles tem poder de veto sobre qualquer acordo. No entanto, quando existe um impasse nas negociações, o Director-Geral pode usar este mecanismo da Sala Verde para facilitar as negociações. Deste modo, é nesta Sala que decorrem reuniões entre os Estados-Membros que se encontrem estritamente ligados a determinados aspectos no seio das negociações comerciais multilaterais.

A finalidade destas reuniões é a de atingir um acordo como base para obtenção de um eventual consenso entre os membros mais importantes e no que se refere à discussão de assuntos fracturantes nas negociações⁴⁰. Noutras palavras, este sistema informal tem por base a necessidade de facilitar o diálogo entre um número restrito de países, diálogo esse que se pressupõe dar origem a uma convergência relativamente a um conjunto de pontos difíceis de debater e que depois constituirá uma base para o consenso entre todos os membros da OMC. Nesta senda, as reuniões na Sala Verde são consideradas verdadeiras negociações. No entanto, importa referir que não impõem uma decisão final. Estas negociações têm um carácter “quase-oficial”, uma vez que os encontros são feitos de forma informal, pretendendo com eles que posteriormente seja apresentado um acordo viável que todos os membros possam aprovar, obtendo-se por essa via o consenso⁴¹. Deste modo, depois das negociações na Sala Verde, as mesmas são apresentadas numa reunião plenária formal a todos os membros da OMC para que estes as aprovem e normalmente o que foi estipulado nessa reunião

³⁹ Kent JONES. *The Doha Blues*. 89.

⁴⁰ Kent JONES. *Green room politics and the WTO's crisis of representation*. 349.

⁴¹ Kent JONES. *Green room politics and the WTO's crisis of representation*. 350.

informal é aceite por consenso, sem que sejam feitas quaisquer alterações ou recorrendo-se apenas a pequenas modificações⁴².

Poderíamos ser levados a crer que o aumento significativo do número de membros que participam nas reuniões da Sala Verde e o facto de não ser imposta uma decisão final, tendo de haver uma reunião posterior para que sejam aprovadas as negociações aí efectuadas, fariam com que este sistema fosse pacífico e aceite entre os Estados-Membros da OMC. No entanto, não é isso que se verifica, continuando a ser feitas críticas a este sistema.

2.3. Críticas negativas e positivas apontadas à Sala Verde

Os países em desenvolvimento têm apontado várias críticas ao modelo da Sala Verde, a maioria das quais corroboramos. Apesar disso, é necessária uma apreciação imparcial e destacar também os pontos positivos que podem advir deste sistema informal de negociação.

No que concerne à crise no seio do sistema da Sala Verde, esta começou a ser mais visível a partir de 1999 com a reunião da OMC em Seattle, onde ficou vincado um cepticismo cada vez maior no que diz respeito a este sistema. Assim, a falta de preparação relativamente aos assuntos que deveriam ser tratados nessa reunião levou a que não tivesse sido estabelecido um acordo acerca da agenda para uma nova Ronda de comércio. Devido a esta situação, a representante dos EUA na altura, Charlene Barshevky, considerou que a única forma de se conseguir chegar a um entendimento seria através de uma reunião na Sala Verde, onde participaria um conjunto de países. O resultado foi catastrófico, ou seja, para além de as negociações terem falhado novamente, não se chegando por essa via a um acordo, mesmo que tivesse sido estabelecido um acordo a probabilidade de este não ser aceite pelos restantes membros era elevadíssima. Com este episódio ficou bem presente a ideia de que, no seio da OMC, se estava a tentar obter um consenso sem que fossem tidas em conta as opiniões dos países em desenvolvimento⁴³.

⁴² Richard H. STEINBERG. *In the Shadow of Law or Power?*. 355.

⁴³ Kent JONES. *The Doba Blues*. 97.

Tendo em conta o panorama estabelecido anteriormente, e quanto às críticas negativas, os países em desenvolvimento cedo começaram a criticar a diplomacia do GATT, pois estes membros consideravam que as suas pretensões não eram tidas em conta neste sistema, uma vez que muito raramente eram convidados a fazer parte dessas reuniões. Neste âmbito, importa referir que a Sala Verde assenta num modelo de negociação que representa a possibilidade de os países com mais poder conseguirem controlar os processos de negociação. Nesta senda, os países desenvolvidos têm a possibilidade de controlar a agenda de negociações, uma vez que é deixado de parte um conjunto de membros da OMC. Logo, os membros que participam nestas reuniões podem evitar o surgimento de questões difíceis de solucionar e evitar cedências que eventualmente teriam de ser feitas caso houvesse um processo mais igualitário. Por outras palavras, através deste sistema estes países poderão avançar de forma mais facilitada para o seu resultado politicamente óptimo, sendo essa benesse muitas vezes conseguida à custa de participantes que não têm tanto poder.

Outra das grandes objecções a este sistema está relacionada com o número relativamente baixo de membros que participam nestas reuniões, constituindo um dos exemplos mais utilizados por diversos autores para criticar a falta de transparência na tomada de decisões da OMC. A própria participação daqueles que costumam ter maior preponderância nestas reuniões pode não ser suficientemente inclusiva para que essas decisões possam realmente interessar a todos os membros da OMC⁴⁴.

Paralelamente, e fazendo uma crítica positiva a este sistema, podemos afirmar ser inteiramente verdade que este sistema garante uma maior facilidade na tomada de decisões no que concerne a determinados assuntos que assumem uma grande complexidade. Importa referir que existem autores que consideram que este mecanismo de tomada de decisão é útil, como é o caso de Craig VanGrasstek (2013)⁴⁵, que refere que estas reuniões permitem e garantem a tomada de decisões relativamente a negociações multilaterais difíceis de ser levadas a cabo através de sessões plenárias,

⁴⁴ Kent JONES. *The Doha Blues*. 88.

⁴⁵ Craig VANGRASSTEK. *The History and Future of the World Trade Organization*. 209.

sobretudo no caso de terem de existir cedências por parte de alguns membros. Existem ainda outros autores que recordam com carinho o bom uso que o Director-Geral Arthur Dunkel colocou nessa instituição, afirmando que terá sido por muitos anos altamente eficiente⁴⁶. Quanto aos Estados-Membros que não criticam este sistema importa referir que são sobretudo aqueles que participam nestas reuniões.

Tendo em conta os diversos pontos de vista apresentados, podemos afirmar que se, por um lado, este sistema informal afasta e veda por completo a possibilidade de defesa dos interesses de todos os países que não participam nestas reuniões, sendo os mesmos confrangidos e até obrigados a aceitar decisões provenientes de negociações nas quais não intervieram⁴⁷, por outro oferece uma maior rapidez na tomada de decisões, evitando impasses durante as negociações.

2.4. Possíveis reacções à Sala Verde

Tendo em conta as críticas apresentadas no ponto anterior, importa-nos fazer um breve apontamento relativamente a uma solução que se poderia aplicar para que as decisões nesse sistema comesçassem a ser mais transparentes, permitindo um maior contentamento por parte dos países em desenvolvimento.

A solução que propomos foi, entre todas, a que nos pareceu mais equilibrada e adequada, sendo proposta por Blackhurst. Tal como este autor, consideramos que o sistema da Sala Verde deve continuar a ser utilizado, embora de forma ponderada. Assim, sempre que o interesse em questão for suficientemente estreito de forma a que todos os membros que com ele estão relacionados possam participar nessas reuniões sem que se exclua qualquer membro que nele pretenda participar, a Sala Verde tem de continuar a ser o mecanismo utilizado. Por sua vez, quando se torna impossível que numa reunião da Sala Verde sejam incluídos todos

⁴⁶ Falamos em autores como Blackhurst e Hartridge.

⁴⁷ Luis Espinosa SALAS (2005). *Ecuador y la OMC: una estrategia de negociación para el siglo XXI*. Abya-Yala. 85.

aqueles que pretendem nessa reunião participar, este sistema acaba por corroer a credibilidade da OMC e deverá ser afastado⁴⁸.

Apesar de concordarmos com a hipótese anterior, esta nunca se chegou a efectivar, nunca tendo sido posta em prática, pelo que se torna relevante perceber que mecanismos podem ser utilizados pelos países em desenvolvimento para proteger os seus interesses. Nesta senda, os países mais fracos têm alguns mecanismos que podem utilizar para proteger os seus interesses. Kent Jones enuncia alguns na sua obra: a possibilidade de se infiltrarem na Sala Verde, participando nas reuniões tal como os membros que fazem parte dela, mas sem que tenham sido convidados para o efeito; tentarem obter apoio de um dos membros que participem na Sala Verde, podendo por essa via ver os seus interesses aí representados; tentarem juntar-se a outros membros que não tenham representatividade na Sala Verde com o objectivo de alargar os seus poderes⁴⁹.

Propendemos a defender uma das duas últimas opções, sendo a terceira opção o método mais utilizado pelos países em desenvolvimento, criando-se, para o efeito, alianças⁵⁰.

⁴⁸ Richard BLACKHURST (2000). *Working paper No. 63, Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle*. Stanford University. 2000. 8-9.

⁴⁹ Kent JONES. *The Doha Blues*. 0-91

⁵⁰ Tema a ser desenvolvido no Capítulo III.

CAPÍTULO III

1. Possíveis soluções aos problemas trazidos pela regra do consenso e pela Sala Verde

Neste capítulo pretendemos encontrar algumas soluções para os problemas que advêm quer da regra do consenso quer do sistema informal da Sala Verde. Como referimos no ponto 2.4 do Capítulo II, existem vários mecanismos que podem ser utilizados pelos países em desenvolvimento, tais como as alianças⁵¹, que trataremos de forma aprofundada neste Capítulo III.

Apesar de no nosso desiderato, e neste Capítulo III, analisarmos as alianças, é necessário referir que existem outras soluções possíveis. Neste âmbito, entre as soluções possíveis, sobretudo para a Sala Verde, estão a solução que foi apresentada por Blackhurst e à qual nos referimos no ponto 2.4 do Capítulo II, e a criação de um subgrupo de Estados-Membros da OMC por via de um “Conselho Consultivo da OMC”. Este Conselho Consultivo não teria reuniões periódicas, servindo apenas para reunir nos casos em que a Sala Verde não tivesse capacidade para acomodar todos os membros da OMC que pretendessem participar nessas negociações. No entanto, neste último Capítulo não iremos tratar estas opções porque nunca existiu uma tentativa de as implementar, pelo que daremos preferência a uma solução concreta e bastante utilizada no seio da OMC.

⁵¹ Em inglês “coalitions”.

1.1. Alianças – o que são?

Quando falamos em alianças⁵² referimo-nos a grupos informais com agendas comuns. Como foi referido anteriormente⁵³, a regra do consenso no comércio multilateral exprime um segmento essencial da estrutura de governança internacional. No entanto, a preocupação relativamente à legitimidade e responsabilização da OMC é cada vez maior. A crise agudizou-se sobretudo a partir de 1999, com a Reunião Ministerial de Seattle, que deu ênfase à questão da parca participação dos países em desenvolvimento nas principais deliberações relativas ao comércio internacional. À época, a falta de transparência referente a certas negociações e os poucos recursos económicos da maioria dos países em desenvolvimento originava o seu afastamento de diversos processos de tomada de decisão.

Devido ao cenário descrito anteriormente, os países em desenvolvimento têm vindo a formar alianças, sendo esse um dos meios que visa garantir a sua representação na OMC⁵⁴. No entanto, importa frisar que os países que fazem parte destes grupos não são, de todo, homogêneos. Tal como refere Costantini *et al.* (2007), as alianças são formadas por países que, embora apresentem preferências heterogêneas, possuem um conjunto de interesses semelhantes e adoptam uma posição comum nas negociações com o objetivo de aumentar o seu poder colectivo nas negociações⁵⁵. Nesta senda, as alianças pressupõem a criação de grupos informais permitindo que certas questões possam ser discutidas entre os países que pertencem a estes grupos, mas que possuem características

⁵² Nestes grupos temos alguns exemplos como: o Cairns Group do qual faziam parte 19 países onde estavam incluídos o Brasil, a Argentina e a Austrália; o “New Quad” onde tínhamos ao EUA, a UE, o Japão, a Austrália, o Brasil e a Índia; mais recentemente surgiu o “Group of Twenty industrializing developing nations” do qual fazem parte países como a Índia, o Brasil ou a China.

⁵³ A este propósito consultar o Capítulo II.

⁵⁴ Mayur PATEL. *New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making in the WTO*. Associate, Global Trade Governance Project, Global Economic Governance (GEG) Programme, University of Oxford. 2.

⁵⁵ Valeria COSTANTINI *et al.* (2007). *Bargaining Coalitions in the WTO: Agriculture Negotiations*. Blackwell. 866.

diferentes⁵⁶. Esta possibilidade começou a ser introduzida já no final do GATT e nos períodos iniciais das OMC, representando uma solução possível e viável para os problemas advindos das decisões tomadas por via do consenso e do sistema da Sala Verde.

Como referimos no Capítulo II, a maior parte das decisões tomadas no âmbito da OMC são por consenso e, como sabemos, alguns países em desenvolvimento, sobretudo aqueles com menores dimensões e mais pobres têm menos poder nas relações económicas internacionais. Assim, para que estes possam defender os seus interesses é normalmente usado este sistema de criação de alianças⁵⁷. As alianças permitem que os países em desenvolvimento sintam que os seus interesses são tidos em conta e as suas preocupações devidamente ouvidas. Craig VanGrasstek (2013) considera que “as alianças são a marca da diplomacia da OMC”⁵⁸.

No que diz respeito à Sala Verde, a introdução das alianças permite ainda que negociações importantes e discutidas nesse sistema informal incluam a participação de membros que fazem parte destes grupos. Essa presença ocorre sempre que as matérias discutidas na Sala Verde sejam relevantes para esses países, permitindo que estes Estados-Membros da OMC vejam representados os seus interesses, facilitando por essa via o processo de negociações e proporcionando uma maior transparência às decisões tomadas.

1.2. Benefícios das alianças

Nesta secção iremos atribuir especial relevo aos benefícios das alianças no que concerne a posteriores negociações no âmbito da OMC.

A participação em alianças é importante para obter negociações comerciais multilaterais e pode servir como estratégia para os países menos poderosos conseguirem ter alguma importância

⁵⁶ Importa referir que as EUA e a União Europeia, mesmo dentro destes grupos, continuam a ter algum poder.

⁵⁷ Carolyn Deere BIRKBECK / HARBOURD (2011). *Developing Country Coalitions in the WTO: Strategies for Improving the Influence of the WTO's Weakest and Poorest Members*, 2011, 2.

⁵⁸ Craig VANGRASSTEK. *The History and Future of the World Trade Organization*. 92.

nessas negociações⁵⁹. Como referimos no ponto 3.1 deste Capítulo III, a introdução das alianças permite que as decisões importantes e que são discutidas na Sala Verde incluam a participação de membros das alianças sempre que as matérias forem relevantes para esses, fazendo com que sejam representados os seus interesses nessas reuniões. Assim, quer a questão da Sala Verde quer o problema da representação no seio da OMC deram origem ao recurso a alianças para facilitar todo o processo de negociação.

No que diz respeito às alianças e à possibilidade de países que delas façam parte participarem nas negociações da Sala Verde para que posteriormente se consigam obter acordos em matérias relevantes, a melhor forma de o fazer diz respeito a uma discussão séria da matéria em questão. Por exemplo, se os interesses do grupo que formou a aliança disserem respeito ao sector agrícola, pode eventualmente realizar-se um acordo sobre esse tema com os membros pertencentes a este grupo.

Estes grupos têm ainda o benefício de permitir a defesa e representação dos interesses de países que, de outra forma, não os poderiam defender, permitindo uma representação mais alargada e que abarque estes países, assim como uma participação mais activa destes países em processos de negociação. As alianças podem ter, desta forma, influência directa nas negociações que estão a ser efectuadas no seio da OMC.

Outro dos benefícios que inicialmente foi trazido por estas alianças remete-nos para a criação de um ambiente de solidariedade entre os países em desenvolvimento para que juntos pudessem ter um maior impacto nas negociações comerciais, sobretudo na Reunião Ministerial de Cancun. Estes países começaram a optar por este método pois tornou-se benéfico, nas negociações comerciais, actuarem em grupo.

Estas alianças permitem ainda que todos saiam a ganhar, uma vez que os benefícios de uns compensam as perdas de outros. Assim, estas alianças trazem consequências positivas para os países que nelas participam, permitindo uma coordenação entre os países e garantindo uma distribuição equitativa desses benefícios entre os

⁵⁹ Moonhawk KIM. *Why Coalesce?: Informal Coalitions in Multilateral Trade Negotiations*. 7.

países que nelas participam, uma vez que os países se apresentam como iguais.

Tendo em conta tudo o que foi dito anteriormente, podemos afirmar que estes grupos surgem como uma tentativa de ultrapassar a desvantagem proveniente do modelo da Sala Verde. Assim, os países mais fracos normalmente formam alianças para tentar melhorar o seu poder no âmbito das negociações. Ao juntarem-se formando grupos, estes países obtêm o poder que sozinhos não teriam.

1.3. Pontos fracos das alianças

Nesta secção importa referir que as alianças podem ter consequências inversas àquelas para as quais foram criadas, que importa conhecer e às quais devemos dar alguma relevância.

Algumas das consequências mais nefastas estão ligadas aos países desenvolvidos. De facto, quando estes não fazem parte dos grupos que são formados, tentam muitas vezes abordar os países pertencentes a estas alianças com o objectivo de os dissuadir, através de alguns meios como, por exemplo, através da utilização de mecanismos menos próprios tentando coagir os membros que façam parte de certas alianças a abandoná-las, através de ameaças de falta de apoio em questões posteriores. Consideramos que, para persuadir este tipo de iniciativas, a melhor forma será a que está relacionada com a criação de benefícios e incentivos para estes membros. No entanto, importa referir que essa estratégia não é desinteressada e pretende sobretudo a tomada de uma posição mais amistosa e aquiescente relativamente às negociações comerciais multilaterais. Apesar disso, parece-nos ser a mais sensata^{60 61}. Outra das consequências nefastas destas alianças está relacionada com o facto de existir um risco na diminuição dos ganhos decorrentes das negociações para cada país. A circunstância de alguns países

⁶⁰ Craig VANGRASSTEK. *The History and Future of the World Trade Organization*. 95.

⁶¹ De referir que têm também surgido diversos fóruns que se confundem com as ditas alianças. Este é um fenómeno que começou a verificar-se e diz respeito à existência de uma fusão das denominadas salas verdes com a diplomacia relacionada com as alianças, dando origem ao surgimento das denominadas “salas verdes flutuantes”. Estas salas são fóruns que ocorrem durante os períodos de negociação e que têm como objectivo evitar a existência de impasses, impasses esses que surgem das alianças que foram anteriormente formadas.

se absterem de participar nas negociações poderá dar origem à diminuição do seu próprio bem-estar, não só no presente, mas também no futuro, colocando em perigo o sistema de negociação da OMC que se baseia no consenso⁶². Para além disso, podemos ainda apontar o facto de os países desenvolvidos fazerem parte de algumas alianças e acabarem por influenciar a posição dos países mais pobres e fazerem prevalecer os seus interesses.

Embora, os pontos negativos apresentados anteriormente sejam, no nosso entender, os mais gritantes existem autores que apresentam outras fragilidades provenientes destas alianças. É o caso de Olson (1999), que refere que as alianças podem dar origem a problemas de acção colectiva uma vez que, quanto maior for o grupo, menor será a importância das contribuições individuais, o que pode levar a casos de *free-riding*⁶³ ⁶⁴. Relativamente a este problema, há autores que encontram solução, como é o caso de Hardin (1982), ao considerar que este problema pode ser ultrapassado através dos membros que possam estar dispostos a suportar os custos destas acções colectivas de forma desproporcional, mediante a garantia de que os seus interesses sejam efectivamente prosseguidos⁶⁵. Na maioria das vezes este papel é levado a cabo por economias emergentes ou líderes regionais, como é o caso do Brasil ou da Índia.

Tendo em conta a disparidade das opiniões, tendemos a concordar com Olson, uma vez que à solução apresentada por Hardin poderiam rapidamente ser apontadas as mesmas críticas que ao sistema informal da Sala Verde. Assim, rapidamente começaria a ser dado mais poder a alguns países que, embora não sejam países desenvolvidos, têm maior dimensão e poder, acabando por sair prejudicados os restantes países que participam nestes grupos, saindo gorado portanto o objectivo inicial das alianças.

⁶² Kent JONES. *Green room politics*. 351-352.

⁶³ Alguns Estados-Membros da OMC que fizeram parte desses grupos, caso estes sejam grandes, acabarão por não contribuir em nada para esse grupo, no entanto, aproveitarão os benefícios que desse grupo provierem.

⁶⁴ Mancur OLSON (1999). *The Logic of Collective Action*. Cambridge - MA / London: Harvard University Press. 76.

⁶⁵ Russell HARDIN (2013). *Collective action*. New York : Routledge. 38-127.

Conclusão

A principal conclusão que podemos retirar é que, efectivamente, a OMC se encontra numa profunda crise institucional que poderá levar à sua própria “morte”. O sistema existente leva, inevitavelmente, à produção de resultados injustos, sendo tecidas diversas críticas à OMC, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento.

A OMC abarca muitos países com dimensões e capacidades completamente diversas, o que faz com que muitas vezes surjam conflitos entre os seus membros. O ponto fulcral da discussão centra-se numa divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Nesta senda, é necessário referir que a parca participação de alguns países em desenvolvimento no âmbito das negociações da OMC não está directamente relacionada com o sistema da Sala Verde ou a regra do consenso, mas sim com o facto de estes países possuírem conhecimentos técnicos limitados e imprescindíveis para as negociações, e também com terem poucos recursos para sustentar o custo das viagens e de delegações permanentes em Genebra, acabando por não as terem e, consequentemente, não disporem da oportunidade para participarem nas reuniões, ficando desse modo sem “voto na matéria”.

As condicionantes intrínsecas aos países em desenvolvimento acabam por prejudicá-los nas reuniões. No entanto, os conflitos criados muito se devem ao facto de a própria estrutura institucional da OMC favorecer os países mais desenvolvidos e ricos, através da permanência de uma votação aberta por via do consenso e do sistema informal da Sala Verde. Este tipo de instrumentos faz com que o poder de negociação assimétrico continue a existir no seio da OMC.

Tendo em conta as anteriores reflexões, torna-se necessário encontrar soluções para os problemas apresentados. Tal como referimos no Capítulo III, para resolver ou minimizar alguns dos problemas podem ser formadas alianças. As alianças consistem em grupos que são formados pelos países em desenvolvimento, tendo como objectivo exercer uma maior influência nas negociações e

permitindo um aumento do seu poder político, uma vez que agem de forma conjunta. Além disso, estes grupos oferecem legitimidade às propostas dos países que deles fazem parte, já que estas passam a ser defendidas por um conjunto de países, sendo esse grupo muitas vezes constituído por países com algum poder negocial, como é o caso do Brasil, e que na Sala Verde poderão representar todos os outros estados que fazem parte dessa aliança. Por outras palavras, esta solução permite resolver o problema da Sala Verde, uma vez que garante uma maior representação dos países em desenvolvimento nas reuniões da mesma, através da participação de um dos países que pertença a uma determinada aliança e que represente os interesses de todo o grupo. No entanto, importa ainda referir que os países desenvolvidos também fazem parte de muitas destas alianças, acabando por controlar as propostas que delas advêm e novamente por “comandar” as negociações a seu gosto.

Bibliografia

- BIRKBECK, Carolyn Deere / HARBOURD (2011). *Developing Country Coalitions in the WTO: Strategies for Improving the Influence of the WTO's Weakest and Poorest Members*.
- BLACKHURST, Richard (2000). *Working paper No. 63, Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle*. Stanford University.
- COHN, Theodore H. (2017). *Governing Global Trade: International institutions in conflict and convergence*. Routledge.
- COSTANTINI, Valeria *et al.* (2007). *Bargaining Coalitions in the WTO: Agriculture Negotiations*. Blackwell.
- DAVIES, Michael / WOODWARD, Richard. (2014). *International Organizations: A Companion*. London: Edward Elgar.
- HARDIN, Russell. (2013). *Collective action*. New York : Routledge.
- JAWARA, Fatoumata / KWA, Aileen. (2004). *Behind the scenes at the WTO. The real world of international trade negotiations: the lessons of Cancun*. New York: Zed Books.
- JONES, Kent (2009). *Green room politics and the WTO's crisis of representation*.
- (2010). *The Doha Blues: institutional crisis and reform in the WTO*. New York: Oxford University Press.
- KIM, Moonhawk (2012). *Why Coalesce?: Informal Coalitions in Multilateral Trade Negotiations*.

- NARLIKAR, Amrita (2002). *The politics of participation: Decision-making processes and developing countries in the world trade organization*. Routledge.
- ODELL, John S. (2006). *Negotiation trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. University of Southern California.
- (2013). *How should the WTO launch and negotiate a future round*. School of International Relations. University of Southern California.
- OLSON, Mancur (1999). *The Logic of Collective Action*. Cambridge - MA / London: Harvard University Press.
- PATEL, Mayur. *New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making in the WTO*. Associate, Global Trade Governance Project, Global Economic Governance (GEG) Programme, University of Oxford.
- SALAS, Luis Espinosa (2005). *Ecuador y la OMC: una estrategia de negociación para el siglo XXI*. Abya-Yala.
- SEITENFUS, Ricardo S. (2002). *Manual das Organizações Internacionais*. Brasil: Livraria do Advogado.
- STEINBERG, Richard H. (2002). *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*. The MIT Press.
- VANGRASSTEK, Craig. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. Geneva: World Trade Organization.
- VAN DEN BOSSCHE, Peter / ZDOUC, Werner (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization*. Cambridge University Press.
- WARWICK, COMMISSION (2007) *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?*
- WILKINSON, Rorden. (2014). *What's Wrong with the WTO and how to fix it*. Cambridge: Polity.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2003_3526&language=PT>. Acesso em: 10 de Abril de 2019.

<<http://groupfacilitation.net/Articles%20for%20Facilitators/Consensus%20&%20Unanimity.html>>. Acesso em: 18 de Março de 2019.

<https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm>. Acesso em: 8 de Junho de 2019.

