

OS ACORDOS DE PARCERIA ECONÓMICA ¹

Os Acordos de Parceria Económica (APE) entre a UE e os seus parceiros em África, no Pacífico e nas Caraíbas (Países ACP) foram inicialmente concebidos para integrar uma política de desenvolvimento e uma política comercial numa estrutura abrangente no âmbito do Acordo de Cotonu. Contudo, agora que as negociações atrasadas entraram numa fase crucial, torna-se claro que o desenvolvimento não é tido em consideração nos acordos. O conteúdo dos acordos é apenas determinado por interesses comerciais, tornando os APEs em tratados que são essencialmente acordos de comércio livre, o que irá resultar uma vez mais na abertura de novos mercados para produtos da UE. Por outras palavras, o desenvolvimento assume uma vez mais um papel secundário face aos interesses comerciais. Como tal, os APEs, como actualmente se apresentam, não são coerentes com a política de desenvolvimento.

APEs: uma ferramenta para o desenvolvimento?

O objectivo central do acordo de Cotonu, assinado em 2000 e que continua a ser a base legal para acordos de comércio entre a UE e os seus parceiros ACP, é a redução da pobreza. Para atingir este objectivo, foi colocada ênfase em três temas: igualdade de género, sustentabilidade ambiental, e desenvolvimento institucional e capacitação^{2 3}.

Na continuação do Acordo de Cotonu, os APEs foram inicialmente concebidos como uma ferramenta de desenvolvimento, com o objectivo de aumentar a integração regional entre países nas subregiões ACP⁴ e para diversificar as economias nestas regiões.

Ao encorajar a integração regional, foi pretendida a formação de vários blocos de comércio integrados a nível regional entre países ACP, o Pacífico, Caraíbas e quatro regiões africanas⁵.

¹ Estudo apresentado pela Fundação Evert Vermeer na Primavera de 2009, traduzido e adaptado ao contexto português pelo IMVF

² Acordo de Cotonou, artigo 35(2)

³ Acordo de Cotonou, artigo 34

⁴ As subregiões APE são: Caraíbas, África Central, África Oriental e do Sul, Pacífico, SADC-minus, e África Ocidental.

⁵ As regiões africanas consistem em: uma região da África Ocidental (ECOWAS), uma região da África Central (CEMAC), uma região da África Oriental e do Sul (ESA) e regiões do sul de África (BNLS). Para mais informação: ERO/FOS em 11.11.11.



Estas áreas de livre comércio têm como objectivo criar maiores mercados regionais considerados necessários para o fortalecimento do desenvolvimento económico, comércio sul-sul, para propósitos competitivos e para a atracção de investimento estrangeiro substancial. De igual forma, isto proporcionaria supostamente às regiões ACP uma posição mais forte perante a UE⁶.

APEs estimulam a desintegração regional

Apesar destas ideias ambiciosas e boas intenções, era desde o início pouco clara a forma como se devia alcançar esta integração regional. Muitos dos países agregados em grupos regionais não são comparáveis em termos de desenvolvimento económico: alguns são relativamente avançados, outros pertencem aos mais pobres do mundo, alguns produzem arroz, mangas e bananas para propósitos de exportação, outros dependem de agricultura de subsistência.

Apenas numa fase muito tardia, em Agosto de 2008, foi publicado um estudo descrevendo a visão da UE sobre integração regional. Entretanto, os APEs que tinham sido concluídos entre a UE e vários países ACP isolados, conseguiram o contrário: desintegração regional. Apenas uma área regional, o bloco das Caraíbas, conseguiu concluir um APE regional completo⁷.

Os países que concordaram assinar um APE individual intermédio são normalmente os mais ricos da sua região. Para estes países, os APEs são relativamente atractivos, por causa da sua posição económica e economias relativamente avançadas, que os colocam em melhor posição para se adaptarem à nova situação quando as fronteiras se abrirem aos produtos europeus. Para além disso, não assinar o APE intermédio significaria para eles terem de enfrentar acordos de comércio ao abrigo do GSP+, o que lhes traria muitas mais desvantagens. E não só, tornar-se-iam não elegíveis para comércio com a UE ao abrigo da iniciativa Tudo Menos Armas (TMA). Os países menos desenvolvidos beneficiam actualmente do acordo APE Preferencial, que é muito mais vantajoso para eles. Isto torna a assinatura de um APE muito menos atraente para estes países. Para proteger os Países em Desenvolvimento, ainda são permitidas preferências unilaterais como a Tudo Menos Armas.^{8 9 10}

⁶ Davies R., Bridging the divide: the SADC EPA, Trade Insights, Maio 2008

⁷ Partnership or power play? EPAs fail the development tests Emily Jones and Javier Perez, Trade Negotiations Insights, Maio 2008

⁸ Um destes acordos é Tudo menos Armas (TMA), que dá aos países menos desenvolvidos acesso sem tarifas e isento de quotas aos mercados da UE.

⁹ A Keck P Low Special and Differential Treatment in the WTO: When, Why and How? WTO Staff Working Paper (May 2004); GATT Article XXXVI Para8 (1947)

¹⁰ L Bartels "The WTO Legality of the EUs GSP+ Arrangement" 10 Journal of Intl Economic Law (2007) 1-18 p5 PSE POSITION ON ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS (EPAs) 27.08.2008



Quando apareceu, no final de 2007, para todas as regiões excepto uma, assinar um APE regional, completo, não era uma opção realista, e então foram propostas estes APEs individuais intermédios, à pressa. Irá ser interessante ver como os esforços das regiões para conseguirem atingir a integração económica irão agora progredir, uma vez que os países vizinhos irão ser tratados de forma diferente.

O segundo objectivo principal dos APEs, após atingir a integração regional, é a integração suave e gradual dos estados ACP na economia mundial. Esta integração mais ampla também é considerada necessária para o desenvolvimento económico dos países. Contudo, permanece incerto em que medida esta integração na economia mundial irá estimular ou abrandar o desenvolvimento económico, social e humano destes países. Actualmente, apenas a região das Caraíbas assinou um APE completo e fê-lo sem grande entusiasmo. A Guiana em particular, expressou grande preocupação e relutância em assinar o tratado por causa da falta de um campo de acção nivelado. Os assuntos de maior preocupação para este país foram a inclusão de provisões de direitos de propriedade intelectual que vão para além do Acordo TRIPS e que limitam as flexibilidades para Países em Desenvolvimento contidas neste acordo. De igual forma, a Cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) incluída no APE preocupa seriamente a Guiana, uma vez que arrisca-se a prejudicar as relações com outros parceiros comerciais. Outros países ACP, também, procuram saídas e alternativas e tentam analisar as consequências de não assinar de todo^{11 12}.

APEs: o verdadeiro negócio

A verdadeira razão pela qual os APEs foram concebidos é para que os acordos comerciais entre a UE e os ACP cumpram os critérios da OMC para o comércio livre. Foram feitas recentemente alterações dentro do quadro da OMC obrigando todos os países a abrir as suas fronteiras a produtos importados. Para além disto, os governos terão de limitar os subsídios destinados ao estímulo da produção doméstica. O Acordo de Cotonu, actualmente a base legal do comércio entre a UE e os ACP, não cumpre este critério. Os países ACP têm acesso a mercados europeus só até um determinado ponto, enquanto muitos dos países ACP aplicam tarifas a produtos importados¹³.

¹¹ Conselho de Ministros ACP, Declaração do Conselho de Ministros ACP na sua 86ª sessão expressando preocupação sobre o estado das negociações dos Acordos de Parceria Económica, Bruxelas, 13 Dezembro

¹² <http://www.otal.com/ghana/epas.pdf>

¹³ <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/>



De acordo com o artigo GATT XXIV, substancialmente todo o comércio deve ser liberalizado¹⁴. Apesar de a partir de Janeiro de 2008 as regras da OMC sobre comércio preferencial serem aplicadas a todos os países ACP, resta ainda espaço para alguma flexibilidade. De facto, a OMC não obriga a cessar todas as preferências comerciais. Contudo, as directrizes da Comissão Europeia afirmam que num Acordo de Comércio Preferencial, pelo menos 90% do comércio deve ser liberalizado, o que representa uma percentagem muito elevada. Apesar da CE ter afirmado que em alguns casos o período de transição pode ser até 25 anos, o período de transição normal é de quinze anos, o que é consideravelmente curto para países que são altamente dependentes de receitas provenientes de tarifas¹⁵.

Outro argumento para a afirmação de que dentro das negociações do APE as preocupações comerciais prevalecem, é de que, em nome da UE, as negociações só podem ser conduzidas por agentes comerciais e especialistas, não estando envolvidos peritos de desenvolvimento. Em resultado disto, os textos negociados não mencionam qualquer dos objectivos de desenvolvimento, e ainda mais longe disso, não se debruçam sobre como os alcançar¹⁶.

A directiva APEs e alguns dos textos preliminares dos APEs afirmam claramente que para além do comércio tradicional em bens, também serviços e em alguns casos até acordos capitais, devem ser incluídos nos acordos. A Comissão Europeia exerce pressão para isto acontecer, apesar de em muitos Países em Desenvolvimento mal existir um sector de serviços. Isto implica que o parágrafo de serviços é parte das negociações puramente com o objectivo de abrir novos mercados para as companhias europeias. Isto pode pôr gravemente em risco as economias existentes dos Países em Desenvolvimento, em termos das suas indústrias locais mais sensíveis e modelos de produção. Como tal, deve ser incluído um mecanismo de salvaguarda eficaz nos APEs para os países ACP utilizarem se confrontados com uma vaga de produtos europeus subsidiados. Para além disto, os Países em Desenvolvimento têm de ter o direito de apoiar e/ou proteger temporariamente as actividades económicas que querem desenvolver¹⁷.

Incoerência de Políticas

O Artigo 177 do Tratado da CE declara os três objectivos da cooperação para o desenvolvimento. O Artigo 178 do mesmo tratado sublinha que a UE irá, em todas as suas

¹⁴ Artigo XXIV GATT.

¹⁵ Debate no Parlamento Europeu sobre Acordos de Parceria Económica, Observações por Peter Mandelson, Estrasburgo, 22 Maio 2007

¹⁶ Christopher Stevens, Mareike Meyn e Jane Kennan. "Comparative analysis of liberalisation schedules and other commitments of the African interim EPAs", Overseas Development Institute, Abril 2008

¹⁷ Directrizes para as negociações de Acordos de Parceria Económica com países e regiões ACP, capítulo 4 (Comércio em Serviços).



acções políticas e em todos os campos de política que afectem Países em Desenvolvimento, levar em linha de conta os objectivos traçados no artigo 177. Por outras palavras, o tratado afirma que as acções no campo da política comercial, por exemplo, não devem prejudicar ou pôr em causa os esforços de desenvolvimento, mas que devem ter como objectivo reforçá-los. A isto se chama política de coerência para o desenvolvimento.

Ao olhar para o processo das negociações APE e ao conteúdo dos acordos, não se pode retirar outra conclusão senão que os APEs são claramente incoerentes com os objectivos da própria política de desenvolvimento da UE. Por outras palavras, ao concluir os APEs na sua forma e conteúdos actuais, a UE mina os seus próprios esforços de desenvolvimento. Isto acarreta custos tanto para os Países em Desenvolvimento como para a UE.

Posição de negociação

Apesar de oficialmente as negociações serem justas e iguais, a Comissão Europeia tem, obviamente, uma posição muito mais forte do que os países ACP. Os países ACP são fortemente dependentes das relações comerciais com a UE, enquanto os países europeus dependem numa medida muito limitada das importações de Países em Desenvolvimento¹⁸.

Os negociadores da CE estão a pressionar Países ACP para assinar, ao ameaçar abandonar as condições de comércio preferenciais, ou mesmo cortar a ajuda ao desenvolvimento. Apesar de não ter sido declarado oficialmente, pairava a ameaça implícita que se uma alternativa compatível com a OMC não estivesse em vigor até 1 de Janeiro de 2008, muitos países ACP encontrar-se-iam a negociar com a UE em termos significativamente menos vantajosos¹⁹.

Esta falta de um campo de jogo nivelado resulta numa posição negocial muito fraca da parte dos Países em Desenvolvimento. A Comissão Europeia parece acreditar que o desenvolvimento será atingido pelo comércio em si mesmo, e pressiona os países ACP a concordar com esta visão. Após a primeira ronda de negociações ter sido concluída no fim de 2007, os países ACP levantaram várias questões e preocupações específicas, mas a CE ignorou-as^{20 21}.

Deve ser dada a possibilidade aos Países ACP de avaliar as vantagens e desvantagens dos novos desenvolvimentos com que são confrontados e de assinar tratados que acreditem servirão também os seus interesses.

¹⁸ Comissão das Comunidades Europeias, relatório de trabalho do pessoal da comissão acompanhando o relatório de trabalho da Comissão Relatório da UE sobre Política de Coerência para o Desenvolvimento (COM 2007 545 final) 26-27.

¹⁹ Oxfam, Unequal partners: how EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the worlds poorest countries, Abril 2008

²⁰ Mandelson na África do Sul para aprofundar os laços de comércio e desenvolvimento, DG Comércio, Bruxelas, 28 Fevereiro 2008.

²¹ <http://www.entrepreneurnewsonline.com/2008/11/african-template-for-epas-is-endorsed-with-recommendations.html>



Recomendações

:: Os APEs devem assegurar que os grupos ACP regionais tenham uma flexibilidade máxima sobre a abertura do seu próprio mercado. A UE deve, como tal, oferecer a todos os grupos ACP regionais um período de 20 anos ou mais para abrir o seu mercado, numa base incondicional. Deve ser oferecido este período completo a cada grupo regional.

:: Deve existir um mecanismo de salvaguarda eficaz para utilização pelos países ACP em caso de serem inundados por importações de bens europeus subsidiados.

:: A UE deve estimular a integração regional em todas as regiões ACP, de acordo com o relatório produzido em Agosto de 2008 pelas Comunidades Económicas Regionais e Estados-membros, ao aproximar as regiões como parceiros colectivos.

:: Os APEs devem ser acompanhados por recursos adicionais que permitam aos países ACP beneficiar de reformas comerciais e construir a sua competitividade ao nível das exportações e a UE deve providenciar ajuda financeira para este efeito às regiões ACP. Esta ajuda deve apoiá-las na construção de capacidade económica e de infra-estruturas que necessitam para beneficiar do comércio com a UE e o resto do mundo, e pôr em pé as instituições que ajudem a gerir a mudança e proteger pessoas vulneráveis, apoiando os países mais pobres com os custos de transição. Os Países em Desenvolvimento devem ter tempo para consolidar áreas específicas da sua economia, usando subsídios e tarifas.

:: A intervenção governamental ao nível do investimento e competição deve ser retirada das negociações, a menos que tal seja especificamente solicitado por um grupo ACP de negociação regional. Os grupos ACP regionais devem decidir os benefícios de desenvolvimento de quaisquer acordos nestas questões e a UE não deve pressionar para que as mesmas sejam discutidas. Se incluídas, quaisquer negociações sobre intervenção governamental devem ser transparentes.

:: Deve ser introduzido um mecanismo de revisão para APE – com total participação e controlo do grupo ACP regional – para assegurar que estão a fornecer os benefícios de desenvolvimento pretendidos.

:: A Comissão deve estar pronta a providenciar uma alternativa a um APE a pedido de um país ACP. Qualquer alternativa oferecida deve assegurar que o acesso da UE ao mercado não seja pior do que aquele presentemente em vigor sob o Acordo de Cotonu.

:: Para além disso, a UE deve propor dentro da OMC que o artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio seja revisto, como sugerido pela Comissão para África, de forma a reduzir os requisitos de reciprocidade e aumentar o foco em prioridades de desenvolvimento.