Regionalismo nas relações comerciais União Europeia - América Latina

Autor(es): Cunha, Luís Pedro

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24723>

DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_52_1

Accessed : 26-Apr-2023 13:00:15

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LII
2 0 0 9

COIMBRA

REGIONALISMO NAS RELAÇÕES COMERCIAIS UNIÃO EUROPEIA – AMÉRICA LATINA

1. Introdução

Procurarei neste trabalho, na sequência de uma referência à evolução das relações comerciais entre a América Latina e a União Europeia (UE), a partir da década de 60 do século passado, confirmar se os últimos acordos celebrados com países latino-americanos (México e Chile), qualitativamente distintos daqueles que os procederam mas também um modelo para os que se hão-de seguir (ao menos na perspectiva comunitária), representam – e em que medida – uma real aproximação entre os dois espaços, e significam, por conseguinte, a superação da posição subalterna que o tratamento das relações comerciais com a América Latina tradicionalmente ocupa na “pirâmide de privilégios” comunitária. Levantarei a este propósito duas questões. A primeira, suscitada por um texto de MCQUEEN (2002), relaciona-se com a questão de saber se os acordos com o México e com o Chile são ainda expressão do chamado “segundo regionalismo” ou podem já revelar-se fruto de motivações distintas daquelas que explicaram o recrudescimento do regionalismo a partir dos anos 80-90. A segunda prende-se com um juízo sobre o verdadeiro alcance dos compromissos liberalizadores e de “integração profunda” que os mesmos acordos possam conter. Terminarei com uma apreciação geral sobre as perspectivas de evolução do relacionamento comercial entre a UE e a América Latina.

2. A evolução das relações comerciais (e de cooperação) entre a UE e a América Latina¹

Distinguirei, na evolução das relações comerciais da UE com a América Latina, quatro fases (podendo haver sobreposições entre elas). A primeira caracteriza-se pela celebração de acordos, sectoriais ou mais abrangentes, nos quais predomina, de forma absoluta ou quase, o conteúdo comercial, mesmo quando este, na melhor das hipóteses, não garante às exportações latino-americanas para a Europa mais do que a ausência de discriminação negativa. Na segunda fase assume algum relevo (modesto) a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, desenvolvida face a estes países unilateral ou convencionalmente. Na terceira ganham visibilidade os domínios da cooperação económica. Na quarta – tratada neste e em outros pontos – assiste-se à manifestação de propósitos inter-regionalistas, à celebração de acordos de comércio livre e a (tímidos?) processos de integração profunda.

A partir dos anos 60 a Comunidade Europeia (CE) conclui acordos comerciais sectoriais, de início com o Brasil e a Argentina, prevendo, em particular, a autolimitação das exportações de produtos sensíveis para o seu território e/ou alguma vigilância sobre os preços dessas exportações. Designo-os como acordos de 1ª geração, ao arrepio de vários autores, na medida em que estes acordos traduzem já a aplicação, de forma sistemática, de barreiras comerciais selectivas à importação de produtos (industriais) sensíveis com origem nos países latino-americanos, uma prática que se há-de manter até à actualidade (v. *infra*). Estes acordos e outros factores (política agrícola comum; “pirâmide de preferências” comu-

¹ Seguimos neste ponto parte do que já escrevemos em CUNHA (1997: 164 ss.), introduzindo outros desenvolvimentos.

nitária) explicam, logo nesta década – mas também nas décadas seguintes –, a subalternização das relações comerciais com a América Latina, na óptica comunitária².

Na década de 70, são concluídos acordos comerciais bilaterais com a Argentina (1971), o Uruguai (1973) e o Brasil (1974³). Com o México é concluído um acordo–

² Em CUNHA (1997: 167) avanço dados estatísticos que comprovam essa subalternidade, no plano da importância das trocas comerciais, até aos anos 80-90. Para a actualidade (2007), registre-se que se mantém um desequilíbrio significativo entre o relevo de cada uma das partes, para a outra, no mesmo plano. A UE mantém-se como um importante parceiro comercial da América Latina (é o segundo, a seguir aos EUA). Já os países latino-americanos representam uma percentagem muito reduzida do total do comércio da UE (entre os principais parceiros comerciais da UE, só o Brasil ocupava a 12ª posição e o México a 21ª, respectivamente com 1,7% e 1,2% do comércio da UE. Os restantes países não atingem 1%). Cfr. PALOMARES AMAT (2008: 67, nota 50).

Uma das principais características das relações comerciais entre a UE e a América Latina é, por conseguinte, a sua *assimetria* ou, se se preferir, o facto de se verificar um défice comercial “estrutural”, em prejuízo da segunda. Este é um ponto sublinhado por vários autores (v.g. MATESANZ GÓMEZ e SÁNCHEZ DÍEZ, 2005: 58; SUKUP, 1999: 4-5). A este propósito, MATESANZ GÓMEZ e SÁNCHEZ DÍEZ (ob. cit., pp. 58; 62; 65-66) invocam o pensamento dos autores cepalinos (Sunkel, Faletto, Prebisch e outros), no que se refere à dinâmica das trocas comerciais entre o “centro” e a “periferia”, à (teoria da) dependência e à deterioração dos termos de troca, tidos como factores determinantes do subdesenvolvimento latino-americano. Mais acrescentam que, enquanto a UE exporta para a América Latina produtos industriais de elevado valor acrescentado (embora não aproveitando a evolução tecnológica da mesma forma que os EUA), os produtores latino-americanos exportam sobretudo bens de baixo valor acrescentado e com preços fixados nos mercados internacionais.

³ A este acordo sucedeu, já em princípios da década de 80, um acordo–quadro de cooperação, ainda em vigor. No seu art. 1.º estipula-se a concessão do tratamento da nação-mais-favorecida (NMF) entre as partes. No âmbito da cooperação comercial, não se garantem efectivos

–quadro de cooperação em 1975. Estes são acordos de conteúdo comercial pouco relevante – não contemplam em regra a concessão de tratamento preferencial (contêm outras medidas tendentes a desenvolver e a diversificar as trocas)⁴ e geralmente também não prevêem a prestação de ajuda⁵. Têm, no entanto, o atributo de institucionalizar um órgão permanente para consultas, apresentação de propostas e acompanhamento dos progressos da aplicação dos acordos entre as partes (comissão mista). Paralelamente, os países latino-americanos integram desde o início o leque dos beneficiários do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG),

avanços na liberalização das trocas (“as partes acordam em estudar os métodos e os meios para eliminar os obstáculos que entrem as suas trocas, nomeadamente não pautais e parapautais” – esta será uma preocupação expressa nos acordos de cooperação, de 2ª e 3ª gerações, sucessivamente concluídos com vários países da América Latina (e da Ásia)). Para além de alguma cooperação comercial, está prevista, em termos vagos, a cooperação económica mas não a concessão de ajuda. V. JO, série L, n.º 281, de 4.10.82.

⁴ Garantem, no entanto, a concessão mútua da cláusula da NMF. De acordo com PALOMARES AMAT (2008: 53, nota 8), em alguns destes acordos prevê-se, excepcionalmente, concessões preferenciais sobre produtos específicos (*v.g.* café). Para o autor, apoiado em bibliografia, estas concessões podem explicar-se pelo facto de estes países terem integrado o leque de beneficiários do SPG. Procurariam então, no plano convencional bilateral, assegurar para algumas das suas exportações um tratamento não inferior ao do SPG. Por outro lado, seguindo ainda PALOMARES AMAT, as mesmas concessões poderiam ainda explicar-se pela existência de acordos de autolimitação das exportações, por nós já referidos.

⁵ O que não impediu que alguma ajuda financeira fosse sendo prestada aos países latino-americanos, ainda assim em montantes bem inferiores àqueles que cabiam aos países ACP ou do Norte de África e, sublinhe-se, de forma não contratualizada (com a excepção da América Central, comparativamente muito beneficiada). Cfr. CUNHA (1997: 168, nota 254) e, mais recentemente, CLAEYS (2001) e PALOMARES AMAT (2008: 67, nota 51).

criado em 1971, algo que garante a sua inserção na “pirâmide de privilégios” (preferências) comunitários, mesmo que na mais modesta das posições. Os acordos com o Brasil (1980) e com o México orientaram-se já para o desenvolvimento da cooperação económica em vários domínios. Designaremos todos estes acordos como de 2ª geração⁶.

Entretanto, em 1985, assinou-se um 1.º acordo de cooperação entre a CE, por um lado, e os países do Mercado Comum da América Central (MCAC) e o Panamá, pelo outro⁷. Um acordo de cooperação com a organização do grupo Andino e os seus Estados-membros foi alcançado em 1983 mas só foi ratificado em 1987. Nestes acordos já se prevê a concessão de ajuda mas não se assegura mais do que o regime de trocas da NMF. Assim, mantêm-se os grandes obstáculos ao desenvolvimento das relações comerciais entre a CE e a América Latina: a concessão de (melhores) preferências alfandegárias aos países africanos associados e a continuação de uma política agrícola fortemente proteccionista. Da mesma forma, um acordo subsequente com a Comunidade Andina (que entrou em vigor em 1998) não foi para além da mera garantia de ausência de discriminação negativa, nas trocas comerciais⁸.

De seguida, há que realçar a maior abrangência dos acordos-quadro de cooperação, assinados no início da década de 90 com países de toda a América Latina, com a excepção de Cuba. Foram celebrados acordos de 3ª geração

⁶ Vários autores (v.g. CLAEYS, 2001: 170 e MARTÍN ARRIBAS, 2005: 4) referem-se a estes acordos como de 1ª geração, não concedendo importância aos acordos sectoriais celebrados na década de 60.

⁷ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 172, de 30.6.86.

⁸ Para mais desenvolvimentos sobre o Acordo de 1998, cfr. PALOMARES AMAT (2008: 62-64).

com a Argentina⁹, o Brasil¹⁰, o Chile¹¹, o México¹², o Paraguai¹³ e o Uruguai¹⁴. A estes acordos somam-se dois outros, assinados com os países do grupo Andino¹⁵ e com os países do Istmo centro-americano (países do MCAC e o Panamá)¹⁶. Nestes acordos incrementam-se substancialmente os domínios para a cooperação, como a educação, a formação, as novas tecnologias, os serviços financeiros, o desenvolvimento e a propriedade intelectual e industrial, os investimentos, a saúde pública, etc.

Os acordos de 3ª geração distinguem-se de outros, concluídos anteriormente, também pela inserção que neles se faz de duas cláusulas. A primeira, correspondente ao art. 1.º dos acordos, consagra o *fundamento democrático da cooperação*: as relações de cooperação entre as partes contratantes, bem como as disposições do acordo, baseiam-se no respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos do Homem (esta cláusula não está prevista no acordo com o México); a segunda, designada *cláusula evolutiva*, estabelece genericamente que as partes contratantes podem alargar o âmbito do acordo por mútuo consentimento, a fim de incrementar os níveis de cooperação e completá-los mediante acordos relativos a sectores ou actividades específicas.

Registe-se que estes acordos não contemplam a assumpção, por parte da CE, de obrigações financeiras. No plano comercial, sendo certo que se continua a garantir o tratamento da NMF, não se prevêem reduções alfandegárias

⁹ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 295, de 26.10.90.

¹⁰ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 262, de 1.11.95.

¹¹ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 209, de 19.8.96.

¹² Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 340, de 11.12.91.

¹³ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 313, de 30.10.92.

¹⁴ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 94, de 8.4.92.

¹⁵ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 127, de 29.4.98.

¹⁶ Mantém-se em vigor. V. JO, série L, n.º 63, de 12.3.99.

preferenciais, adoptadas convencionalmente. Os dois factos, lidos conjuntamente, permitem qualificar, com Ramón Torrent, os ditos convénios como “acordos vazios de conteúdo económico” (*shake hands agreements*, numa expressão que colhemos em outro texto), no sentido em que enumeram vastos domínios de cooperação sem definir as consequentes responsabilidades financeiras e pretendem promover o comércio sem oferecer acesso preferencial¹⁷. Numa outra perspectiva, podemos admitir que estes acordos traduzem uma mudança na natureza das relações inter-regionais, iniciando-se a substituição do critério “assistencial” (mesmo que aplicado modesta e unilateralmente, observe-se) pelo critério “associativo” e dando-se à cooperação económica um lugar mais destacado do que à ajuda¹⁸.

Por último – e ainda na década de 90 (fins de 1995) – assina-se um acordo que já se distingue dos convénios de 3ª geração, pelo conteúdo que encerra, em particular no que respeita a um (futuro, amplo e recíproco) tratamento preferencial das trocas comerciais e que, nessa medida, prefigura os acordos de associação que a CE há-de celebrar com países latino-americanos (naturalmente, acordos de 4ª geração). O acordo-quadro de cooperação inter-regional entre a CE e os seus Estados-membros, por um lado, e o MERCOSUL e os seus Estados-membros, pelo outro, de duração ilimitada, visa, a prazo indefinido, a criação de uma associação inter-regional, baseada em uma liberalização progressiva e recíproca das trocas, em conformidade com as regras da OMC,

¹⁷ Ramón Torrent, 1988, *Derecho y práctica de las relaciones exteriores en la UE*, Cedecs, Barcelona, p. 213, *apud* PALOMARES AMAT (2008: 54). Todavia, a CE instituiu, no SPG, a partir de 1990, regimes especiais para os países andinos, no âmbito do combate aos estupefacientes, e, a partir de 1992, para os países da América Central, para produtos agrícolas.

¹⁸ Cfr. PAMPILLÓN OLMEDO (2000: 651).

na promoção dos investimentos e no aprofundamento da cooperação¹⁹.

Como traços comuns entre este acordo e outros acordos-quadro de cooperação, temos “o respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos fundamentais do Homem”, enquanto princípios da cooperação, a previsão de uma cláusula evolutiva e o facto de não se mencionar a cooperação para o desenvolvimento, realizada através da prestação de ajuda financeira. Paralelamente, também neste acordo – como em outros da 3ª geração – os domínios que cabem na cooperação comercial e na cooperação económica revelam-se muito extensos²⁰.

No âmbito comercial, convém assinalar que não se introduzem reais avanços na liberalização das trocas nem se assumem compromissos concretos nesse sentido, propondo-se antes as partes preparar essa futura liberalização sempre tendo em conta a sensibilidade de certos produtos. Estamos perante uma cláusula diplomática que, na realidade, não contempla nenhuma obrigação específica de resultado. Seja como for, o objectivo plasmado no Acordo é ambicioso e, pela primeira vez, a intenção a prosseguir (a criação de um espaço de integração regional inter-regional) aproxima significativamente a abordagem comunitária às relações com

¹⁹ Este acordo é precedido, em 1992, pela assinatura de um acordo de cooperação interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Conselho do Mercosul com o objectivo de permitir ao MERCOSUL beneficiar de conhecimentos comunitários em matéria de integração regional. O acordo de 1995 (JO, série L, n.º 69, de 19.3.96) entrou em vigor em 1999.

²⁰ Já os meios de acção previstos, em particular para a cooperação económica, revelam-se muito gerais. Em particular, não existe uma previsão financeira específica no Acordo, embora posteriormente a CE tenha concedido algum financiamento ao MERCOSUL e aos seus Estados-membros (cfr. PALOMARES AMAT, 2008: 61, nota 31).

a América Latina de outras abordagens, nomeadamente as mais recentes, para com os países ACP e do Norte de África. Em todos os casos há manifestação de intenções inter-regionalistas. Não obstante, o conteúdo económico real do acordo com o MERCOSUL, insista-se, é discutível²¹.

No plano jurídico-formal, as relações entre a UE e a América Latina são tradicionalmente multiformes e sê-lo-ão de forma acrescida se ao tratamento das trocas comerciais (e da cooperação) associarmos o diálogo político (matéria que não abordamos²²). Identificamos um sistema altamente complexo de acordos bilaterais, acordos sub-regionais, acordos regionais, acordos com Estados e acordos com organizações internacionais^{23 24}. Ora, com o acordo com o MERCOSUL começa a evidenciar-se a vontade comunitária de desenvolver com os países latino-americanos uma política global, a par do que tradicionalmente se faz com os países ACP (via convenções de Lomé e Acordo de Cotonou), se vem promovendo com os países da orla sul do Mediterrâneo²⁵ e se

²¹ Cfr. PALOMARES AMAT (2008: 60-62). As negociações começaram em 1999 mas o sector agrícola – e as resistências francesas à liberalização neste âmbito – têm entravado o processo. Veja-se também HELLER (2008: 17).

²² Paralelamente, na conferência do Rio de Janeiro, de 1999, foi decidido levar a cabo uma “associação estratégia bi-regional”, compreendendo a UE e os Estados latino-americanos. A esta conferência seguiram-se já várias outras. Sobre o “diálogo político” ver PALOMARES AMAT (2008) e MARTIN ARRIBAS (2005).

²³ Não obstante, como vimos, no plano económico há também tradicionalmente denominadores comuns, ao nível do tratamento das trocas comerciais e da cooperação para o desenvolvimento.

²⁴ Cfr. PALOMARES AMAT (2008: 51; 52; 75-76).

²⁵ Os objectivos da UE para a zona euromediterrânica foram desde logo expressos na Declaração de Bolonha de 1995 e na Estratégia Comum adoptada pelo Conselho Europeu em 2000. Sublinhou-se a urgente necessidade de apoiar a paz e a estabilidade na região, tanto para

fez, a seu tempo, com países da Europa Central e Oriental e com membros da EFTA. Esta política global, face à América Latina, combina-se bem com o estímulo à integração regional, em espaços exteriores à Europa, e com a intensificação do conteúdo comercial entre as partes e teve tradução (e natural sequência) nos acordos com o México e o Chile de que trataremos a seguir.

3. Os acordos de última geração

3.1. *Os acordos de associação com o México e com o Chile*

Os acordos de associação celebrados com o México e com o Chile²⁶ têm um conteúdo material relevante, especialmente no domínio comercial, na medida em que prevêm a criação progressiva de zonas de comércio livre bilaterais (para além de disporem de um diálogo institucionalizado e de uma cooperação global, a qual, em acréscimo aos domínios tradicionais, abarca novos sectores, como sejam matérias de natureza social ou de erradicação da pobreza. Neles se reafirma a “cláusula democrática”).

a segurança da UE como para reduzir o problema da imigração ilegal, estimulando para o efeito o crescimento económico e a criação de emprego. Para o efeito, previu-se a criação de uma zona de comércio livre euromediterrânica em 2010, com duas fases precedentes. Numa primeira, celebram-se acordos de comércio livre bilaterais, sendo a UE parte de cada um deles. De seguida, conta-se com a negociação e celebração de acordos de comércio livre sub-regionais (v.g. entre Marrocos, Tunísia, Egipto e Jordânia).

²⁶ Ver, respectivamente, os JO, série L, n.º 276, de 28.10.00, e n.º 352, de 30.12.02.

Recorde-se que os acordos celebrados entre a UE e países latino-americanos tradicionalmente não contemplam concessões comerciais. A única forma de acesso preferencial com que estes países poderiam seguramente contar é o SPG, muito limitado e geralmente conotado com a base da pirâmide de privilégios comunitária. Os acordos com o México e o Chile rompem, pela primeira vez e em termos efectivos (esquecemos assim o acordo com o MERCOSUL), com esta tendência. Por outro lado, estes acordos respondem a características dos acordos celebrados pela CE com os países ACP e com países do Norte de África, na medida em que promovem a integração regional com a UE, e afastam-se deles porquanto não traduzem as mesmas intenções de inter-regionalismo^{27 28}.

²⁷ Pese embora o disposto no n.º 2 do art. 37.º do Acordo com o México e no art. 49.º do Acordo com o Chile. No primeiro dispositivo estabelece-se que “será atribuída prioridade às iniciativas que promovam o comércio intra-regional na América Central e nas Caraíbas”. No segundo (n.º 1) estipula-se que “as partes utilizarão todos os instrumentos de cooperação disponíveis para promoverem iniciativas destinadas a desenvolver uma cooperação activa e recíproca entre as partes e o MERCOSUL, no seu conjunto”.

²⁸ Mas não será assim em todos os casos. A UE e a Comunidade Andina iniciaram em 2007 a negociação de um acordo de associação que, para além das (já) habituais disposições em matéria de diálogo político e cooperação global, contempla a criação de uma zona de comércio livre para bens e serviços, assim como a regulação dos investimentos. A celebração do acordo exige, como requisito prévio, o aprofundamento da integração regional andina. Para mais, estas negociações devem perspectivar-se como a sequência directa de um acordo de 2003 com características similares às do acordo entre a UE e o MERCOSUL, referido no corpo do texto. Da mesma forma, um acordo com o MCAC do mesmo ano pode vir a ser “consumido” pela intenção das partes, concretizada em 2007, em iniciar as negociações de um acordo de associação de última geração: diálogo político, cooperação global, investimento e comércio livre de bens e serviços. As negociações foram prece-

Os acordos com o México e com o Chile contêm a previsão de uma liberalização comercial progressiva e recíproca de bens e serviços²⁹. O Conselho Conjunto CE/México deliberou que a criação da zona de comércio livre se faria no decurso de um período de 10 anos³⁰. A liberalização caracteriza-se por ser bilateral, progressiva, recíproca mas assimétrica (a CE elimina os seus impostos a um ritmo mais elevado do que o México), diferenciada (no sentido em que os direitos alfandegários sobre produtos industriais se eliminam em 2007³¹ e os agrícolas em 2010) e incompleta (não cobre todos os produtos; por exemplo, a liberalização do comércio agrícola abrange apenas 62% dos produtos). A liberalização estende-se aos serviços financeiros, telecomu-

didadas por um procedimento conjunto de avaliação dos progressos da integração económica centro-americana, com o fim de possibilitar negociações bi-regionais. Cfr. PALOMARES AMAT (2008: 63-65).

²⁹ Cfr. os arts. 4.º do Acordo com o México e 55.º do Acordo com o Chile.

³⁰ V. JO, série L, n.º 157, de 30.6.00.

³¹ O período de transição para o comércio livre de produtos industriais varia nos acordos que a CE vem celebrando, oscilando entre os 7 anos, para o México, os 12 em acordos euromediterrânicos e no Acordo com a África do Sul e os 15 anos no Acordo com o Egipto.

A abertura inicial dos mercados europeu e mexicano cifrou-se, de início, em 80 e 60%, respectivamente. Previu-se que a partir de 2003 estaria completa a abertura do mercado europeu aos produtos industriais mexicanos. O México aplicaria nesse ano um imposto alfandegário máximo de 5%, até atingir o nível 0 em 2007. Cfr. PAMPILLÓN OLMEDO (2000: 652) e LANZAS MOLINA e MORAL PAJARES (2000: 660).

Num plano distinto – e confirmando uma tendência que vem de trás, no que respeita ao relacionamento comunitário com a América Latina (com a excepção da América Central) –, registe-se que, se a generalidade dos acordos comunitários de comércio livre com PVD prevê a concessão de ajuda financeira substancial, o Acordo com o México é excepção (também o Acordo com o Chile o é). Dando nota deste facto, para o caso do Acordo com o México, MCQUEEN (2002: 1379).

nicações, energia e turismo, num prazo de 10 anos, e permite o acesso aos sistemas de contratação pública. O Acordo com o Chile estabelece que os direitos alfandegários sobre produtos industriais se eliminarão em 2010 e os relativos a produtos agrícolas e da pesca em 2013. Ambos os acordos contêm disposições comerciais que restringem o alcance dos compromissos liberalizadores (cláusulas de salvaguarda, medidas antidumping e exceções por razões de carácter não económico).

Temos, por conseguinte, duas diferenças fundamentais entre os acordos de 3ª e 4ª gerações. Por um lado, como já foi referido, estes últimos demonstram uma muito maior ambição, já que colocam a possibilidade de se virem a estabelecer zonas de comércio livre (e de cooperação política). Por outro lado, os acordos de 4ª geração sistematizam o tratamento de domínios de cooperação já antes previstos e incorporam outros³². Nesses universos encontramos a cooperação empresarial, o fomento dos investimentos, os transportes, a energia, o meio ambiente, a protecção da propriedade intelectual, a ciência e tecnologia, as telecomunicações e as tecnologias de informação, o comércio de serviços, as empresas públicas, a concorrência, a resolução de litígios, etc.

3.2. O significado destes acordos. O segundo regionalismo e os processos de integração profunda

A nosso ver, a compreensão do significado dos acordos com o México e com o Chile assenta, basicamente, em dois pontos. Conhecidos os compromissos liberalizadores que as partes assumiram – e o que eles representam no quadro das relações entre a UE e a América Latina –, convém identi-

³² Em sentido convergente, MARTÍN ARRIBAS (2005: 8).

ficar as motivações para a assumpção destas obrigações. Para o efeito, não dispensaremos uma referência às “vagas” de regionalismo verificadas até à actualidade na economia mundial. Por outro lado, interessar-nos-á saber se os mesmos acordos encerram compromissos de integração profunda e se, por conseguinte, representam um salto qualitativo no tipo de integração económica internacional que proporcionam.

Para este efeito, começaremos por recordar o que caracterizou o 1.º e o 2.º regionalismo e por referir conceitos próprios da integração profunda.

3.2.1. Os “dois” regionalismos

Em texto que escrevemos precedentemente³³, atribuímos a qualificação de “primeiro regionalismo” aos acordos de integração regional que se celebraram a partir da criação da Comunidade Económica Europeia, em 1957 e daí por diante, em particular no decurso da década de 60 do século passado (mas entrando ainda na década de 70). O segundo regionalismo inicia-se nos anos 80 mas compreende fundamentalmente os acordos de integração regional celebrados na década de 90. Este inicia-se com a “conversão” dos Estados Unidos aos acordos de integração regional, desde logo com o acordo de comércio livre com Israel, mais tarde com o CUSFTA (*Canada and United States Free Trade Agreement*) e depois com a NAFTA (*North America Free Trade Association*). Também nesta segunda vaga de regionalismo se assiste à celebração de novos acordos de integração regional entre países em vias de desenvolvimento (PVD), *v.g.* o MERCOSUL.

A maioria dos primeiros espaços de integração regional, sobretudo entre PVD, procurou implementar estratégias de desenvolvimento orientadas para a substituição das expor-

³³ Cfr. CUNHA (2008a: 343).

tações, considerando-se a protecção alfandegária um instrumento para o crescimento económico. Já a segunda vaga de regionalismo procura dar resposta a um acréscimo da concorrência internacional e pode articular-se com uma estratégia de expansão das exportações.

Outro traço de distinção entre o primeiro e o segundo regionalismos tem a ver com o alcance dos esquemas de integração regional ensaiados no primeiro e no segundo casos. No passado, a maioria dos espaços de integração regional instituídos não eram mais do que acordos comerciais preferenciais (embora com níveis de compromisso variáveis, de caso para caso); agora, incide-se com maior frequência em domínios que vão para além do comércio de mercadorias.

Por outro lado, verifica-se um número cada vez maior de espaços de integração regional e um número crescente de Estados a entrar em novos espaços ou a aderir aos existentes. Por último, um traço de distinção entre a primeira e a segunda vagas de regionalismo está ainda no facto de actualmente se assistir, no que respeita a muitos Estados, a uma pluriparticipação em espaços de integração regional (no âmbito do primeiro regionalismo, temos casos destes em África). Uma das intenções subjacentes à inclusão em vários espaços de integração regional pode ser a de garantir condições de acesso aos diferentes mercados integrados³⁴.

Para MCQUEEN (2002: 1369; 1371), as presentes iniciativas da UE para celebrar acordos de comércio livre com PVD (o autor refere, entre outros, os acordos euromediterrânicos, o Acordo com o MERCOSUL, o Acordo com o Chile e os acordos de parceria económica com países ACP) devem ser perspectivadas como uma terceira vaga de regionalismo, de responsabilidade europeia. MCQUEEN

³⁴ A este propósito, deve-se ainda fazer referência ao efeito dominó, ao fenómeno do *spaghetti bowl* e aos acordos integrados em sistemas de tipo radial (*hub and spoke agreements*); cfr. CUNHA (2008a: 487 ss.).

sublinha que estes acordos não se debruçam apenas sobre o comércio livre; cobrem também matérias como fluxos de capital, protecção da propriedade intelectual, resolução de litígios e assistência técnica.

Já em nossa opinião, as características que *supra* apon-támos para o 2.º regionalismo permitem acolher nesse conceito os acordos de integração regional que temos vindo a mencionar. Por outro lado, também aqui teremos acordos movidos pelos interesses das partes em expandir as suas exportações, em reagir a um aumento da concorrência internacional³⁵, em participar em vários espaços de integração regional, para defender ou garantir o acesso a mercados externos, e em incidir sobre domínios que vão muito para além do simples tratamento das trocas de mercadorias.

Em particular, os acordos com o México e o Chile e as negociações com o MERCOSUL explicam-se, na perspectiva comunitária, pelas seguintes considerações de natureza económica. No caso do México, o objectivo primordial foi o de obter “paridade”, face aos restantes países do NAFTA, no acesso ao mercado mexicano³⁶ (em 1985, 16% das importações mexicanas tinham como origem a UE; em 1998, o valor era de 9%). Por outro lado, pode ter-se querido servir considerações estratégicas das multinacionais da UE, especialmente na indústria dos motores, que procurarão usar o México como uma base para exportar tanto para a UE como para a América do Norte. No caso do MERCOSUL, os objectivos são a consolidação da posição da UE como o principal fornecedor de bens de capital e industriais e a

³⁵ Em sentido convergente, PALOMARES AMAT (2008: 52), quando afirma que o regionalismo, o interregionalismo e o multilateralismo podem considerar-se estratégias complementares para fazer frente aos desafios da mundialização e globalização económica.

³⁶ Sublinhando este ponto, HELLER (2008: 17).

expansão de novas linhas de exportações em bens de consumo e automóveis, num mercado alargado mas protegido³⁷. Em linhas gerais, o Acordo com o México (e com o Chile) – e também o projecto de Acordo com o MERCOSUL – podem considerar-se fruto de uma estratégia europeia para defender os seus interesses face às iniciativas norte-americanas. Recorde-se o projecto da FTAA (*Free Trade Area of the Americas*) e os riscos de desvio de comércio que dele poderiam resultar³⁸ (em linhas ainda mais gerais, estaremos perante a estratégia da Comissão de negociar este tipo de acordos com Estados e espaços de integração regional latino-americanos e também com Estados e espaços de integração regional de outras zonas do globo, como vimos afirmando).

Se nos colocarmos agora na óptica dos países latino-americanos, admitiremos que os seus exportadores passam a entrar no mercado europeu em igualdade de circunstâncias com produtores de outros países que contem com condições de entrada preferencial similares³⁹. Todavia, a natureza prefe-

³⁷ Cfr. MCQUEEN (2002: 1374).

³⁸ Neste sentido, PALOMARES AMAT (2008: 71). O autor afirma ainda que o projecto do espaço de integração regional entre a UE e o MERCOSUL se foi debilitando, à medida que ia enfraquecendo o projecto da FTAA.

³⁹ Sublinhando esta ideia, para o mercado mexicano, MONTAÑO ARMENDÁRIZ e PÉREZ CONCHA (1998: 925-926). Registe-se que, entre 1991 e 1997, as exportações mexicanas para a UE caíram de 7,8% do total para 3,6%. R. GÓMEZ (1999: 981) aponta dados com um intervalo de tempo mais dilatado: entre 1980 a 1998 o mercado europeu, enquanto destino para as exportações mexicanas, passou de 16,1% das exportações mexicanas para 3,3%. Em sentido convergente ao do corpo do texto, temos MATEO (1999: 563). O autor começa por reconhecer que o *Uruguay Round* foi uma oportunidade para se aprofundarem as ligações da economia mexicana com a mundial. Todavia, não foi inteiramente bem sucedida. Daí a importância para o México de uma liberalização recíproca com os seus principais parceiros comerciais, tanto

rencial destas condições de entrada medir-se-á em três planos fundamentais – cobertura de produtos, montante de redução alfandegária e regras de origem – e será a partir destes três planos – e não pelo simples facto de todas estas economias terem acesso preferencial à UE – que se há-de aquilatar as diferenças entre os acordos com o México ou o Chile e os acordos com países ACP ou mediterrânicos.

Defendemos pois que as motivações para a actual dinâmica de integração regional da UE, face ao exterior, não são novas. Mas – reconhecemos – nova será a tentativa comunitária de, ao actuar para satisfazer os interesses mencionados, celebrar: *a)* acordos de integração regional com espaços de integração regional (o projecto de acordo com o MERCOSUL; recorde-se, não obstante, o tratado do *Espaço Económico Europeu*, celebrado com todos os países da EFTA, à excepção da Suíça), sendo, para mais, estes espaços compostos por PVD; *b)* acordos de integração regional com PVD afastados, no plano geográfico (os casos dos acordos com o México e com o Chile).

3.2.2. *A integração profunda*

Identificamos a integração profunda com a convergência ou harmonização internacional de legislações e, também, com uma extensão do objecto dos acordos internacionais que geram integração económica. Ultrapassa-se, por conseguinte, a chamada integração “superficial” ou fraca”, que se cinge ao respeito pelo princípio da não discriminação, mas deixa aos Estados a liberdade de adoptarem a legislação que entenderem⁴⁰.

do Norte como do Sul. Na verdade, depois da entrada em vigor das disposições comerciais do Acordo com o México, as trocas entre as partes aumentaram quase 40% (HELLER, 2008: 18).

⁴⁰ Para mais desenvolvimentos, CUNHA (2008a: 509 ss.).

A gestão da convergência de legislações, com cooperação internacional, pode consubstanciar-se numa de várias formas possíveis. Destacamos o *reconhecimento mútuo* (estipula-se o reconhecimento expresso por cada um dos países, face aos demais Estados abrangidos, das regulações, *standards* e procedimentos de certificação desses outros Estados) e a *harmonização* (explícita). Esta requer níveis superiores de cooperação entre os Estados, pode consagrar-se em acordos regionais ou mundiais e obriga a grandes sacrifícios na capacidade de decidir “descentralizadamente”. Pode ser total ou parcial (no que respeita aos requisitos abrangidos).

Concomitantemente, será oportuno definir compromissos *WTO-plus*. Para o efeito, partimos da aplicação de um critério que se remete aos compromissos já assumidos no seio da OMC (ou à ausência dos mesmos), para as matérias de regulação que também possam ser objecto de acordos de integração regional. Teremos assim, em geral, três avaliações possíveis: *a)* casos em que nos acordos de integração regional se assumem compromissos que vão para além dos direitos e deveres previstos multilateralmente, nos planos da liberalização das trocas, em novos domínios (integração superficial), ou/e do desenvolvimento de processos de integração profunda (introduziu-se a este propósito o conceito de *WTO-plus*); *b)* casos em que apenas se reafirmam em âmbito regional obrigações já assumidas no seio da OMC; *c)* casos em se fica aquém destas últimas (*WTO-minor*).

Acordos de comércio livre que contenham disposições atinentes à cooperação técnica internacional sobre, por exemplo, *standards* ambientais, sanitários ou de segurança, e que, por hipótese, admitam o reconhecimento mútuo, revelam-se sem dúvida instrumentos de integração profunda, com prováveis (mas não certos) ganhos para as partes. Em particular, porque baixam significativamente os custos de transacção (da mesma forma que, por exemplo, disposições para

simplificar controlos e procedimentos alfandegários). Não se dando este processo de integração profunda e continuando a pensar em *standards* como aqueles que temos vindo a referir, verificar-se-á a possibilidade de, por exemplo, questões de “falta de conformidade” servirem como barreira não pautal, eventualmente de forma abusiva⁴¹.

Nos acordos em apreço (ou em decisões subsequentes), temos compromissos WTO-*plus*, particularmente no comércio de serviços, com algumas excepções (*v.g.* no âmbito do audiovisual)⁴². Todavia, na generalidade das matérias, as partes a mais não se obrigam do que à realização de consultas ou à previsão de outros mecanismos de cooperação ou de coordenação. Também na generalidade dos casos, a previsão da assumpção futura de compromissos WTO-*plus*, quando

⁴¹ Neste contexto compreenderemos o “desabafo” de A. ROZO (1999: 577; 583); na Europa a protecção ao consumidor converteu-se simplesmente em protecção, afirma. O autor começa por recordar que em princípios dos anos 90 se manifestavam duas tendências contraditórias. Por um lado, pressões internas de organizações de consumidores e de ambientalistas, às vezes impulsionadas por produtores, levaram um número crescente de nações industriais a adoptar normas de regulação cada vez mais restritas e abrangentes, muitas das quais, explícita ou implicitamente, restringem o comércio internacional. Por outro lado, para reduzir o uso da regulamentação como uma barreira proteccionista e ao mesmo tempo manter e melhorar os objectivos de uma regulação protectora, deu-se um aumento considerável nos esforços internacionais de harmonização da regulamentação sobre saúde, segurança e ambiente. Seja como for, o mesmo autor defende que a normatização e a estandardização se converteram em instrumentos de protecção não pautais muito sérios. Dá o exemplo dos sectores têxtil e alimentar (neste último caso, avultam os requisitos ambientais e sanitários).

⁴² Para um confronto entre compromissos liberalizadores do comércio de serviços, em âmbito multilateral e regional, considerando para o efeito uma extensa lista de acordos de comércio livre (entre os quais os dois que temos vindo a considerar), cfr. ROY *et al.* (2007).

se faz, e faz-se com alguma frequência, não obedece a uma qualquer calendarização, dispensando-se, por conseguinte, de uma natureza verdadeiramente vinculativa⁴³.

⁴³ No acordo com o México é regra não se assumirem intencionalmente compromissos efectivos de integração profunda, ou, até, progressos na liberalização do comércio (de mercadorias ou) dos serviços ou ainda dos mercados públicos. Não obstante, no art. 5.º, alínea j), determina-se que será ao Conselho Conjunto que caberá, sem calendarização, decidir sobre regulamentações e normas técnicas, legislação sanitária e fitossanitária, reconhecimento mútuo dos sistemas de avaliação da conformidade, de certificação, de marcas, etc. Da mesma forma (art. 6.º), será ao Conselho Conjunto que caberá decidir sobre o regime adequado aplicável à liberalização progressiva e recíproca do comércio de serviços, em conformidade com as regras aplicáveis da OMC, nomeadamente o artigo 5.º do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. No art. 10.º, embora se admita a “abertura gradual e recíproca de mercados de contratos públicos acordados”, as partes determinam que será o Conselho Conjunto a decidir acerca das modalidades e do calendário adequados para o efeito. Remetem-se, por conseguinte, quaisquer compromissos WTO-*plus* para data posterior e indeterminada.

Também para o efeito de prevenir quaisquer distorções ou restrições da concorrência que possam afectar significativamente as trocas comerciais entre a Comunidade e o México, prevê-se que o Conselho Conjunto venha a criar mecanismos de cooperação e de coordenação entre as autoridades das partes responsáveis pela aplicação das regras da concorrência (art. 11.º). Essa cooperação incluirá assistência jurídica mútua, notificações, consultas e intercâmbio de informações, mas não envolverá esforços explícitos de convergência ou harmonização de legislações.

Da mesma forma, no caso da defesa da propriedade intelectual, as partes comprometem-se a adoptar as medidas adequadas para assegurar a sua protecção adequada e eficaz, mas apenas “de acordo com as normas internacionais mais rigorosas” (art. 12.º). Para o efeito, o Conselho Conjunto decidirá sobre a criação de um mecanismo de consulta destinado a encontrar soluções em caso de surgimento de dificuldades em matéria de protecção da propriedade intelectual.

No que respeita ao investimento, admite-se que, em data posterior e indeterminada, se desenvolva uma cooperação com vista ao “apoio ao desenvolvimento de um enquadramento jurídico favorável ao investi-

4. Insuficiências no relacionamento comercial UE-América Latina

Enquanto instrumentos de abertura dos mercados, os acordos com o México e com o Chile revelam notórias

mento entre as partes, se necessário, através da conclusão, entre os Estados-Membros e o México, de acordos de promoção e protecção dos investimentos e de acordos destinados a evitar a dupla tributação” (art. 15.º).

No art. 18.º regressa-se às regulamentações técnicas e avaliação da conformidade, para se assumir um mero compromisso de cooperação.

De entre as decisões tomadas, até à actualidade, pelo Conselho Conjunto, convém destacar as Decisões 2/2000 (JO, série L, n.º 157, de 30.6.2000) e 2/2001 (JO, série L, n.º 70, de 12.3.01). No âmbito da primeira Decisão – e no que respeita ao comércio de mercadorias –, estabelece-se, em termos concretos (e que já conhecemos), a realização progressiva de uma zona de comércio livre. Incide-se também em domínios conexos, que possam afectar, directa ou indirectamente, o comércio de mercadorias (normas, regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade, medidas sanitárias e fitosanitárias) e outros (concorrência, propriedade intelectual), sem nunca se caminhar firmemente para a convergência ou harmonização de legislações (embora, incidentalmente, essa via possa ser admitida, para o futuro e no mero campo das possibilidades) ou/e para além da reafirmação dos compromissos assumidos internacional ou multilateralmente (no seio da OMC). Para as compras públicas, assumem-se compromissos concretos de abertura de mercados. Na segunda Decisão destaca-se a assumpção efectiva de compromissos de liberalização intra-regional do comércio de serviço, com excepções. No âmbito de uma terceira Decisão (n.º 1/2008; v. JO, série L, n.º 31, de 5.2.08) procura-se incentivar a negociação, em datas futuras e no decurso de períodos indeterminados, de acordos de reconhecimento mútuo de requisitos, qualificações, licenças e outras regulamentações.

Também no acordo com o Chile se definem meras obrigações de cooperação, mesmo quando acompanhadas da previsão da negociação e conclusão de acordos, em data futura e indeterminada e por vezes até condicionalmente, para os mais diversos domínios (normas, regulamentações técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade, serviços, investimentos, medidas sanitárias e fitosanitárias, propriedade intelectual).

insuficiências, relacionadas em particular com o comércio de produtos agrícolas e com processos de integração profunda (embora a relativa ausência de produtos agrícolas sensíveis nas exportações mexicanas e chilenas para o mercado comunitário tenha facilitado as negociações com estes países⁴⁴). A primeira das insuficiências é partilhada pela generalidade dos acordos de comércio livre celebrados pela UE com PVD⁴⁵ e levanta problemas de compatibilidade com o n.º 8 do art. 24.º do GATT.

Este dispositivo estabelece uma dupla obrigação de ordem interna para as partes num acordo de integração regional. Exige-se que os impostos alfandegários e as restantes regulamentações comerciais restritivas sejam eliminados para o *essencial* das trocas comerciais. Este conceito é claramente indeterminado, podendo ser entendido em termos quantitativos (*v.g.* percentagem do comércio entre os membros (actual ou potencial) abrangida pelo acordo), em termos qualitativos (evitando-se a exclusão de um qualquer sector fundamental da economia), ou ainda numa combinação dos dois critérios⁴⁶.

Evidentemente, perfilhar o segundo entendimento levanta um problema delicado à generalidade dos acordos de

⁴⁴ Em sentido convergente, PALOMARES AMAT (2008: 71).

⁴⁵ A este propósito, recordarmos MCQUEEN (2002: 1374), quando afirma: “A basic constraint on the EU’s free-trade agreements is that they must not undermine the finely tuned border protection of the CAP and the Common Fisheries Policy”.

⁴⁶ Isto embora no preâmbulo do memorando de entendimento do *Uruguay Round* sobre o art. 24.º do GATT – mas apenas no preâmbulo – se sublinhe que a contribuição dos espaços de integração regional para a expansão do comércio mundial será “maior se a eliminação dos direitos aduaneiros e de outras regulamentações comerciais restritivas entre os territórios constitutivos [do espaço de integração regional] se alargar a todo o comércio e menor se um sector importante de comércio for excluído”.

integração regional (de verificação típica em acordos que visem a instituição de zonas de comércio livre). Geralmente, estes processos regionais de liberalização comercial não abrangem as trocas de produtos agrícolas não processados. Subscrever o primeiro entendimento permitirá, por seu turno, desenvolver processos regionais de liberalização comercial que não abranjam as trocas de produtos agrícolas não processados. Esta tem sido, recorrentemente, uma opção da UE (não isenta de polémica), no que se refere à constituição de zonas de comércio livre com Estados terceiros.

A UE procura resolver este problema interpretando as regras da OMC no sentido em que estas exijam a liberalização do comércio para (um mínimo de) 90% dos fluxos comerciais bilaterais totais. Deste modo, contando a maioria dos produtos industriais (com excepções, *v.g.* vestuário e motores para veículos) com impostos muito baixos ou até nulos e estando as importações de produtos agrícolas e das pescas fortemente limitadas por protecção alfandegária e significando assim, necessariamente, uma relativamente pequena percentagem das importações do país parceiro, é possível cumprir o critério dos 90% liberalizando apenas um pouco mais de 60% das importações de produtos agrícolas. No caso do México, estipula-se no acordo uma liberalização completa de 62% dos fluxos bilaterais de produtos agrícolas e das pescas⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. MCQUEEN (2002: 1374). Também nos acordos com os países mediterrânicos o acesso livre destes produtos está limitado a uma cobertura restrita. A África do Sul liberalizou plenamente 82% das suas importações de produtos agrícolas originários da UE, recebendo em troca um acesso livre ao mercado europeu para 62% das suas exportações nestes produtos (a que acrescem 11% com preferências condicionadas por contingentes pautais). É importante também notar que a UE oferece apenas a redução ou eliminação de impostos *ad valorem* (e não de impostos específicos, quando estes são aplicáveis). Para mais, no caso das frutas e

Por outro lado, como já sabemos, o contínuo alargamento das áreas de cooperação não foi, em regra, acompanhado pela aplicação de processos de integração profunda. Por conseguinte, admitindo-se facilmente que a celebração destes acordos teve a vantagem de evitar efeitos de desvio de comércio que acordos com outros países produziriam, a expensas da América Latina, subscrevemos, em síntese, MCQUEEN (2002: 1384), quando este afirma, de novo para a generalidade dos acordos de comércio livre celebrados pela UE com PVD: “There would appear, however, to be only a limited sense of ownership of the agreements by the developing countries. The EU imposes its own terms and conditions, excludes or limits preferential entry for sensitive agricultural products (...) the agreements are broad in coverage but shallow in depth on trade-related issues”⁴⁸.

Esquecendo agora os dois acordos, há ainda outros óbices a indicar, no que toca ao relacionamento comercial com a América Latina.

Em primeiro lugar, registre-se que, até à actualidade e, por conseguinte, já no período pós-*Uruguay Round*⁴⁹, vêm

vegetais, importantes nas exportações dos países mediterrânicos e da África do Sul, a UE mantém, em todos os seus acordos, a imposição de preços mínimos à importação e restrições comerciais sazonais, com uma muito duvidosa compatibilidade com o princípio da tarifificação da OMC.

⁴⁸ Ressalva-se o caso do Acordo com a Turquia.

⁴⁹ Cfr., a propósito da importância do *Uruguay Round*, A. ROZO (1999: 577-580): em 1986, 21,7% das exportações latino-americanas sujeitavam-se a medidas não pautais, por parte da CE. Países como a Argentina ou o Uruguai atingiam valores de, respectivamente, 38,4% e 50,9%. Em 1988, as principais medidas não pautais aplicadas pela CE incidiam sobre 26,6% de todas as suas importações. Em 1993, o valor era de 23,7%. Em 1996, ficava-se pelos 19,1%. Para o autor, este decréscimo é um dos resultados mais significativos do *Uruguay Round*. Mas o mesmo autor também sublinha, apoiando-se em estudo da OCDE, que a

sendo celebrados pela CE acordos sectoriais sobre produtos sensíveis (carne bovina, têxteis, produtos siderúrgicos, produtos agrícolas, pesca), alguns dos quais com intuíto de “autolimitação” das exportações⁵⁰.

Em segundo lugar, o proteccionismo agrícola europeu mantém-se como um dos factores de empobrecimento das relações comerciais entre a UE e a América Latina, mesmo que os instrumentos proteccionistas se vão alterando, até na medida do necessário para retirarem proveito da ausência – ou das dificuldades – da integração profunda. Actualmente, as normas e os requerimentos do mercado europeu – e as exigências de adaptação impostas aos produtores latino-americanos – revelam-se um obstáculo de crescente importância⁵¹.

5. Conclusões

Entre os factores que tradicionalmente explicam a dificuldade de expansão das exportações latino-americanas para a UE estão: *a)* o facto de a oferta susceptível de exportação nem sempre ser adequada à procura europeia; *b)* o insuficiente desenvolvimento da estrutura comercial; *c)* as barreiras comerciais (pautais e não pautais) e, especificamente, a política agrícola comum (no que respeita a produtos próprios de zonas temperadas), *d)* a distância geográfica; *e)* a rápida liberalização comercial na América Latina;

protecção alfandegária, já elevada em 1993, aumentou em 1996, com a tarifificação das medidas não pautais.

⁵⁰ Cfr. PALOMARES AMAT (2008: 56). Em sentido convergente, A. ROZO (1999: 578).

⁵¹ Ver, sobre esta matéria – em particular no que respeita às exportações de carne bovina da América Latina para a UE –, DOMINGUES (2009).

f) os vínculos preferenciais (com maior valia do que a do SPG) entre a UE e países terceiros não latino-americanos, também eles produtores de bens agrícolas (tropicais), matérias-primas industriais, produtos semi-acabados e produtos industriais trabalho-intensivos⁵².

Ao longo dos últimos anos actuou-se sobre alguns destes factores. O *Uruguay Round* permitiu, a prazo, a eliminação dos acordos de autolimitação das exportações para têxteis e a tarifação das barreiras não pautais ao comércio de produtos agrícolas, para além de um decréscimo geral dos níveis de protecção comercial. Têm-se, no entanto, levantado dúvidas acerca do verdadeiro sucesso dos compromissos desmobilizadores alcançados neste ciclo de negociações comerciais multilaterais – ou até do seu real alcance (re-corde-se a *dirty tariffication*).

No que respeita à estrutura das relações preferenciais da UE com países ou espaços de integração regional terceiros, há que registar uma aproximação entre o relacionamento comunitário com a América Latina e com países ou regiões a que tradicionalmente se dava mais importância (com reservas para a cooperação para o desenvolvimento e prestação de ajuda financeira). Esta aproximação deve-se à afirmação do regionalismo (constituição de espaços de integração regional entre a UE e países terceiros) e do inter-regionalismo ou birregionalismo (constituição de espaços de integração regional entre a UE e outros espaços de integração regional), tanto face à América Latina como perante a África subsaariana ou o Norte de África. Nesta medida, pode afirmar-se que a UE está a desenvolver uma política global, assente em relações comerciais preferenciais fundadas privi-

⁵² Cfr. CUNHA (1997: 164-167), SUKUP (1999: 5) e PAMPILLÓN OLMEDO (2000: 651).

legiadamente na criação de espaços de integração regional “genuínos” (com reciprocidade)⁵³.

Para os países latino-americanos que celebrem acordos desta natureza com a UE, evita-se indiscutivelmente discriminação negativa, face aos países que com a UE têm acordos preferenciais, e obtém-se até discriminação positiva, face a outros países. Já referimos, no entanto, que a natureza preferencial das condições de entrada dos exportadores latino-americanos no mercado europeu medir-se-á nos planos da cobertura de produtos, montante de redução alfandegária e regras de origem, e que será a partir destes planos – e não na simples circunstância de estas economias terem acesso preferencial à UE – que se há-de aquilatar as diferenças entre os acordos com o México ou o Chile e os acordos com países ACP ou mediterrânicos.

Em particular, a “aproximação” entre a UE e a América Latina não garante, nomeadamente no que se refere a produtos agrícolas, que esta última venha, no futuro, a beneficiar mais do que vem beneficiando com as suas trocas com a Europa. Por outras palavras, a percepção latino-americana de que existe um tratamento discriminativo da América Latina, por parte dos europeus, não desaparece (apenas) com a constituição de espaços de integração regional; exige também uma verdadeira liberalização do comércio agrícola⁵⁴.

Por outro lado, pode a mesma “aproximação” UE-América Latina explicar-se pela prossecução dos interesses

⁵³ De tal forma se insiste na via da integração regional que, por este motivo (entre outros), se abandonou o tratamento comum que a UE dispensava aos países ACP, até fins de 2007, no universo restrito destas economias. Cfr. CUNHA, 2010.

⁵⁴ Também neste sentido, entre outros autores, PALOMARES AMAT (2008: 69).

próprios da primeira. Já antes escrevemos⁵⁵ que, quando se assiste à celebração (ou ainda à negociação) de uma série de acordos de comércio livre com países mais distantes, que nada têm de parceiros comerciais “naturais” (México, Chile, MERCOSUL), tem-se, na perspectiva europeia, o objectivo adicional de assegurar acesso preferencial a mercados externos afastados, até para fazer face a iniciativas de integração regional que aí se localizam (no âmbito do chamado “novo regionalismo”). Paralelamente, proporciona-se a oportunidade para levar a cabo, em âmbito regional, ensaios de liberalização sobre domínios que não os das mercadorias ou de desenvolvimento de processos de integração profunda.

⁵⁵ CUNHA (2008b: 57-58).

(Página deixada propositadamente em branco)

BIBLIOGRAFIA CITADA

- A. ROZO, Carlos, 1999, “Las relaciones México-UE: condicionantes y retos”, *Comercio Exterior*, vol. 49, n.º 6, pp. 572-584
- CLAEYS, Anne-Sophie, 2001, “L’émergence de l’Amérique Latine dans la coopération internationale européenne: évolution et enjeux”, in Alain Musset e Victor M. Soria (eds.), *Alena-Mercosur – Enjeux et limites de l’intégration américaine*, Paris, Iheal
- CUNHA, Luís Pedro,
1997, *Lições de relações económicas externas*, Coimbra, Almedina
2008a, *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*, Coimbra, Coimbra Editora
2008b, “De Lomé para Cotonou: as razões da mudança”, *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. 51, pp. 25-62
2010, “Os aspectos comerciais da parceria União Europeia – países ACP. Evolução e situação actual”, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Figueiredo Dias*, vol. 4, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (no prelo)
- DOMINGUES, Marcos Alexandre, 2009, *Importação de carne bovina brasileira pela UE: as barreiras não pautais e a integração profunda*, dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
- HELLER, Claude, 2008, “Union européenne et Amérique latine: des relations à consolider”, *Problèmes Economiques*, n.º 2944, pp. 16-19
- LANZAS MOLINA, Juan Ramón; MORAL PAJARES, Encarnación, 2000, “Las relaciones comerciales de la Unión Europea y España con México”, *Comercio Exterior*, vol. 49, n.º 11, pp. 659-673
- MARTÍN ARRIBAS, Juan José, 2005, “Una visión global de la asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y la

- América Latina y Caribe”, *Revista de Estudios Europeus*, n.º 39, Janeiro-Abril, pp. 3-24
- MATEO, Fernando de, 1999, “México y la búsqueda de espacios: hacia un TLC con la Unión Europea”, *Comercio Exterior*, vol. 49, n.º 6, pp. 560-584
- MATESANZ GÓMEZ, David; SÁNCHEZ DíEZ, Ángeles, 2005, “Relaciones comerciales de la Unión Europea y América Latina: aproximaciones al análisis de su especialización y competitividad”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º 39, Janeiro-Abril, pp. 51-68
- MCQUEEN, Matthew, 2002, “The EU’s Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?”, *The World Economy*, vol. 25, n.º 9, pp. 1369-1385
- MONTAÑO ARMENDÁRIZ, Angélica; PÉREZ CONCHA, Juan Carlos, 1998, “La política comercial de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio con México”, *Comercio Exterior*, vol. 48, n.º 11, pp. 918-926
- PALOMARES AMAT, Miquel, 2008, “Propuestas para un nuevo marco jurídico de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 29, Janeiro-Abril, pp. 49-89
- PAMPILLÓN OLMEDO, Rafael, 2000, “Relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea”, *Comercio Exterior*, vol. 50, n.º 8, pp. 649-685
- R. GÓMEZ, Arnulfo, 1999, “Las relaciones económicas de México con la Unión Europea”, *Comercio Exterior*, vol. 49, n.º 11, pp. 981-983
- ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe, 2007, “Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements (PTAs): how much further than the GATS?”, *World Trade Review*, vol. 6, pp. 155-192
- SUKUP, Victor, 1999, “Union européenne – Amérique latine: à la recherche d’un nouveau partenariat”, *Problèmes Economiques*, n.º 2635, pp. 3-8

Luís Pedro Cunha
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra