

PAULO CANELAS DE CASTRO
ACADÉMICO, SOBRE ACORDO UE-CHINA

“Há compromissos de abertura de muitos sectores chineses”

Portugal assume a presidência do Conselho Europeu até 30 de Junho e tem na agenda uma grave crise pandémica para resolver. Pelo meio, o Acordo China-UE terá ainda de passar pelo crivo do Parlamento Europeu. Para Paulo Canelas de Castro, académico da Universidade de Macau e titular de Cátedra Jean Monnet - Direito da União Europeia no Contexto Global, este Acordo “tem, agora, um significado político” e permitiu importantes concessões à União Europeia

Arrancou a presidência portuguesa na UE numa altura de pandemia. Quais os principais desafios para Portugal neste momento?

Naturalmente o contexto dramático da pandemia covid-19 tem um impacto muito marcante no conteúdo desta agenda. Pretende-se garantir a resiliência da Europa e promover a recuperação da UE no seu conjunto. Entende-se que para tanto é preciso proceder a uma transição climática e a profunda transformação digital. Olhando depois às dramáticas consequências sociais da pandemia, quer-se desenvolver o chamado pilar europeu dos Direitos sociais existentes na UE. Por fim, numa linha de auto-identificação e acção que ganhou visibilidade e vigor com a adopção do Tratado de Lisboa, erige-se como terceira prioridade do semestre reforçar a autonomia da Europa no contexto mundial. Há prioridades que assentam em cinco eixos principais, e um deles passa por, além de [garantir] a resiliência da Europa se associa à sua recuperação da crise, atribuir

prioridade à execução do Green Deal europeu como chave para uma recuperação económica que se pretende sustentável, a fim de caminhar para a descarbonização da sua economia já no ano 2050. Pretende-se também reforçar o modelo social europeu, por forma a transmitir confiança aos cidadãos para que eles próprios concorram na superação da crise económica e social e participem na transição climática e digital.

E em matéria de política externa? Esta é a primeira presidência desde que o Reino Unido deixou a UE.

A presidência portuguesa quer continuar a assegurar uma Europa aberta ao Mundo, que permaneça comprometida com o Estado de direito internacional e a sua regulação multilateral justa, com programas solidários de desenvolvimento e cooperação, não cedendo às tentações, também geopolíticas, de fechamento e nacionalismos. Para além de se pretender empenhada em revitalizar uma relação transatlântica abalada pela prática da anterior presidência norte-americana, relação estratégica especial que vê como chave da necessária governação global, a presidência portuguesa mostra-se empenhada em traduzir em actos positivos os proclamados acordos de parceria intensa com o Reino Unido. Numa marca de especificidade ou particular sensibilidade própria, a agenda na área da acção externa da UE prevê também atenção especial e actos de promoção ou consolidação de parcerias com África, com a América Latina, e, numa inovadora intensificação de diálogo e cooperação, tanto a nível económico e comercial como político, com a Índia.

A Europa está a enfrentar problemas no fornecimento de vacinas. Isto vai abrir margem para uma maior desunião do projecto europeu?

A UE está de facto a viver uma crise sanitária sem precedentes, que testa o seu funcionamento e eficácia numa área em que não tinha competências próprias, antes estas eram exclusivas dos Estados membros. Nesta crise, avulta de momento o problema da vacinação, que se inscreve no objectivo prioritário da União de dar resiliência à Europa. Em 2020 houve grandes sinais de desunião e de acção unilateral, desprovida de consideração pelos demais Estados Membros. Há alguma dificuldade da parte de algumas instituições da UE para encontrarem o tom certo em acções tantas vezes reactivas a eventos que não previu e para os quais não estava preparada, mesmo ao nível fundamental das competências e dos instrumentos de habilitação próprias.

Pode dar exemplos?

Pense-se na má experiência da obtenção de equipamentos para cuidados intensivos. Acresce que a UE deu também sinais de alguma insensibilidade ou incapacidade de efectiva cooperação com parceiros internacionais, apesar da sua proclamação constante de abertura a

soluções e instâncias multilaterais e de cooperação. Gradualmente a UE tem sabido radicar espaços próprios de intervenção, em auxílio ou em complemento das acções dos Estados Membros, e procurando coordená-los no exercício das suas competências próprias na área da saúde pública. Aos poucos, tem-se vindo a construir uma união de saúde europeia.

“Em 2020 [na UE] houve grandes sinais de desunião e de acção unilateral, desprovida de consideração pelos demais Estados Membros.”

Em relação ao Acordo de investimentos UE-China, o Parlamento Europeu (PE) já veio lamentar o acordo e as posições assumidas pelo Conselho e a Comissão. Acredita que poderá haver recuos na votação final?

O Acordo, negociado pela Comissão Europeia, tem que ser aprovado tanto por Estados membros como pelas instituições decisórias da UE, sendo que o PE é tradicionalmente mais exigente na defesa dos valores europeus que podem estar em causa ou entrar em colisão com os interesses económicos a que o Acordo primeiro procura responder. O precedente, recente, da aprovação, muito difícil, do Acordo compreensivo de parceria Económica com o Canadá (CETA), justifica algum cuidado e deve levar a Comissão, em especial, a explicitar com cuidado e transparência o conteúdo do Acordo e a sua relevância.

Em traços gerais, considera que este Acordo beneficia de igual forma ambas as partes?

Todos os acordos internacionais devem importar benefícios equilibrados. Nomeadamente, espera-se

que, ao celebrá-los, cada parte tenha encontrado satisfação razoável das expectativas ou esperanças que a levaram a envolver-se na negociação internacional do mesmo. Essas esperanças eram bastante diferentes à partida. Não parece descabido dizer que as pretensões mais ambiciosas eram da UE.

Em que sentido?

Há três cuidados que motivavam a UE agir. Um deles é uniformizar o plural regime bilateral de investimentos, constituído por 25 acordos bilaterais entre Estados membros da UE e a China, acordos esses desiguais e por vezes dissonantes com a moderna evolução no sector. [Pretende-se] alcançar o acesso dos investimentos e empresas e serviços europeus ao gigantesco mercado chinês, em especial na área dos serviços, um mercado que é muito fechado, em gritante contraste com a abertura de que as empresas e investidores chineses gozam no mercado interno da UE. A UE quer também alcançar um nível de regulação justo da vida das empresas e investimentos europeus estabelecidos no mercado chinês, ou seja, superar o tradicional tratamento discriminatório dado aos investimentos europeus, num ambiente de regulação claramente favorável às empresas chinesas. Pode-se dizer que a UE alcançou o que por vezes se designa de concessões muito importantes.

Tais como?

Viu serem removidas muitas das restrições jurídicas e outras (por exemplo, transferência forçada de tecnologia) às empresas europeias na China. Há compromissos de abertura de muitos sectores antes constantes das famosas listas negativas chinesas. E assim é em muitos sectores de actividade, com potencial grande significado económico, quer em matéria de produtos, quer em matéria de múltiplos serviços. Há também a garantia da remoção de restrições relativamente às companhias europeias já estabelecidas



na China e até a previsão de que poderão acompanhar e participar nos dinâmicos processos de standardização que a China tem vindo a conhecer. Igualmente muito significativas são as obrigações assumidas pela China num sentido de tratamento e garantia de uma concorrência mais justa entre interesses europeus e chineses. Assim, por exemplo, quanto às empresas controladas pelo Estado chinês, que se promete virem a actuar segundo uma lógica comercial.

Que outros compromissos pode apontar?

Há compromissos de transparência em matéria de subsídios estaduais chineses e no sentido de garantir procedimentos de licenciamento ou regulação mais transparentes e justos. O Acordo também prevê um mecanismo interestadual de resolução de litígios que se crê robusto, e que deve funcionar como garantia da aplicação do regime de acordo com o Direito. Acresce que se prevê um sistema de monitorização e acompanhamento da aplicação do Acordo, que deve também contribuir para ir esclarecendo e aperfeiçoando aspectos porventura menos bem regulados do muito complexo regime definido. Há também quase inesperados compromissos chineses.

Inesperados porquê?

[São compromissos] em matéria

de valores ambientais, sociais e de governação. Os objectivos da China eram outros, porventura menos numerosos, mas igualmente significativos dos seus interesses: conseguir um regime mais uniforme, que facilite, por exemplo, a transferência de pessoal de Estado-membro para Estado-membro; acesso também a alguns sectores económicos ainda restritos.

“Acordo UE-China foi um exercício negocial gigantesco.”

Como analisa o período em que se avança com este Acordo? Depois de sete anos de negociações, após a vitória de Joe Biden e em plena crise pandémica.

O Acordo tem, agora, um significado político para as duas partes. Para a China coloca-a como um grande actor mundial no domínio das relações económicas e agente também de inovação normativa no sector, sendo que este hoje se apresenta carente de reafirmação e consolidação. A “mensagem” é naturalmente tão mais relevante quanto os EUA na Administração Trump renunciaram a celebrar a Parceria Transpacífico que tinham inicialmente intentado. Para a UE é o culminar de uma negociação morosa e ambiciosa, na linha de desenvolvimento de um

Direito Internacional da Economia mais justo, mais forte de critérios jurídicos modernos bem como de mecanismos institucionais de execução na base de um Estado de Direito internacional, e mais integrador de valores que são sinal identitário da UE.

Mas o Acordo não é também uma tomada de posição da UE?

Foi também uma oportunidade para afirmar uma autonomia estratégica da UE, que, nomeadamente, as figuras cimeiras da Alemanha e da França têm vindo a afirmar, sobretudo perante a errática actuação internacional do inquestionável parceiro de sempre, os EUA, ao tempo da Administração Trump. Mas é também um sinal da determinação europeia em buscar, igualmente no quadro internacional, as condições de recuperação e resiliência económico-sociais que a gravíssima crise decorrente da pandemia covid-19 impõem. Investimentos e mercados são também um instrumento necessário da visão prosseguida.

Angela Merkel veio falar da necessidade de preservar “valores fundamentais” no que diz respeito a este Acordo, com ligação ao que se passa em Hong Kong, Xinjiang, Tibete. Acredita num consenso com a China tendo em conta estas críticas?

O Acordo que é, principalmente, sobre investimento, faz uma

equilibrada integração de outros valores, no que aliás prossegue e reforça uma prática normativa que a UE havia igualmente instituído noutros instrumentos jurídicos precedentes, como o Acordo (de âmbito mais amplo) com o Canadá e os acordos de investimento com o Vietname e Singapura. Reflecte-se o modelo sócio-político dos Estados membros da UE e a vontade

“Europa alcançou concessões muito importantes.”

de não permitir ou contribuir para que o progresso económico se faça à custa do ambiente ou da humanidade e relações sociais justas. Mas esta é também uma razão por que este Acordo se destaca no plano internacional: justamente porque é celebrado com um grande Estado e actor global cimeiro que é a China, com um sistema político, social e económico tão diferente. O Acordo tem a importância fundamental de envolver um compromisso explícito da China com um sistema jurídico-internacional mais moderno e mais justo.

Este acordo peca por tardio?

Alguns comentadores criticam o Acordo por o entenderem prematuro, nomeadamente do ponto de

vista da articulação de interesses profundos entre os dois parceiros ocidentais dos dois lados do Atlântico, a UE e os EUA, ou da garantia suficiente dos tais valores europeus.

O facto de ter demorado sete anos a negociar também demonstra que não foi um processo fácil.

Foi um exercício negocial gigantesco. A determinada altura, apesar de existir o compromisso para ele ser fechado no ano de 2020, chegou-se a temer que tal não acontecesse, nomeadamente por interferir na agenda das relações China-EUA.

E ainda não está fechado.

Permanece aberto relativamente aquilo a que tenho chamado os ‘restos’ da negociação, para o fecho da qual, contudo, e isso é sinal de seriedade, se previu um prazo de dois anos. Assim aconteceu com a questão dos standards substanciais precisos de protecção dos investimentos e com a instituição de um mecanismo de resolução de litígios entre investidores e Estado de acolhimento. A UE deseja que este mecanismo a instituir seja diverso do sistema hoje prevalente, de arbitragem internacional ‘ad hoc’, radicada no Centro Internacional de Resolução de Litígios em matéria de Investimentos. ■

Andreia Sofia Silva