



► Síntese de políticas

Janeiro 2024

Zona de Comércio Livre Continental Africana: Uma oportunidade para promover as questões sociais e laborais em todo o continente africano

Documento de orientação elaborado pelo Trade Law Centre (tralac)

► Agradecimentos

Este documento foi preparado por Trudi Hartzenberg, diretora executiva do Trade Law Centre (tralac) na Cidade do Cabo. A coordenação geral foi assegurada por Hilma Mote, responsável regional para África da OIT-ACTRAV. Agradecemos a Mamadou Souare, responsável pelas comunicações e publicações da OIT-ACTRAV, pela sua contribuição para a edição, produção e publicação deste documento.

► 1. Introdução

Este Relatório de Políticas analisa a Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) em termos da sua conceção, dos instrumentos jurídicos e das obrigações dos Estados Partes. Examina o impacto da estrutura institucional da ZCLCA no comércio intra-africano e debate a forma como as questões laborais e sociais podem ser integradas na agenda da ZCLCA.¹

Ainda que o Acordo da ZCLCA esteja em vigor, as pautas aduaneiras, as regras de origem e os regulamentos relativos ao comércio de serviços em setores prioritários ainda estão a ser negociados. Consequentemente, não é ainda possível qualquer comércio preferencial. Contudo, quando as negociações estiverem concluídas e os acordos comerciais da ZCLCA forem verdadeiramente iniciados, é provável que se expandam para além dos acordos comerciais e promovam uma integração económica mais profunda.

Para avaliar o modo como as questões sociais e laborais podem ser incluídas na agenda da ZCLCA, é necessário avaliar:

- Os objetivos gerais da ZCLCA.
- As características jurídicas e institucionais da ZCLCA.
- O contexto em que a ZCLCA se deve concretizar.
- Como serão cumpridas as obrigações dos Estados Partes.
- Protocolos adicionais e novos desenvolvimentos.
- Decisões tomadas pelas instituições da ZCLCA.

¹ Os termos *questões sociais e laborais* serão aqui utilizados no sentido descritivo, tal como utilizados no contrato celebrado com o *Bureau* Internacional do Trabalho para este estudo.

► 2. O que é a ZCLCA?

A ZCLCA é uma nova Zona de Comércio Livre (ZCL) à escala continental que tem por objetivo liberalizar o comércio de mercadorias e serviços entre os 54 Estados-Membros da União Africana (UA)² através da criação de uma nova Zona de Comércio Livre (ZCL) à escala continental.³ Aspira a «criar um mercado único de mercadorias e serviços, facilitado pela circulação de pessoas, a fim de aprofundar a integração económica do continente africano» (ZCLCA, Art.º 3.º alínea (a)). Muitos aspetos da ZCLCA serão objeto de deliberação futura e exigirão «sucessivas rondas de negociações» (ZCLCA, Art.º 3.º alínea (b)). Não se prevê que estas sejam concretizadas com efeito imediato. Algumas exigirão novas iniciativas e ações de acompanhamento, e a sua aplicação será um processo gradual.

Os instrumentos jurídicos da ZCLCA preveem um acordo comercial designado como «conduzido pelos membros», por vezes referido como um Acordo-quadro, que define as obrigações a implementar pelos Estados Partes.⁴ A ZCLCA é melhor entendida como um processo. Com o início do comércio ao abrigo dos termos e condições da ZCLCA, haverá um novo fluxo de comércio preferencial de mercadorias e serviços no continente africano, que beneficiará os Estados africanos, os quais atualmente comercializam entre si ao abrigo das taxas da nação

mais favorecida (NMF) da Organização Mundial do Comércio (OMC).⁵ No momento da redação deste relatório, as reduções pautais estavam a ser negociadas de acordo com as modalidades acordadas ao abrigo da ZCLCA, tal como apresentado na Tabela 1.

A ambição global é liberalizar 90 por cento das rubricas pautais. Os restantes 10 por cento das rubricas pautais, que se manterão inalteradas, referem-se a «produtos sensíveis» (máximo de 7 por cento) e a «produtos excluídos» e serão determinados com base no seu impacto em:

- Segurança alimentar
- Segurança nacional
- Receitas fiscais
- Meios de subsistência
- Industrialização.

Os países menos desenvolvidos (PMD) terão mais tempo do que os não PMD para aplicar as reduções pautais. Esta medida destina-se a conceder-lhes tempo para se adaptarem ao impacto da liberalização pautal, que provavelmente resultará numa redução das receitas pautais e numa maior concorrência nos mercados nacionais a curto prazo. Ambas são suscetíveis de exercer pressão nas empresas nacionais.

Tabela 1. Nível de ambição e modalidades de negociação da liberalização pautal				
	Não PMD	PMD	Calendário não PMD	Calendário PMD
Nível de ambição	90 por cento	90 por cento	5 anos	10 anos
Produtos sensíveis	Não mais de 7 por cento de todas as rubricas pautais	Não mais de 7 por cento de todas as rubricas pautais	10 anos	13 anos
Lista de exclusão	Não mais de 3 por cento das rubricas pautais	Não mais de 3 por cento das rubricas pautais		

2 «Estado Parte» designa um Estado-Membro que ratificou ou aderiu ao presente Acordo e para o qual o Acordo está em vigor; conforme especificado no Art.º 1.º, alínea (v) do Acordo da ZCLCA.
3 O Preâmbulo do Acordo da ZCLCA refere a «necessidade de criar um mercado alargado e seguro para mercadorias e serviços dos Estados Partes através de uma infra-estrutura adequada e da redução ou eliminação progressiva das barreiras tarifárias e eliminação das barreiras não tarifárias ao comércio e ao investimento».
4 A implicação é que existe um esquema flexível que permite compromissos adicionais por parte dos Estados Partes para além das disposições da ZCLCA.
5 Se os países em questão não forem membros da OMC, o comércio de mercadorias entre estes implica geralmente a pauta geral nas respetivas tabelas pautais.

É, contudo, importante salientar que os membros das uniões aduaneiras devem apresentar uma única proposta de concessões pautais e negociar coletivamente com os parceiros comerciais. Dado que várias uniões aduaneiras pré-existentes em África incluem tanto PMD como não PMD, surgiu a questão de saber qual o calendário a adotar, e as últimas indicações são no sentido de que será mais alargado para os PMD. Este facto irá, indubitavelmente, abrandar os processos de liberalização previstos no início das negociações. As reduções pautais relativas aos produtos não sensíveis serão aplicadas durante um período de 10 anos e as referentes aos produtos sensíveis durante 13 anos.

No momento da redação deste relatório (início de dezembro de 2021), estes calendários, bem como as regras de origem, ainda estavam a ser negociados. O Acordo da ZCLCA entrou formalmente em vigor em 30 de maio de 2019, mas ainda não foi realizado nenhum comércio de mercadorias e serviços sob os seus auspícios. Na ausência de pautas aduaneiras e de regras de origem, não é possível concluir um ACL de mercadorias. Além disso, o comércio preferencial para os Estados Partes que atualmente transacionam ao abrigo da cláusula da nação mais favorecida (NMF) ou das tarifas gerais terá de esperar até que sejam finalizadas as restantes pautas aduaneiras, as regras de origem e as condições para o comércio nos cinco setores de serviços prioritários⁶. Adicionalmente, os Estados Partes ainda estão a negociar o comércio de serviços, centrando-se nos cinco setores de serviços prioritários, nomeadamente:

- Serviços financeiros
- Serviços de comunicação
- Serviços de transporte
- Serviços empresariais
- Turismo.

As negociações centram-se no acesso ao mercado dos serviços, na regulamentação nacional dos serviços estrangeiros e nos fornecedores de serviços nos mercados nacionais. Além disso, estão também a ser negociados quadros de cooperação regulamentar para setores de serviços prioritários. Dada a intensidade regulamentar dos serviços, tal constitui uma oportunidade para abordar os desafios relacionados com a diversidade das abordagens regulamentares e a desarmonização das regulamentações nos diferentes países africanos, fatores que contribuem para os elevados custos de transação inerentes à realização de negócios no continente.

A promoção do comércio intra-africano enfrenta muitos desafios. A percentagem de produtos produzidos em África destinados a outros mercados africanos não chega a vinte por cento. A criação da ZCLCA conta com a participação de cinquenta e quatro países com níveis de desenvolvimento económico muito diferentes. Trinta e três dos quarenta e seis países menos desenvolvidos (PMD) do mundo situam-se em África e muitos deles não têm litoral. A industrialização encontra-se geralmente a níveis baixos e faltam as infraestruturas necessárias para um comércio eficiente.

A ZCLCA estabelece um acordo comercial preferencial sob a forma de uma zona de comércio livre (ZCL) e não de uma união aduaneira. De acordo com o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), uma ZCL «deve ser entendida como um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros em que as taxas e outros regulamentos restritivos ao comércio... são eliminados substancialmente em todo o comércio entre os territórios constituintes em produtos originários de tais territórios».

Uma união aduaneira, por outro lado, «deve ser entendida como a substituição de um território aduaneiro único para dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que taxas e outros regulamentos restritivos ao comércio... são eliminados com respeito a substancialmente todo o comércio entre os territórios constitutivos da união ou em pelo menos com respeito a substancialmente todo o comércio de produtos originários de tais territórios, e... substancialmente as mesmas tarifas e outros regulamentos de comércio são aplicados por cada um dos membros da união para o comércio dos territórios não incluídos na união» (GATT, Art.º XXIV).

Estas diferenças entre uma união aduaneira e uma ZCL são importantes. Numa ZCL, os diferentes Estados Partes beneficiam de trocas comerciais preferenciais de mercadorias ao abrigo de regras de origem específicas. Podem manter as pautas aduaneiras sobre determinadas mercadorias e serviços para políticas internas, tais como o desenvolvimento industrial, e continuarão a aplicar as obrigações aceites em virtude de acordos comerciais anteriores. Além disso, são livres de celebrar novos acordos de comércio livre com países terceiros. Numa união aduaneira, não é possível este tipo de ação unilateral, dado que a pauta externa comum exige que os Estados-Membros tomem decisões coletivas sobre as alterações pautais e que se realizem negociações conjuntas para a celebração de

6 Serviços de transporte, comunicação, financeiros, turísticos e empresariais.

acordos de comércio de mercadorias com terceiros. É ainda importante assinalar que os Estados não podem integrar mais do que uma união aduaneira, mas podem pertencer a mais do que uma ZCL.

A ZCLCA não é apenas um acordo comercial, é também um projeto de grande envergadura da UA, concebido para promover os seus objetivos políticos e de desenvolvimento e «aprofundar a integração económica do continente africano e de acordo com a Visão Pan-Africana de “uma África Pacífica, Próspera e Integrada” na Agenda 2063» (ZCLCA, Art.º 3.º). A ligação formal entre a UA e a ZCLCA reside no facto de a Conferência da UA ser o «órgão supremo de tomada de decisões da UA,

exerce um controlo e dá orientações estratégicas sobre o funcionamento da ZCLCA, incluindo o plano de acção para a Promoção do Comércio Intra-africano (BIAT)» (ZCLCA, Art.º 10.º, n.º 1).

A ZCLCA constitui um «compromisso único» (ZCLCA, Art.º 8.º, n.º 2) com um quadro institucional para a sua implementação (ZCLCA, Art.º 9.º). Os Estados Partes devem conceder o tratamento NMF entre si, devem conceder aos produtos importados de outros Estados Partes o tratamento nacional e eliminar progressivamente as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de mercadorias (Protocolo da ZCLCA relativo ao comércio de mercadorias, artigos 4.º-12.º).

► 3. A ZCLCA e outras Uniões Económicas Africanas

Os Estados Partes da ZCLCA são também membros da União Africana (UA), das comunidades económicas regionais (CER)⁷, das uniões aduaneiras africanas e de outros acordos comerciais regionais.⁸ Os «Estados Partes que são membros de outras comunidades económicas regionais, de outros acordos comerciais regionais e de outras uniões aduaneiras, e que tenham alcançado entre si níveis elevados de integração regional que os previstos no presente Acordo, mantêm esses níveis elevados entre si (ZCLCA Art.º 19.º, n.º 2). Nas CER, colocam-se igualmente questões laborais e sociais. De facto, algumas destas têm extensas agendas a este respeito. Por exemplo, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) tem mais de 20 protocolos, para além do seu protocolo relativo ao comércio. De igual modo, a Comunidade da África Oriental (EAC) adotou instrumentos jurídicos para formar uma união aduaneira e um mercado comum. Ainda que este seja um trabalho em curso, tem potencial para fazer avançar as questões laborais e sociais entre os Estados-Membros da EAC. As CER são referidas no Preâmbulo da ZCLCA como «base para a criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA)». Porém, as CER não são partes no Acordo da ZCLCA por direito próprio. É ainda necessário definir a forma como

contribuirão exatamente para a realização de todos os objetivos mencionados no Acordo da ZCLCA.

Se estes desenvolvimentos puderem ser consolidados através das CER, poderá ser dado um impulso no sentido de uma abordagem unificada da política social e laboral. Todavia, os desenvolvimentos realizados nas CER não resultarão automaticamente na sua manifestação na ZCLCA, uma vez que existem diferentes fluxos de integração sub-regional a acontecer a diferentes velocidades. Além disso, as CER são organizações internacionais bem estabelecidas, com os seus próprios instrumentos jurídicos e membros, sendo que a maior parte do comércio intra-africano ocorre no seu âmbito. Do mesmo modo, as economias africanas mais industrializadas (África do Sul, Nigéria e Quênia) estão situadas, respetivamente, na SADC, na EAC e na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). É pouco provável que desapareçam tão cedo.

A ZCLCA não define um procedimento formalizado para que os desenvolvimentos em CER individuais sejam refletidos na sua estrutura operacional. Só podem ser efetuadas alterações às obrigações dos Estados Partes através de emendas ao Acordo e aos

⁷ De acordo com a União Africana, existem oito CER reconhecidas pela UA, tendo cada uma sido estabelecida ao abrigo de um tratado regional distinto. São estes: União do Magrebe Árabe (UMA); Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); Comunidade dos Estados do Sahel e do Sara (CEN-SAD); Comunidade da África Oriental (EAC); Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC); Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

⁸ Podem ser estabelecidos acordos comerciais intra-africanos mediante a celebração de acordos *ad hoc*. O Acordo da Zona de Comércio Livre Tripartida (ZCLT) de 2011 é um exemplo. Ainda não está em vigor, mas foi ratificado por vários dos 26 países participantes.

Protocolos da ZCLCA (ZCLCA, Art.º 29.º) ou através da adoção de qualquer outro instrumento jurídico adicional «considerado necessário, no âmbito do presente Acordo» (ZCLCA, Art.º 23.º).

A sobreposição de adesões a ACL não está isenta de complicações. O cumprimento simultâneo de diferentes normas e de regras de origem distintas é administrativamente complexo e oneroso. Contudo, a sobreposição de adesões a ACL já estava generalizada em África antes de se acrescentar a complexidade adicional da adesão à ZCLCA. O maior desafio à liberalização do comércio e à integração económica em África é, provavelmente, a facilitação do comércio entre países através da melhoria da administração aduaneira e da eliminação das barreiras não tarifárias. O sucesso da ZCLCA será, em grande medida, medido em termos da forma como esta promoverá uma melhor governação do comércio.

O artigo 5.º da ZCLCA descreve as CER como a «base para a criação de ZCLCA», o que é explicitado em duas disposições dos textos legais. O artigo 19.º da ZCLCA estipula o seguinte:

(1) Em caso de conflito e incompatibilidade entre o presente Acordo e qualquer outro acordo regional o presente Acordo prevalece relativamente a esta incompatibilidade específica, salvo disposição em contrário do presente Acordo; (2) Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do presente artigo, os Estados Partes que são membros de outras comunidades económicas regionais, de outros acordos comerciais regionais e de outras uniões aduaneiras, e que tenham alcançado entre si níveis elevados de integração regional que os previstos no presente Acordo, mantêm esses níveis elevados entre si.

O artigo 8.º, n.º 2 do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias estabelece que:

«Os Estados Partes que são membros de outras CER, que tenham alcançado entre si níveis mais elevados de eliminação de direitos aduaneiros e barreiras comerciais superiores aos previstos no presente Protocolo, mantêm esses níveis elevados de liberalização do comércio entre si e, se possível, procuram melhorá-los.»

Além disso, o Art.º 5.º estabelece que a ZCLCA também deve ser regida pela «preservação do acervo» e pelas «melhores práticas nas CER, nos Estados Partes e Convenções Internacionais que vinculam a União Africana».

Por outro lado, os Chefes de Estado da SADC, da EAC e do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) reuniram-se em 2008 e decidiram criar a Zona de Comércio Livre Tripartida (ZCLT) como um regime comercial único, unindo as três CER. Em 2011, as ambições diminuíram e foi decidido que as CER continuariam a efetuar trocas comerciais de acordo com os seus próprios regimes comerciais, paralelamente à ZCLT.

Foi neste momento que a noção de acervo (*acquis*) passou a fazer parte do vocabulário da integração africana. Foi adotado como um princípio orientador para a negociação da ZCLT e, mais tarde, tornou-se também um princípio básico da ZCLCA. Foi definido como «o desenvolvimento do acervo» dos atuais ACL das CER em termos de consolidação da liberalização pautal em cada ACL das CER: *acquis* é um termo francês que significa «aquilo que foi acordado». No contexto do Acordo da Zona de Comércio Livre Tripartida, significa que as negociações devem ter início a partir do ponto em que se encontram as negociações comerciais da COMESA, da EAC e da SADC. As negociações pautais e o intercâmbio de concessões pautais seriam levados a cabo entre os Estados-Membros do ACL tripartido que não beneficiam de regimes preferenciais entre si.

O efeito essencial é que o alargamento das concessões pautais no âmbito das negociações da ZCLCA só se aplicaria aos Estados Partes «que não tenham acordos preferenciais em vigor entre si» (ZCLCA, Art.º 19.º). O comércio intra-CER é totalmente regido pelos regimes relevantes das zonas de comércio livre das comunidades económicas regionais e não será objeto de qualquer liberalização através das negociações da ZCLCA. O mesmo se aplica a «acordos comerciais regionais e de outras uniões aduaneiras, e que tenham alcançado entre si níveis elevados de integração regional que os previstos no presente Acordo» (ZCLCA, Art.º 19.º, n.º 2). Os termos «acordos comerciais regionais e uniões aduaneiras» não são, todavia, definidos e devem, consequentemente, ser interpretados conferindo-lhes o seu significado comum no contexto utilizado. Os acordos comerciais como a ZCLT, a UAAA e os acordos comerciais bilaterais devem ser considerados como fazendo parte desta categoria de exceções.

A ZCLCA prevê, assim, a coexistência de várias ZCL africanas, paralelamente umas às outras. As CER prosseguirão, com as suas próprias agendas de integração regional, as suas estratégias específicas no sentido de uma integração mais profunda, bem como outras disciplinas consideradas indispensáveis para as necessidades sub-regionais específicas em matéria de programas ambientais, de energia, de água, de policiamento, de conservação da natureza e de cooperação política.⁹

Em termos de integração das CER na arquitetura institucional da ZCLCA, as CER «são representadas no Comité de Altos Funcionários do Comércio na qualidade consultiva» (ZCLCA, Art.º 12.º, n.º 5), o que continua a ser pouco específico. O Acordo da ZCLCA aspira, a longo prazo, à formação de um mercado único africano, mas não apresenta uma fórmula prática pormenorizada sobre a forma de o conseguir concretizar. Um mercado liberalizado de mercadorias e serviços será criado «mediante sucessivas rondas de negociações» e a base para o estabelecimento de uma União Aduaneira Continental será formada «numa fase posterior» (ZCLCA, Art.º 3.º). Essas medidas futuras terão de ser apoiadas por cada um dos governos, o que, presumivelmente, farão quando as condições

forem propícias. Este será igualmente um processo conduzido pelos membros e exigirá vontade política.

Para que a integração continental possa avançar através de um processo gradual, todas as CER devem, em primeiro lugar, tornar-se ZCL, uma vez que algumas ainda não têm as suas próprias ZCL.¹⁰ As CER que iniciaram o percurso para se tornarem uniões aduaneiras devem consolidar os seus esforços e resolver os problemas que se prendem com o funcionamento das suas pautas externas comuns e dos seus mercados únicos. As restrições internas ao comércio terão de ser eliminadas em praticamente todo o comércio entre as partes, sendo, além disso, necessário resolver os problemas de sobreposição de adesões a acordos.

Para o futuro imediato, há um desafio mais urgente: assegurar que todos os Estados Partes têm a capacidade de melhorar a governação do comércio a nível interno e nas suas fronteiras. Isto implicará a necessidade de realizar reformas significativas a nível nacional e regional. O Secretariado da ZCLCA desempenhará um papel importante na garantia do arranque e da coordenação de todas estas iniciativas, para as quais os Estados Partes que careçam da capacidade e das estruturas internas necessárias terão de receber um apoio especial.

► 4. Protocolos relativos à ZCLCA

As obrigações dos Estados Partes são definidas numa série de protocolos (com os respetivos anexos e apêndices) negociados e adotados por fases. A Fase I foi concluída e inclui protocolos relativos ao comércio de mercadorias, o comércio de serviços e a resolução de litígios. As negociações da Fase II estão atualmente em curso e abrangem o investimento, a política de concorrência e os direitos de propriedade intelectual. Prevê-se que a Fase III inclua o comércio eletrónico, sendo igualmente possíveis instrumentos jurídicos suplementares «considerados necessários no âmbito do presente Acordo» (ZCLCA, Art.º 21.º). Estes protocolos fazem parte integrante do Acordo da ZCLCA (ZCLCA, Art.º 1.º, alínea (b)). Em conjunto, constituem um compromisso único (ZCLCA, Art.º 8.º, n.º 2). Não podem ser formuladas quaisquer reservas sobre as obrigações legais da ZCLCA (ZCLCA, Art.º 25.º).

Por exemplo, o artigo 10.º do Protocolo da ZCLCA sobre o comércio de serviços requer a cooperação regulamentar entre os Estados Partes e o reconhecimento mútuo das qualificações. Ambas exigem um certo grau de harmonização no domínio da política de emprego. Estão de facto previstos novos acordos entre os Estados Partes da ZCLCA. O artigo 4.º, n.º 3 do Protocolo da ZCLCA relativo ao comércio de mercadorias prevê que:

Nenhuma disposição do presente Protocolo impede que dois ou mais Estados Partes concedam reciprocamente preferências comerciais que visem alcançar os objetivos do presente Protocolo, desde que tais preferências sejam concedidas a outros Estados Partes na base do princípio da reciprocidade.

⁹ A SADC, por exemplo, tem um protocolo relativo ao comércio, finanças e investimento e mais de 20 outros protocolos.

¹⁰ A União do Magrebe Árabe (UMA) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), por exemplo, ainda não têm ACL.

O Protocolo da ZCLCA sobre o comércio de serviços contém uma disposição semelhante no artigo n.º 4, n.º 3:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 1, dois (2) ou mais Estados Partes podem conduzir negociações e chegar a um acordo de liberalização do comércio de serviços para aqueles sectores ou subsectores específicos em conformidade com os objectivos do presente Protocolo. Os outros Estados Partes têm possibilidade de negociar as preferências concedidas por este acordo, com base no princípio da reciprocidade».

Nas ZCL, o comércio de mercadorias é realizado ao abrigo de pautas aduaneiras acordadas e regras de origem associadas e permite preferências entre os Estados Partes. Uma vez que a ZCLCA coexistirá com ZCL em CER específicas, coexistirão diferentes regimes pautais preferenciais com as suas próprias regras de origem. O Acordo da ZCLCA não prevê o comércio continental ao abrigo de um regime preferencial único.

O artigo 2.º do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias enumera as tarefas e obrigações

específicas dos Estados Partes no que respeita à promoção e à liberalização do comércio intra-africano de mercadorias. Estes devem:

- Eliminar progressivamente as tarifas e as barreiras não tarifárias
- Melhorar a eficácia dos procedimentos aduaneiros, a facilitação do comércio e do trânsito
- Reforçar a cooperação nos domínios das barreiras técnicas ao comércio e das medidas sanitárias e fitossanitárias; desenvolver e promover as cadeias de valor regionais e continentais
- Reforçar o desenvolvimento socioeconómico, a diversificação e a industrialização em África.

O artigo 3.º do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias contém nove anexos adicionais intitulados: (i) Lista de Concessões Tarifárias, (ii) Regras de origem, (iii) Cooperação Aduaneira e Assistência Administrativa Mútua, (iv) Facilitação do Comércio, (v) Barreiras Não Tarifárias, (vi) Barreiras Técnicas ao Comércio, (vii) Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, (viii) Trânsito, e (ix) Medidas Corretivas ao Comércio.

► 5. Instituições da ZCLCA

O quadro institucional para a execução, administração, facilitação, monitorização e avaliação da ZCLCA compreende a Conferência, o Conselho de Ministros, o Comité de Altos Funcionários do Comércio e o Secretariado (ZCLCA, Art.º 9.º).

«A Conferência, na qualidade de órgão supremo de tomada de decisões da UA, exerce um controlo e dá orientações estratégicas sobre o funcionamento da ZCLCA, incluindo o plano de acção para a Promoção do Comércio Intra-africano (BIAT)» (ZCLCA, Art.º 10.º, n.º 1).

O Conselho de Ministros é uma instituição intergovernamental e é constituído pelos ministros, autoridades ou funcionários nacionais devidamente designados pelos Estados Partes responsáveis pelo comércio. O Conselho de Ministros deve, no âmbito do seu mandato:

- Trabalhar em colaboração com os órgãos e instituições competentes da UA
- Promover a harmonização de políticas, estratégias e medidas apropriadas para a aplicação efetiva do Acordo
- Estabelecer e delegar responsabilidades aos comités *ad hoc* ou permanentes, grupos de trabalho ou grupos de peritos
- Elaborar o seu regulamento interno e dos outros órgãos subsidiários
- Supervisionar o trabalho de todos os comités e grupos de trabalho
- Analisar os relatórios e as atividades do Secretariado e tomar as medidas apropriadas
- Elaborar regulamentos, emitir diretivas e formular recomendações
- Analisar e propor o estatuto do pessoal e o regulamento financeiro do Secretariado
- Aprovar os programas de trabalho, os orçamentos da ZCLCA e das suas instituições

- Formular recomendações à Conferência para a adoção de uma interpretação vinculativa do Acordo e desempenhar quaisquer outras funções conformes ao Acordo da ZCLCA ou as que possam ser solicitadas pela Conferência (ZCLCA, Art.º 11.º, n.º 3).

«Os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para a implementação das decisões do Conselho de Ministros» (ZCLCA, Art.º 11.º, n.º 6), que reporta à Conferência da UA através do Conselho Executivo e se reúne em sessão ordinária duas vezes por ano e em sessões extraordinárias, sempre que necessário.

O Comité de Altos Funcionários do Comércio é composto por Secretários Permanentes ou Principais ou outros funcionários designados por cada Estado Parte. Compete ao Comité implementar as decisões do Conselho de Ministros; funciona de acordo com o seu regulamento interno e é responsável pela elaboração de programas e planos de ação para a implementação do Acordo da ZCLCA. Reporta ao Conselho de Ministros. Condicionado às orientações do Conselho de Ministros, reúne-se, pelo menos, duas vezes por ano. As decisões do Comité baseiam-se no consenso, ao passo que o artigo 5.º enuncia o «consenso na tomada de decisões» como um dos princípios que regem a ZCLCA. O artigo 14.º prevê que a abstenção por parte de um Estado Parte com direito de voto não pode impedir a adoção das decisões.

O Secretariado da ZCLCA é responsável pela administração corrente e pela coordenação e preparação das negociações e reuniões da ZCLCA. O Secretariado da ZCLCA «é um órgão institucional com autonomia funcional no quadro do sistema da UA e dotado de uma personalidade jurídica independente..... [e] é autónomo em relação à Comissão da União Africana (ZCLCA, Art.º 13.º). O Secretariado é financiado pela União Africana e está sediado em Acra, no Gana.

O que não é totalmente claro é a forma como as CER farão avançar a consolidação da ZCLCA e a formação de um regime de comércio continental único. Seria expectável que fossem criadas estruturas especiais para este efeito. De momento, as CER são representadas no Comité de Altos Funcionários do Comércio na qualidade consultiva (ZCLCA, Art.º 12.º). As CER não são Partes no Acordo da ZCLCA.

Será necessário proceder a uma supervisão e harmonização regulamentar abrangente para liberalizar o comércio de serviços à escala prevista pela ZCLCA. A implementação das obrigações relativas à liberalização do comércio ao abrigo da ZCLCA será realizada sobretudo através das medidas internas adotadas pelos e nos Estados Partes. O Acordo ZCLCA não é autoexecutável e não existem instituições com poderes supranacionais. Os Estados Partes devem, entre outras coisas, alterar as suas tabelas pautais nacionais e desenvolver procedimentos internos no que respeita aos certificados de origem e ao cumprimento das normas técnicas e sanitárias. O objetivo a longo prazo é harmonizar estes procedimentos, mas, entretanto, são necessários instrumentos jurídicos nacionais para implementar as disposições relevantes do Acordo da ZCLCA e para assegurar o cumprimento das suas obrigações. As medidas corretivas em matéria comercial e as medidas de salvaguarda serão examinadas pelas autoridades nacionais de investigação nos termos do direito nacional.

Uma melhor governação do comércio, sobretudo no que se refere à administração aduaneira, ao trânsito, à facilitação do comércio e à eliminação de barreiras não tarifárias, conjugada com políticas sólidas de industrialização e desenvolvimento de infraestruturas, detém a chave para o sucesso da ZCLCA. Serão também essenciais a recolha de dados e o acesso a informações fiáveis e atualizadas sobre as políticas e regulamentações comerciais.

O artigo 31.º do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias diz respeito à «Implementação, Monitorização e Avaliação». Estipula que o Conselho de Ministros estabelecerá o Comité do Comércio de Mercadorias para facilitar o comércio e promover o objetivo da liberalização do comércio. Este Comité pode criar os órgãos subsidiários que considerar adequados para a execução efetiva das suas funções e está aberto à participação de representantes de todos os Estados Partes. O Secretariado, em colaboração com os Estados Partes, elabora relatórios factuais anuais a fim de facilitar o processo de implementação, monitorização e avaliação do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias.

Está também previsto um Comité do Comércio de Serviços, que é particularmente intensivo em termos de regulamentação. Os Estados Partes devem «liberalizar progressivamente o comércio de serviços no continente

africano com base no princípio da equidade, equilíbrio e benefícios mútuos, removendo as barreiras ao comércio de serviços; garantir que exista coerência e complementaridade entre a liberalização do comércio de serviços e os vários Anexos nos sectores de serviços específicos; prosseguir com a liberalização do comércio de serviços em conformidade com o artigo V do GATS expandindo e aprofundando a liberalização, aumentando, melhorando e desenvolvendo as exportações de serviços, ao mesmo tempo que se preserva plenamente o direito de regulamentar e de introduzir novas regras». O Protocolo sobre o comércio de serviços contém igualmente disposições sobre questões como a transparência, o reconhecimento mútuo, os monopólios e os fornecedores monopolistas de serviços, bem como subvenções relacionadas com o Protocolo da ZCLCA sobre o comércio de serviços (Art.º 3.º, n.º 2; artigos 5.º, 10.º e 11.º).

As entidades reguladoras nacionais desempenharão um papel significativo na governação do comércio de serviços ao abrigo da ZCLCA. Os pormenores e a extensão do acesso ao mercado dos serviços ainda não são conhecidos, mas o artigo 9.º do Protocolo

sobre o comércio de serviços declara que «Compete a cada Estado Parte manter ou instituir, logo que possível, tribunais ou processos judiciais, arbitrais ou administrativos que permitam, a pedido de um prestador de serviços afectado, uma revisão célere ou, eventualmente, a adopção de medidas correctivas adequadas concernentes as decisões administrativas que afectam o comércio de serviços». As medidas correctivas nacionais serão, consequentemente, diretamente relevantes e devem prever a proteção dos direitos dos prestadores de serviços e dos investidores. Os tribunais nacionais são competentes para apreciar estas questões. Devem igualmente estar disponíveis medidas corretivas constitucionais para todas as empresas legalmente presentes na jurisdição de um Estado Parte.

A ZCLCA tem o seu próprio mecanismo de resolução de litígios, baseado num protocolo específico inspirado no Memorando de Entendimento sobre a Resolução de Litígios da OMC. Prevê a existência de painéis e de um órgão de recurso. Apenas os Estados Partes podem apresentar pedidos ao abrigo do presente Protocolo.

► 7. Disposições com implicações para as questões sociais e laborais

A promoção das questões sociais e laborais pode, até certo ponto, estar implícita em alguns dos objetivos gerais da ZCLCA. O artigo 3.º, alínea (e), do Acordo da ZCLCA, por exemplo, menciona o objetivo geral de «promover e alcançar um desenvolvimento socioeconómico sustentável e inclusivo, igualdade do género e a transformação estrutural dos Estados Partes». Neste contexto, a base mais sólida para a promoção das questões laborais e sociais poderá consistir na adoção de protocolos adicionais ou de anexos aos protocolos existentes. A ZCLCA prevê a possibilidade de acrescentar qualquer outro instrumento «considerado necessário, no âmbito do presente Acordo» (ZCLCA, Art.º 23.º). Trata-se, em última análise, de um processo intergovernamental, dado que os novos protocolos terão de ser ratificados individualmente pelos Estados Partes, de acordo com os requisitos constitucionais nacionais, antes de entrarem em vigor (ZCLCA, Art.º 23.º).

O Preâmbulo do Acordo da ZCLCA não prevê deveres específicos para os Estados Partes e define as aspirações a longo prazo para a ZCLCA. Tem em conta as «aspirações da Agenda 2063 visando a criação de um mercado continental com a livre circulação de pessoas, capitais, mercadorias e serviços, cruciais para o aprofundamento da integração económica, a promoção do desenvolvimento agrícola, a segurança alimentar, a industrialização e as transformações económicas estruturais». Reconhece igualmente «a importância da segurança internacional, da democracia, dos direitos humanos, da igualdade de géneros e do Estado de direito para o desenvolvimento do comércio internacional e da cooperação económica».

Para que estas aspirações se traduzam em novos resultados, é necessário que se realizem ações de acompanhamento. À medida que a ZCLCA ganha ímpeto e alarga o seu âmbito, uma integração continental mais

profunda poderá dar um impulso às políticas sociais e laborais, mas tal exigirá vontade política e, em última análise, novos compromissos jurídicos por parte dos Estados Partes. Estes apenas podem ser propostos pelo Conselho de Ministros e exigirão, em última análise, o consenso dos Estados Partes. O aprofundamento da integração continental será, sem dúvida, um processo difícil, sobretudo devido à diferença dos níveis de desenvolvimento económico entre os diversos Estados Partes. O atraso na adoção das pautas aduaneiras e das regras de origem serve de exemplo.

Os objetivos que regem a aplicação do regime da ZCLCA são enumerados nas disposições relativas aos objetivos «gerais» e «específicos». O artigo 3.º do Acordo da ZCLCA define os objetivos gerais da ZCLCA como sendo os seguintes:

- (a) criar um mercado único de mercadorias e serviços, facilitado pela circulação de pessoas, a fim de aprofundar a integração económica do continente africano e de acordo com a Visão Pan-Africana de “uma África Pacífica, Próspera e Integrada” na Agenda 2063;
- (b) criar um mercado liberalizado de mercadorias e serviços, mediante sucessivas rondas de negociações;
- (c) contribuir para a circulação de capitais e de pessoas singulares, facilitando os investimentos com base nas iniciativas e desenvolvimentos nos Estados Partes e nas CER;
- (d) estabelecer as bases para a criação de uma união aduaneira continental numa fase posterior;
- (e) promover e alcançar um desenvolvimento socioeconómico sustentável e inclusivo, igualdade do género e a transformação estrutural dos Estados Partes;
- (f) reforçar a competitividade das economias dos Estados Partes no mercado continental e mundial;
- (g) promover o desenvolvimento industrial através da diversificação e o desenvolvimento das cadeias de valor regionais, o desenvolvimento da agricultura e a segurança alimentar;
- (h) resolver os desafios relacionados com a adesão múltipla e a sobreposição dos membros, bem como acelerar os processos de integração regional e continental.

Estes objetivos a longo prazo referem-se a um conjunto de diferentes metas, maioritariamente relacionadas com o aprofundamento da integração económica. O desafio consistirá em assegurar que as questões socioeconómicas e laborais assumam um lugar de destaque no programa de trabalho do Conselho de Ministros. Uma vez que o artigo 3.º não contém qualquer indicação sobre a sequência das questões políticas, não existe qualquer impedimento administrativo para tal.

O artigo 3.º do Acordo da ZCLCA foi redigido antes da pandemia de COVID-19. Dado o impacto da COVID-19 nas questões sociais e laborais em todo o continente e a forma como o vírus ilustrou as ligações claras entre as questões socioeconómicas e laborais, pode argumentar-se que, se o artigo 3.º fosse redigido hoje, teria incluído protocolos adicionais sobre questões como a saúde pública, a criação de emprego e a igualdade de género.

A legitimidade global do projeto da ZCLCA beneficiará com a demonstração de que este alberga as aspirações da sociedade civil e dos parceiros de desenvolvimento. Caso contrário, pode haver o perigo de a ZCLCA continuar a centrar-se inteiramente nas prioridades governamentais relacionadas com o comércio e a economia. Contudo, o facto de ter sido adotado um instrumento jurídico sobre a capacitação das mulheres e a igualdade de género é um sinal positivo. Criou um precedente que pode ser utilizado para propor a inclusão de questões adicionais.

O objetivo é, em última análise, persuadir o Conselho de Ministros, na qualidade de principal órgão de decisão da ZCLCA. O Secretariado pode ser um aliado a este respeito. É a única instituição permanente da ZCLCA e coordena o trabalho das instituições da ZCLCA. Porém, em última análise, são os Estados Partes que terão de concordar com a inclusão das políticas sociais e laborais no âmbito da ZCLCA.

O vasto número de membros da ZCLCA coloca algumas dificuldades. O preâmbulo do Protocolo relativo ao comércio de mercadorias reconhece «os diferentes níveis de desenvolvimento entre os Estados Partes e a necessidade de conceder flexibilidades, um tratamento especial e diferenciado, bem como assistência técnica aos Estados Partes com necessidades especiais». Tal deve ser tido em conta sempre que se empreendam iniciativas específicas que envolvam a promoção de questões sociais e laborais. O «compromisso único» acrescenta mais uma complicação: só podem ser adotados novos compromissos se todos os Estados

Partes os aceitarem e ratificarem. Atualmente, o regime da ZCLCA não prevê novos instrumentos jurídicos com uma adesão limitada. Todos os Estados Partes devem assinar os novos protocolos. Poderá haver formas de contornar este obstáculo. O artigo 4.º do Acordo da ZCLCA enuncia os princípios que regem a ZCLCA. Um destes princípios intitula-se «geometria variável» e permite que os compromissos sejam implementados pelos Estados Partes a diferentes ritmos.

A adoção das melhores práticas nas CER é outro princípio da ZCLCA, e há exemplos nas CER (como na SADC) em que os Estados-Membros ratificam os novos Protocolos apenas quando estão prontos para o fazer. Por exemplo, três dos Estados-Membros da SADC ainda não ratificaram o Protocolo relativo ao comércio da SADC. Porém, enquanto permanecerem fora do âmbito do Protocolo relativo ao comércio da SADC, não beneficiam de comércio preferencial com os outros Estados-Membros da SADC.

A ZCLCA está ainda a dar os primeiros passos e nenhum dos instrumentos jurídicos da ZCLCA define os direitos sociais e laborais. O debate sobre a inclusão destas questões na agenda mais alargada da ZCLCA ainda não começou verdadeiramente, mas poderá acontecer depois de iniciada a implementação e de serem identificadas novas necessidades e oportunidades. Não seria realista esperar que os Estados Partes alargassem o âmbito de aplicação da ZCLCA logo após a ratificação. São necessários novos debates sobre o que deve ser priorizado e se a adaptação da ZCLCA às questões sociais e laborais será vinculada a um processo de integração mais profunda numa arquitetura de ZCL mais abrangente para o continente. Num cenário desta natureza, é de esperar, por exemplo, que sejam introduzidas alterações ao Protocolo sobre o comércio de serviços de modo a contemplar a livre circulação dos prestadores de serviços e o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais. Outros setores, como os transportes, a agricultura e os serviços profissionais, poderão também ser acrescentados à agenda de negociações, trazendo cada um deles uma série de especificidades e complexidades.

Estas questões ainda não foram incluídas na agenda da ZCLCA. Por enquanto, o principal desafio é chegar a um acordo sobre as muito sensíveis questões associadas à abertura dos mercados de bens e serviços à escala continental com base na reciprocidade. As dificuldades sentidas em alcançar um resultado final nas negociações pautais e nas regras de origem relembram a sensibilidade e a complexidade da criação de uma união económica constituída por cinquenta e quatro economias com níveis de desenvolvimento muito diferentes.

É pouco provável que a ZCLCA preveja a proteção dos direitos sociais e laborais como uma extensão da ideia de um discurso sobre os direitos humanos. Não foi concebida para tal, tendo sido adotados outros instrumentos jurídicos africanos para esse efeito.

Há exemplos de como os tribunais regionais podem promover o desenvolvimento gradual e a consolidação dos direitos sociais e laborais. Isto acontece nos casos em que os tribunais têm competência para decidir questões desta natureza e as pessoas singulares têm legitimidade perante os mesmos. Acontece geralmente quando o regime jurídico que sustenta a integração económica entre os Estados atinge um nível mais profundo e se torna «direito comunitário», como é o caso da jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu na União Europeia. Esta via não está atualmente disponível na ZCLCA, a qual foi concebida para ser uma ZCL. O mecanismo de resolução de litígios da ZCLCA baseia-se no modelo de resolução de litígios da OMC e o seu Protocolo sobre a resolução de litígios limita-se aos litígios entre os Estados Partes da ZCLCA. As pessoas singulares não podem apresentar pedidos de resolução de litígios.

No seu formato atual, a ZCLCA não proporciona uma âncora adequada para impulsionar uma política laboral e social unificada. Contudo, foi iniciado o trabalho preparatório para negociar um protocolo adicional à ZCLCA sobre os direitos das mulheres e dos jovens, centrado numa avaliação do que existe nos instrumentos jurídicos das comunidades económicas regionais e, especificamente, nas dificuldades que as mulheres e os jovens enfrentam no comércio transfronteiriço no continente. Este poderia constituir um modelo para outros novos protocolos.

► 8. Conclusões

O presente documento proporciona uma visão geral dos acordos comerciais e de integração pormenorizados e ambiciosos que estão em vigor, mas que não foram ainda implementados; não existe uma prática concreta a analisar, pelo que se trata, sobretudo, de uma análise dos instrumentos jurídicos da ZCLCA. Estão, não obstante, a ser desenvolvidas atividades oficiais da ZCLCA. Os Ministros do Comércio dos Estados Partes da ZCLCA reúnem-se regularmente, sendo que os Estados não Partes e as delegações das CER participam também nessas reuniões. Além disso, a ratificação do Acordo da ZCLCA está em curso. O Secretariado encontra-se em funcionamento e foi transferido de Adis Abeba para Acra.

No momento da redação deste documento, a ênfase continua a ser colocada na conclusão dos elementos pendentes das negociações da Fase I, nomeadamente as pautas aduaneiras, as regras de origem e as

condições de comércio nos domínios prioritários dos serviços, e na preparação das negociações da Fase II sobre o investimento, a política de concorrência e os direitos de propriedade intelectual. Porém, estão a ser desenvolvidos instrumentos jurídicos sobre a capacitação das mulheres e o comércio eletrónico, o que pode indicar que existe espaço para o lançamento de novas iniciativas destinadas a alargar o âmbito da ZCLCA e a incluir instrumentos sobre questões sociais e laborais.

Ao desenvolver iniciativas no domínio das questões sociais e laborais, deverá ter-se em conta que a ZCLCA é conduzida pelos membros, que as decisões são tomadas com base no consenso, que constitui um compromisso único e que foi concebida como uma ZCL. Estes aspetos têm de ser trabalhados para colocar novas iniciativas na agenda da ZCLCA. A sociedade civil e os governos individuais podem ser aliados neste esforço.

► 9. Recomendações

Para integrar eficazmente as questões laborais e sociais na agenda da ZCLCA, as partes interessadas devem:

- Monitorizar os desenvolvimentos no Secretariado e obter acesso às decisões adotadas nas reuniões dos Ministros do Comércio e dos representantes dos Estados Partes. Isto indicará o modo como as novas questões estão a ser tratadas e o que pode ser considerado como compromissos realistas relativamente a novas questões.
- Conceber uma estratégia adequada para incluir na agenda da ZCLCA propostas de novas iniciativas em matéria de questões sociais e laborais. Para tal, será necessária a participação de determinados governos e da sociedade civil. Foi acrescentado um instrumento jurídico sobre a igualdade de género ao Acordo da ZCLCA em virtude da pressão e do vasto apoio das partes interessadas relevantes.
- Ainda está a ser negociada a monitorização do conteúdo dos acordos sobre o comércio de serviços.

Tal indicará a orientação geral das obrigações assumidas no âmbito da circulação dos prestadores de serviços e o que os Estados Partes devem fazer.

- *Não ignorar as CER. São a base para a criação da ZCLCA.* Ainda que não sejam partes na ZCLCA por direito próprio, é nestas que se tem conseguido a maior parte da integração africana. Algumas adotaram normas relacionadas com o trabalho, bem como normas sociais. O Acordo da ZCLCA permite que a ZCLCA seja regida pelas melhores práticas das CER (ZCLCA, Art.º 5.º).
- É importante salientar que o artigo 5.º, alínea (I) do Acordo da ZCLCA refere-se igualmente às «Convenções Internacionais que vinculam a União Africana» como um princípio que deve reger a ZCLCA. Poderá ser útil estudar estas Convenções e determinar se algumas destas constituem uma base a partir da qual se podem lançar iniciativas no âmbito das questões sociais e laborais.

► ILO brief

Zona de Comércio Livre Continental Africana:

Uma oportunidade para promover as questões sociais e laborais em todo o continente africano

- A Conferência da UA é uma instituição da ZCLCA e é responsável por «exercer um controlo e dar orientações estratégicas sobre o funcionamento da ZCLCA» (ZCLCA, Art.º 10.º, n.º 1). Devem ser consideradas iniciativas sociais e laborais que envolvam a UA.
- Os parceiros para o desenvolvimento e as instituições das Nações Unidas apoiaram ativamente a ZCLCA e as negociações para a adoção dos respetivos instrumentos jurídicos. Prestaram apoio técnico ao Secretariado e são fontes de uma considerável perceção sobre o modo como a ZCLCA foi lançada e como pode ser apoiada. Serão parceiros valiosos.

Contact details

International Labour Organization
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Contacto: Sra. Trudi Hartzenberg
E: trudi@tralac.org

DOI: <https://doi.org/10.54394/VEED1510>