

Érdekérvényesítés a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon*

Peg Murray-Evans: *Power in North-South Trade Negotiation. Making the European Union's Economic Partnership Agreements.* Routledge, Abingdon–New York, 2019, 164 o.

A Yorki Egyetemen kutató Peg Murray-Evansnek a patinás Routledge kiadónál megjelent könyve az Európai Unió globális érdekérvényesítő képességének korlátait vizsgálja, mégpedig az egykori európai gyarmatokat tömörítő afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államok csoportjával kötött úgynevezett gazdasági partnerségi egyezmények kapcsán.

A kereskedelempolitika az Európai Unió globális érdekérvényesítő képességének legerősebb eszköze. Az európai integráció világgazdasági súlya, az egységes piac ereje révén többnyire hatékonyan képes befolyásolni a nemzetközi kereskedelmi folyamatokat, sőt sokszor politikai céljait is leginkább ezek révén tudja kikényszeríteni. Az EU a WTO-nak is az egyik legbefolyásosabb szereplője, de kétoldalú megállapodásaiban – különösen jóval kisebb partnerekkel szemben – még inkább érvényre tudja juttatni a gazdasági súlyából eredő hatalmát. Éppen ezért lehet meglepő, hogy a legkevésbé fejlett országok nagy részét is magában foglaló AKCS-országokkal folytatott tárgyalásokon az EU milyen korlátozottan tudta érvényesíteni elképzeléseit.

A könyv első része a hatalom, az intézmény és a legitimitáció összefüggésének elméleti hátterét járja körül, elsősorban a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokkal összefüggésben. A könyv megkérdőjelezi azt a leegyszerűsítő, de általánosan elterjedt nézetet, hogy míg a multilaterális szervezetek keretében zajló tárgyalások szabályalapúak (*rule-based*), vagyis az adott intézmény által alkotott és mindenki által elfogadott normákhoz kötöttek, addig a kétoldalú vagy regionális kereskedelmi tárgyalások hatalomalapúak (*power-based*). Vagyis a WTO keretei között a gyengébb államok még számíthatnak az általánosan elfogadott szabályok és tárgyalási keretek védelmére, a kétoldalú tárgyalásokon azonban ki vannak téve az erősebb államok gazdasági fölényéből adódó túlerejének és befolyásolóképeségének. A szerző a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi politikai gazdaságtan konstruktivista megközelítésére épít, amikor a legitimitáció és a hatalom kérdését vizsgálja a nemzetközi tárgyalások vonatkozásában. A kétoldalú kereskedelmi tárgyalásokat is egy sokkal komplexebb

* A könyvismertetés az ÚNKP-19-4-PPKE-42 pályázat keretében készült.

nemzetközi környezetben érdemes vizsgálni, ahol az anyagi erőforrásokon túl a szereplők lépéseinek legitimitációja is alapvető szerepet játszik. Úgy véli, a kereskedelmi tárgyalások komplex nemzetközi közegében a materiális erőforrás-ellátottság alapján gyengébbnek tekintett tárgyalófelek stratégiai viselkedéssel sokkal kedvezőbb pozícióba tudnak kerülni, mint azt gazdasági lehetőségeik alapján feltételeznénk.

A könyv további része a gyakorlatban, vagyis az EU és az AKCS-országok közötti kereskedelmi tárgyalások és megállapodások különböző szempontok szerinti vizsgálatával megmutatja, az EU miért nem tudta elérni céljait, és hogyan tudtak az AKCS-országok kedvezőbb helyzetbe kerülni. A harmadik fejezet a GATT/WTO keretében bekövetkező változások hatásaira mutat rá a kétoldalú megállapodások alakulásában. A GATT egyik legfontosabb alapelve kezdetektől fogva a diszkriminációmentes kereskedelem, vagyis hogy az országok ne tegyenek különbséget a kereskedelmi partnereik között. A hatvanas évektől azonban a nemzetközi gazdasági rendszer reformját is célul tűző UNCTAD tevékenységének is köszönhetően a GATT fokozatosan beépítette a fejlődő országokat támogató általános preferenciarendszert (*Generalised System of Preferences, GSP*), amely lehetővé tette, hogy a fejlett országok anélkül biztosítsanak kedvezőbb feltételeket a fejlődő országoknak, hogy ezt más, fejlettebb országokra is kiterjesztenék. Az EU (illetve ekkor még EGK) a kezdetektől speciális megállapodásokat kötött volt gyarmataival, amelynek kereteit a yaoundéi (1963), a loméi (1975) és a cotonou-i (2000) egyezmények szabályozták. Az Európa által kialakított feltételrendszer nem mindig volt összhangban a multilaterális szabályozással, azonban a meglehetősen laza GATT-rezsim kevés hatással volt az első két egyezményre. A loméi egyezmény esetében az EU erőteljesen diszkriminált, az AKCS-országok olyan egyoldalú kedvezményeket kaphattak az EU-tól, amelyet más fejlődő országok nem élveztek. A WTO létrejötte (1995) már jóval erősebb szabályozói környezetet eredményezett a világkereskedelemben, ami visszatükröződik a cotonou-i egyezményben. Az EU éppen a WTO szigorodó szabályaira hivatkozva a korábbi megállapodások erőteljes revízióját hajtotta végre, a cotonou-i megállapodás gyakorlatilag az EU érdekeinek a WTO szabályaira hivatkozva történő érvényre juttatását jelentette. Ebben az időszakban az EU-nak sikerült a saját érdekeinek megfelelő változásokat a multilaterális szabályrendszerre hivatkozva legitimálnia.

A negyedik fejezet az előző fejezetre építve azt tekinti át, hogy miért nem tudta az EU a cotonou-i megállapodásban elért kedvező pozícióját az egyes AKCS-régiókkal megkötni kívánt gazdasági partnerségi egyezmények keretében érvényesíteni. Az egyik fontos tényezőt a multilaterális keretekben végbemenő változások jelentették. A fejlődő államok a WTO keretében sikeresen ellenálltak az EU és más fejlett országok által támogatott törekvéseknek, ami az árukereskedelmen messze túlmutató témák (például beruházások, közbeszerzések) szabályozását érintették volna. A WTO-beli kudarc kihatott a kétoldalú tárgyalásokra is: míg a korábbi években az EU-nak a WTO-ra történő hivatkozás adott legitimitációt a kétoldalú tárgyalások esetében saját érdekei előmozdítására, ebben az időszakban a WTO már inkább az AKCS-országok számára szolgált legitimitációs alapként. A 2014-ben aláírt három gazdasági partnerségi egyezmény esetében is jól látható, hogy az EU feladni kényszerült korábbi elképzeléseit. Vagyis a kétoldalú tárgyalások korántsem tekinthetők önmagukban, csak az

erőviszonyokon alapuló játszmának, hanem itt is érvényesül az a környezet, amely a tárgyalások kereteit és legitimációs alapjait meghatározza.

A következő két fejezet még közelebről vizsgálja az EU által megkötni kívánt gazdasági partnerségi szerződések kapcsán kialakult konfliktusok forrásait és a tárgyalások hátterét. Az EU a Latin-Amerikával, Délkelet-Ázsiával vagy a Mediterráneummal kötött kereskedelmi megállapodásaival is az intraregionális, vagyis az adott régió államai közötti kereskedelmi liberalizáció erősödését próbálta elérni. Így történt ez az AKCS-országok esetében is, a gazdasági partnerségi szerződéseket az AKCS-országok által alkotott működőképes helyi integrációkkal kívánták megkötni. A fejezet azonban rámutat ennek a kívülről erőltetett regionalizálási kísérletnek a történelmi és politikai akadályaira. Afrikában számos kevésbé hatékony, egymást átfedő regionális integrációs szervezet létezett. Az EU kezdeményezése ezeket igyekezett úgy átalakítani, hogy minden ország maga döntse el, melyik gazdasági partnerségi régióhoz csatlakozzon, a létrejövő új régiók viszont hatékony kereskedelmi integrációvá váljanak. A szerző rámutat ugyanakkor a korábbi integrációk mögött meghúzódó sajátos politikai és intézményi magyarázatokra, ami miatt a részt vevő államok továbbra is érdekelték maradtak azok fenntartásában. Így az új gazdasági partnerségi régiók nem a korábbi régiók helyett, hanem azok mellett jöttek létre, nem leegyszerűsítve, hanem tovább bonyolítva az afrikai regionális szervezeti struktúrát. Vagyis ebben is jól kimutatható, hogy az EU jóval erősebb pozíciója ellenére sem tudta keresztülvinni szándékát, a helyi intézményi struktúrákat és azok befolyásoló hatását (*path dependency*) nem tudta alapjaiban felülírni.

Az utolsó fejezet konkrét példán – a dél-afrikai gazdasági partnerségi egyezmény (*Southern African Development Community, SADC*) tapasztalatain – keresztül részletesen bemutatja, milyen jellemző problémák merültek fel egy regionális gazdasági partnerség tárgyalása kapcsán. A régióba Dél-Afrika mellett Angola, Botswana, Lesotho, Mozambik, Namíbia és Sváziföld tartoznak. A régió egyes államai nagyon eltérően álltak a gazdasági partnerségi megállapodáshoz, ami visszavezethető az eltérő történelmi, intézményi, gazdasági és fejlesztéspolitikai adottságaikra, illetve célkitűzéseikre. Botswana, amely érdekelt volt a marhahúsexport esetében élvezett uniós preferenciáinak a fennmaradásában, a kezdetektől lelkes támogatója volt a gazdasági partnerségi egyezménynek, míg Mozambik a segélyezői által szorgalmazott liberális fejlesztési stratégiája miatt volt kész aláírni az EU által ajánlott, széles körű liberalizációval járó gazdasági partnerségi megállapodást. Dél-Afrika viszont éppen a saját aktivista iparpolitikájának védelmében szkeptikusan állt a gazdasági partnerségi egyezményhez, csakúgy, mint Angola, amely protekcionista kereskedelempolitikájával nem tartotta összeegyeztethetőnek azt. A SADC végül 2014-ben írta alá a regionális gazdasági partnerségi megállapodást, amelyben az EU jelentős engedményeket tett a régió országainak, ugyanakkor a legtöbb, általa kezdeményezett elem kimaradt belőle.

A könyv azt a közkeletű vélekedést igyekszik tehát cáfolni, vagy legalábbis árnyalni, hogy a multilaterális kereteken kívüli kereskedelmi tárgyalásokon egyedül a „nyers erő” számít, vagyis a nagyobb gazdasági és kereskedelmi potenciállal rendelkező fél rá tudja kényszeríteni akaratát és érdekeit a gyengébb félre. A szerző az elmélet oldaláról

és gyakorlati példákon keresztül is érvel amellett, hogy a komplex nemzetközi rendszerben az erősebb fél is rászorul döntései esetében a megfelelő legitimációs háttérre, amit a gyengébb fél jó esetben ki tud használni, és így tényleges erejénél jóval kedvezőbb kompromisszumot tud elérni a kereskedelmi tárgyalások folyamán. Bár a WTO gyengülése, a globális kereskedelmi rendszer decentralizálódása mindenképpen fenyegető a gyengébb szereplők számára, a nemzetközi rendszer komplexitása és a döntések mögötti legitimáció igénye továbbra is jól kihasználható lehetőséget nyújt a gyengébb szereplők számára a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon.

Szigetvári Tamás

Szigetvári Tamás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Intézetének habilitált docense, a KRTK Világ gazdasági Intézetének tudományos főmunkatársa.

Közgazdasági Szemle

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a Közgazdasági Szemlét ____ példányban, az alábbi címre:

Megrendelő neve: _____

Címe: _____

A kézbesítés helye: _____

Az előfizetési díjat csekken fizetem.

Az előfizetési díjat pénzügyi átutalással egyenlítem ki.

Előfizetési díj egy évre: 26 400 Ft fél évre: 13 200 Ft

dátum

alírás

Megrendelhető levélben: Magyar Posta Rt., 1900 Budapest; faxon: 303-3440;
e-mailben: hirlapelofizetes@posta.hu