

# CHINA: UMA PRIORIDADE NÃO PRIORITÁRIA DA PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UNIÃO EUROPEIA

*Dora Martins*

A China é actualmente o segundo principal parceiro comercial da União Europeia (UE) e a UE no seu conjunto é o principal parceiro comercial do «dragão» asiático. Esta foi uma cimeira que levou a um aprofundamento significativo da relação, resultando em medidas muito inovadoras, em comparação com as restantes cimeiras. Contudo, a relação sino-europeia é essencialmente económica. Um decénio após o início das cimeiras UE-China, a relação bilateral continua a ser dominada pelo que William Callahan designa por um «futuro imperfeito»<sup>1</sup>, uma parceria por vezes indefinida e que não inclui ainda de uma forma efectiva uma parceria política.

Segundo os realistas neoclássicos, a decisão em política externa é influenciada por vários factores como os condicionalismos internos dos agentes de decisão. A cimeira realizou-se efectivamente durante um período de condicionalismos específicos para ambas as partes, o que influenciou directamente o seu resultado. São estes condicionalismos que analisaremos de seguida.

## CONDICIONALISMOS INTERNOS

A 10.<sup>a</sup> Cimeira UE-China realizou-se no dia 28 de Novembro em Pequim, ao mesmo tempo que a Cimeira de Negócios. No que diz respeito à China, esta cimeira realizou-se somente um mês após a primeira sessão do 17.<sup>o</sup> Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC) e cerca de meio ano antes dos Jogos Olímpicos de Pequim. Se, por um lado, o 17.<sup>o</sup> Congresso marcou as prioridades do Governo para os próximos tempos incluindo os fins pretendidos na relação com a UE, por outro, devido ao segundo evento o Governo chinês pretende promover um ambiente de estabilidade na ordem interna e também internacional. No que diz respeito à UE, esta cimeira realizou-se numa altura em que as energias da presidência portuguesa estavam nitidamente canalizadas para o Tratado Reformador e para a cimeira com os países africanos, o que talvez justifique o facto de as negociações da Declaração Conjunta terem excedido o período de tempo em que decorreu a cimeira. A prioridade não era definitivamente a China. Por outro lado, a cimeira

realizou-se num período de alguma instabilidade internacional que afectava as partes envolvidas, como seja a crise na Birmânia, o programa nuclear da Coreia do Norte, o programa nuclear do Irão e a instabilidade no Sul da Ásia.

De acordo com o programa de dezoito meses da *troika* (Alemanha, Portugal e Eslovénia), a China aparece a par da Índia como um dos parceiros estratégicos da UE que integram a agenda externa comum. A realização da Cimeira UE-China durante a presidência portuguesa foi da maior importância, a par de outras cimeiras, como a cimeira com a Rússia, a Índia e os países africanos. Desde 2003, a UE e a China são parceiros estratégicos globais e, dois anos mais tarde, também Portugal e a China se tornaram parceiros estratégicos globais. As relações políticas entre Portugal e a China são efectivamente muito boas, o que terá sido importante para um bom ambiente da cimeira. Apesar disso, a ênfase da presidência portuguesa foi colocada nas negociações do Tratado Reformador da UE e na Cimeira UE-África, continente com o qual Portugal tem laços históricos longos.

Quanto ao ambiente interno da China, a cimeira realizou-se pouco mais de um mês após a conclusão do 17.º Congresso do PCC, no qual foram apresentados os novos membros do Politburo e foi também aprovada a inclusão do conceito de desenvolvimento científico (*kexue fazhanguan* 科技發展) na constituição do PCC. Quanto aos novos líderes que entraram no Politburo, o principal órgão de tomada de decisão na China, correspondem à tendência sentida nos últimos tempos: rejuvenescimento e espe-

cialização técnica. Os quatro lugares vagos foram ocupados por líderes jovens e próximos de Hu Jintao: Xi Jinping, Li Keqiang, He Guoqiang e Zhou Yongkang. Um especial destaque vai para Li Keqiang, líder do PCC na província do Nordeste de Liaoning, e para Xi Jinping, líder do PCC em Xangai, e prováveis sucessores de Hu Jintao e de Wen Jiabao nas posições de presidente e de primeiro-ministro da China, em 2012. A ascensão destes líderes representa duas tendências fundamentais na China actual: a promoção de líderes jovens ligados à economia e o desejo de controlar alguns problemas que se estão a tornar endémicos na China. Li Keqiang era até à sua nomeação o secretário do partido em Liaoning, uma província economicamente activa e de onde é também originário o promissor ministro do Comércio, Bo Xilai, um dos mais jovens ministros da China. Xi Jinping foi o secretário do partido em Xangai que sucedeu a Chen Liangyu, que havia sido afastado em consequência de um grande escândalo de corrupção naquele próspero município. Para além das boas ligações a Hu Jintao, a sua ascensão poderá também significar o desejo da liderança chinesa de acabar definitivamente com a corrupção. É interessante notar que, durante a Cimeira UE-China, um dos novos líderes chineses, Li Keqiang, recebeu Durão Barroso em Pequim, enquanto presidente da Comissão Europeia, ensaiando um papel de líder governamental que muito provavelmente desempenhará no futuro.

Também no 17.º Congresso do PCC se aprovou a adopção do conceito de desenvolvimento científico, que havia sido criado

em 2004, como um dos princípios orientadores do Governo chinês<sup>2</sup>. De acordo com esta perspectiva, o desenvolvimento devia incluir quatro características: desenvolvimento humano, ou seja, com preocupações sociais (yi min wei ben 艷錄略掛, o mote adoptado no Governo de Wen Jiabao); desenvolvimento compreensivo, promovendo não só o desenvolvimento económico mas também cultural e político; desenvolvimento harmonioso, demonstrando um equilíbrio entre o desenvolvimento rural e urbano, entre diferentes regiões, entre economia e sociedade, entre homem e natureza e entre desenvolvimento interno e abertura ao exterior; desenvolvimento sustentável, tendo-se em consideração o ambiente e os recursos<sup>3</sup>. Este último aspecto apresenta-se como fundamental, sendo uma das prioridades do Governo chinês no futuro, tanto no que diz respeito à sua política interna como à política externa. Parece-nos que este foi efectivamente um dos aspectos mais positivos da Cimeira UE-China. Se, por um lado, o grande tema da Cimeira de Negócios que se realizou simultaneamente foi a promoção da sustentabilidade, celebrando o sucesso, por outro, a energia e as alterações climáticas foram tópicos fulcrais da negociação da cimeira de líderes. Sublinhou-se uma cooperação frutífera entre as duas partes, aprovando-se uma série de medidas concretas (pontos 20 a 23 da Declaração Conjunta). Entre estas medidas inclui-se um empréstimo de 500 milhões de euros do Banco Europeu de Investimento à República Popular da China para projectos de combate às alterações climáticas, assim como a criação de um

centro de energias limpas entre a UE e a China. A UE e a China acordaram em aprofundar a transferência de tecnologias nestas matérias. A China conseguiu também que ficasse consignado na Declaração Conjunta que, ainda que as duas partes tenham responsabilidades comuns nesta matéria, estas são distintas em função das capacidades de cada uma.

### **UMA RELAÇÃO INCOMPLETA**

A relação entre a UE e a China é essencialmente económica. Desde o estabelecimento das relações diplomáticas entre a China e a CEE em 1975 e particularmente a adopção de uma política de abertura ao exterior em 1978 pela China, o fluxo comercial entre os dois países aumentou consideravelmente. Entre 1978 e 1988, as trocas comerciais entre as duas partes aumentaram de 3,5 mil milhões de dólares para 12 mil milhões de dólares<sup>4</sup>. Para este aumento terá contribuído também o acordo de cooperação económica e comercial assinado entre a China e a então Comunidade Europeia em 1985, e que começou a ser renegociado no início de 2007 com um âmbito mais alargado. No início da década de 1990, os fluxos comerciais entre as duas partes abrandaram em virtude do embargo que a China sofreu devido ao massacre de Tian'anmen em Junho de 1989, mas a partir de 1992 as relações foram normalizadas. Mais recentemente, segundo o Eurostat, entre 2000 e 2006 o comércio entre a China e a União a 27 (UE27) cresceu 150 por cento<sup>5</sup>. Em 2006, as trocas comerciais entre a China e a Europa dos 27 totalizaram 259 mil milhões de euros (dados definitivos) e até

Outubro de 2007, eram já 250 mil milhões de euros, segundo o Eurostat<sup>6</sup>. Desde 2003, a China é o segundo principal parceiro comercial da UE, logo a seguir aos EUA. Da mesma forma, desde 2004, a União a Vinte e Cinco (UE25) tornou-se no principal parceiro comercial da China, sendo a Alemanha o principal parceiro comercial europeu.

A relação económica inclui outros aspectos significativos como o investimento. Entre 2001 e 2005, a China foi o principal receptor do Investimento Directo Estrangeiro da UE para os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Contudo, tem-se assistido a um abrandamento dos fluxos de investimento da UE na China e também da China na UE. Em 2005, o investimento da UE25 na China foi de 8,6 mil milhões de euros, enquanto a China investiu 1,5 mil milhões de euros na UE<sup>7</sup>. Este facto estará relacionado com os obstáculos criados no mercado chinês à entrada de investidores estrangeiros e também o desrespeito pela propriedade intelectual. Os investidores europeus sublinham a falta de abertura e de transparência do mercado chinês. Estes factores prejudicam não só o investimento mas também as trocas comerciais, cuja balança é crescentemente negativa para a UE. O défice comercial aumentou de 49 mil milhões de euros em 2000 para 131 mil milhões de euros em 2006<sup>8</sup>. Nos primeiros dez meses do ano passado, esse saldo tinha atingido os 132 mil milhões de euros segundo o Eurostat<sup>9</sup>. Por este motivo, o comissário europeu do Comércio, Peter Mandelson, sublinhou a necessidade de se promover a chamada «reciprocidade positiva»: a UE não procura reduzir as expor-

tações chinesas para a Europa mas melhorar as condições para as empresas da UE que fazem comércio e exportam para a China<sup>10</sup>.

Com o objectivo de combater este desequilíbrio comercial e discutir assuntos ligados ao investimento e cooperação económica, foi decidida durante a cimeira a criação de um Diálogo de Alto Nível de Economia e Comércio entre a UE e a China. Do ponto de vista da UE, esta foi efectivamente a principal vitória da cimeira. A partir de Março, este diálogo encargar-se-á de questões como o acesso ao mercado, os direitos de propriedade intelectual, a cooperação tecnológica, energética e em matéria ambiental, assim como alteração da taxa cambial na China e a questão do estatuto de economia de mercado que a UE ainda não concedeu à China. Contudo, a ideia de um diálogo para discussão de matérias ligadas à economia com a China não é novidade. Em 2006, a China e os EUA criaram um Diálogo Económico Estratégico para discussão de questões económicas de longo prazo, dirigido pelo secretário de Estado do Tesouro dos EUA, Henry Paulson, e pela *dama de ferro* chinesa, Wu Yi. Das três reuniões que se realizaram até à data, a última das quais pouco depois da Cimeira UE-China, a 12 e 13 de Dezembro, resultaram algumas decisões importantes, como o acesso ao mercado chinês das seguradoras e da banca e um reduzido acordo em matéria da segurança dos produtos chineses. Aquela que era uma questão sensível da agenda sino-europeia, isto é, o comércio dos têxteis pós-acordo de 2005, ficou resolvida em Outubro do ano passado. Segundo

o Acordo sobre os Têxteis e Vestuário de 2005, a partir de 1 de Janeiro de 2008 dá-se a liberalização do comércio destes produtos. Na sequência do acordo de Outubro de 2007, os têxteis passam a estar submetidos a um sistema de monitorização de duplo controlo, tanto quando saem da China como quando entram na UE.

Ainda na área económica, as duas partes comprometeram-se a cooperar em diversas áreas, como a segurança de produtos chineses, que tem preocupado os consumidores europeus e também norte-americanos, assim como em questões de macroeconomia.

Apesar da utilidade do diálogo nas mais diversas questões ligadas à economia, a UE não foi capaz de convencer a China a adotar medidas concretas que visem resolver os principais problemas de fundo da relação para o lado europeu. O défice comercial continua a crescer aceleradamente e os direitos de propriedade intelectual ainda não estão completamente assegurados, para além de que a taxa cambial do *renminbi* continua a ser controlada.

Para além das questões económicas, procurava-se que esta cimeira – que celebra uma década de encontros ao mais alto nível entre estes dois grandes parceiros da sociedade internacional – aprofundasse o relacionamento noutras áreas. Na declaração conjunta são mencionados alguns exemplos de cooperação cultural, educativa e social. Esta colaboração é, todavia, muito incipiente, não incluindo áreas fundamentais como a cooperação política e militar. Em 2003, a China e a UE tornaram-se parceiros globais. Corresponderá essa classificação à realidade?

## **DOIS PARCEIROS NO SISTEMA INTERNACIONAL**

Desde o fim da Guerra Fria, com a queda da União Soviética, que o Governo chinês defende que o sistema internacional ideal deveria ser multipolar. De acordo com esta perspectiva, a China e a própria UE seriam pólos importantes desse sistema. Nesse sentido, a China teria o maior interesse em aprofundar o seu relacionamento com a UE, um importante parceiro internacional ao lado ou em oposição aos EUA. A China e a UE aparecem como duas grandes potências do sistema internacional que devem promover a cooperação, dois actores cada um com um relacionamento próprio com os EUA mas que também têm uma relação independente entre si.

Por outro lado, a definição de uma política específica para com o outro, que é um actor importante da sociedade internacional, permite a sua afirmação internacional. Pela primeira vez, a China adoptou um *policy paper* para um país ou região determinado, o que demonstra o facto de ser uma grande potência com uma estratégia específica para a UE. De igual forma, a UE tem aprovado vários *policy paper* para a China, o que representa uma voz única dos vários países membros para com um país externo. Trata-se de um bom exemplo da política externa comum. Por outro lado, a UE pretende ser um modelo para a China em termos económicos e mesmo políticos. Através do diálogo e da oferta de aconselhamento/formação, a UE procura que a China adopte um sistema económico, administrativo, financeiro, social, educativo e mesmo político semelhante ao europeu. As diferenças culturais têm dificultado essa assimilação.

Finalmente, a UE e a China têm procurado cooperar em assuntos regionais e internacionais de relevo. Essa colaboração tem-se cingido a meras declarações de promoção da estabilidade e da resolução pacífica dos conflitos. Chamaria agora a atenção para dois assuntos internacionais mencionados na declaração conjunta da última cimeira: África e Birmânia. Na sequência da ênfase dada a África durante a presidência portuguesa, na Declaração Conjunta sino-europeia é referida a cooperação que deve haver entre as duas partes para a resolução da questão do Darfur, assim como para a promoção da estabilidade e desenvolvimento sustentável da África. A China foi inclusivamente convidada para assistir à Cimeira UE-África. Quanto à Birmânia, as duas partes confirmam o seu apoio aos esforços das Nações Unidas em aprofundar o processo democrático, o que é de certo modo inovador para a China.

Apesar da intenção de colaboração entre a China e a UE em matéria de política internacional, a sua parceria a esse nível fica aquém da designação «parceria estratégica global» aprovada em 2003.

### **PARRAS SEM UVAS**

As cimeiras realizadas entre a UE e a China desde 2003 têm permitido um diálogo útil nas mais diversas áreas. A 10.<sup>a</sup> Cimeira decorreu sob um bom ambiente promovido pela presidência portuguesa e contemplou assuntos nunca até aí discutidos, o que foi louvável. Contudo, o resultado dessas cimeiras são somente declarações de interesses. Ainda que o diálogo seja efectivamente útil em polí-

tica externa, é evidente a parca adopção de medidas concretas entre as duas partes. Trata-se de um estilo do agrado de Pequim que o tem adoptado em negociações com outras estruturas multilaterais, como a Associação das Nações do Sudeste Asiático.

É interessante notar que, recentemente, a China tem exibido uma atitude gradualmente participativa em fóruns e organizações regionais e internacionais. O multilateralismo é, inclusivamente, várias vezes citado na Declaração Conjunta sino-europeia como um importante meio de resolver algumas questões fundamentais. Contudo, Pequim continua a preferir o bilateralismo, adoptando uma atitude mais realista das relações internacionais. A título de exemplo, refira-se que os meios de comunicação chineses deram mais importância à visita do Presidente francês Sarkozy mesmo antes da Cimeira UE-China e onde foram assinados acordos no valor de 30 mil milhões de dólares, do que à cimeira onde estariam representados todos os países da UE.

Quanto às negociações entre Bruxelas e Pequim, parece-nos que a China dominou, conseguindo que algumas questões fossem incluídas, como a oposição à realização do referendo em Taiwan e o não aprofundamento da questão dos direitos humanos. Apesar do compromisso, parecem existir poucos progressos quanto a questões fundamentais para a UE. No que diz respeito à própria UE, a necessidade da existência do consenso trava a adopção de uma posição comum em relação a alguns pontos. É o caso da questão do

levantamento do embargo da venda de armamento. Do ponto de vista chinês, este foi o principal fracasso da cimeira. Existe também uma diferença de atitude entre os países da UE em relação ao Tibete. Enquanto em Portugal, o Dalai Lama não foi recebido por líderes governamentais e somente por Jorge Sampaio enquanto Alto-Representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações, já líderes como Angela Merkel receberam-no pessoalmente em Setembro de 2007. Estas movimentações têm irritado muito o Governo chinês. Contudo, a UE acaba por não assumir uma posição muito antagonizadora em relação à China, ao contrário do que sucede com os EUA. Se bem que o relacionamento seja dominado por um sentimento de colaboração mais do agrado da China, por outro lado, essa atitude tem evitado que a UE consiga obter resultados concretos. Tudo somado, parece-nos que a China domina o relacionamento sino-europeu.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendia-se que a 10.<sup>a</sup> Cimeira fosse uma cimeira de balanço mas que também abrisse novos caminhos para o futuro. O tom diplomático que parece ter caracterizado as cimeiras anteriores dominou também a última cimeira, sem que se tomassem decisões concretas em aspectos importantes como o défice comercial, o levantamento do embargo à venda de armamento e os direitos humanos. Foram muitas parras sem uvas.

A decisão sobre a criação de um Diálogo de Alto Nível para resolução das questões económicas e comerciais foi positiva, assim como a cooperação tecnológica, em matéria energética e no combate às alterações climáticas. Contudo, falta à relação um cariz mais pragmático que leve à adopção de medidas concretas que beneficiem ambas as partes. A relação UE-China é ainda uma relação incompleta, sem uma verdadeira parceria política que complete a relação económica. **Rd**

## NOTAS

**1** CALLAHAN, William A. – «Future imperfect: the European Union's encounter with China [and the United States]. In *Journal of Strategic Studies*. Vol. 30, n.ºs 4-5, pp. 777-807, Agosto-Outubro de 2007.

**2** Sobre o conceito de desenvolvimento científico, cf. MARTINS, Dora – «A resposta política da China aos desafios da globalização». In *Estudos sobre a China VIII*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006, pp. 269-295.

**3** «Fully understand the guidance significance of scientific concept». In *People's Daily Online*, 23 de Março de 2004.

**4** YAHUDA, Michael – «China and Europe: the significance of a secondary relationship». In ROBINSON, Thomas W., e SHAMBAUGH, David (eds.) – *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Nova York: Clarendon Oxford Press, 1994, p. 269.

**5** «EU27 trade with China grew by 150% between 2000 and 2006». STAT/07/160, 26 de Novembro de 2007, Eurostat news release <<http://ec.europa.eu/eurostat>>

**6** «EU's China trade gap swells». In *Associated Press*, 17 de Janeiro 2008. <[www.cnbc.com](http://www.cnbc.com)>

**7** «EU-25 Foreign Direct Investment in Brazil, Russia, India and China». In *Statistics in Focus – Economy and finance*, 111/2007, Eurostat.

**8** «EU27 trade with China grew by 150% between 2000 and 2006». STAT/07/160, 26 de Novembro de 2007, Eurostat news release <<http://ec.europa.eu/eurostat>>

**9** «EU's China trade gap swells». In *Associated Press*, 17 de Janeiro de 2008. <[www.cnbc.com](http://www.cnbc.com)>

**10** MANDELSON, Peter – «Growing trade, shared challenges». EU-China Business Summit, Beijing, 27 de Novembro de 2007, Speech/07/758 <<http://ec.europa.eu/trade>>