

DO PORTO PARA O INDO-PACÍFICO VIA BRUXELAS E NOVA DELI

Constantino Xavier

Provavelmente em Nova Deli nunca se falou tanto de Portugal e da União Europeia (UE) como durante os seis meses da Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia. Mesmo assim, urge avaliar se houve algum impacto real e prático, para além do diálogo e simbolismo político. Foi Portugal capaz de levar a prioridade «Índia» a bom porto europeu, e com isso reforçar a sua posição tanto em Bruxelas como na Ásia? E, por outro lado, saiu a Índia beneficiada por ter Lisboa na liderança e como interlocutor, ajudando a abrir novas rotas estratégicas para a Europa?

É natural que haja ceticismo de ambos os lados, especialmente tendo em conta que as presidências rotativas têm uma importância reduzida. Mas num contexto de turbulência internacional marcada pelo crescente poderio da China mas também pela continuidade estratégica americana para o Indo-Pacífico agora sob liderança de Joe Biden, a relação UE-Índia assumiu um papel mais relevante do que nunca. Escolher a Índia como primeira prioridade da Presidência portuguesa não foi, portanto, uma feliz coincidência.

Lisboa leu corretamente o contexto geoestratégico, preparou-se bem no plano bilateral e, com isso, soube explorar uma janela de oportunidade para aprofundar as relações UE-Índia. Passou-se finalmente do eterno potencial à prática: Portugal conseguiu que a reorientação europeia para a nova Ásia, o tal Indo-Pacífico, se fizesse com uma paragem obrigatória pela Índia. Mas tal como há cinco séculos

RESUMO

Provavelmente em Nova Deli nunca se falou tanto de Portugal e da União Europeia como durante os seis meses da Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia. Mesmo assim, urge avaliar se houve algum impacto real e prático, para além do diálogo e simbolismo político. Foi Portugal capaz de levar a prioridade «Índia» a bom porto europeu, e com isso reforçar a sua posição tanto em Bruxelas como na Ásia? E, por outro lado, saiu a Índia beneficiada por ter Lisboa na liderança e como interlocutor, ajudando a abrir novas rotas estratégicas para a Europa?

Palavras-chave: Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia, Portugal, União Europeia, Índia.

ABSTRACT

FROM PORTO TO THE INDO-PACIFIC THROUGH BRUSSELS AND NEW DELHI

Probably there was never so much talk in New Delhi about Portugal and the European Union as during the six months of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union. Even so, it is crucial to assess



whether there was any real and practical impact, beyond dialogue and political symbolism. Was Portugal able to bring successfully the 'India priority' to the European scene thereby strengthening its position both in Brussels and in Asia? And, on the other hand, did India benefit from having Lisbon in the lead and as interlocutor, helping to open new strategic routes to Europe?

Keywords: Portuguese Presidency of the Council of the European Union, Portugal, European Union, India.

atrás, estamos ainda num período de ajustamento, em que Lisboa foi pioneira na direção certa mas a Europa ainda se está a habituar ao novo caminho para o Oriente.

Nenhuma outra recente Presidência rotativa do Conselho, incluindo a alemã em 2020, foi capaz de reorientar a UE para uma Ásia que não se esgotasse ou focasse na China. É verdade que a Comissão, com a sua declarada ambição «geopolítica», já tinha dado sinais importantes, por exemplo, ao escolher o Japão para a sua primeira parceria para a conectividade, em 2019. E um ano antes, em 2018, Bruxelas tinha adotado uma estratégia para a Índia, que ajudou a relançar a parceria e o relativo sucesso da cimeira

«virtual» UE-Índia de 2020, já sob liderança de Ursula von der Leyen.

Mas subsistiam ainda, pelo menos até inícios deste ano, hesitações significativas em relação ao Indo-Pacífico, aliadas a uma constante preocupação europeia em não alienar a China. A experiência amarga com o acordo de investimentos com Pequim, finalizado tão apressadamente como falhou, foi a última gota num mar de incertezas e ambiguidades tão típicas de Bruxelas, mas também entre muitas das 27 capitais. Com a nova Administração Biden decidida pela continuidade da linha Trump para o Indo-Pacífico, estavam finalmente reunidas as condições estruturais para o início da viragem europeia. É nesse contexto que Portugal deu um pequeno mas importante toque final político. Durante a sua Presidência, Portugal trabalhou sem qualquer hesitação para virar o leme estratégico da Europa para a Índia e, mais importante ainda, para o Indo-Pacífico. Esta mudança de percurso vai demorar a surtir efeitos claros, a começar com a definição e implementação da nova estratégia da UE para o Indo-Pacífico. Mas o contributo português está dado, desencadeando um debate que – pese embora muito atrasado – anima agora todos os níveis do gigante navio que é a UE.

Este já não é um debate sobre a legitimidade da reorientação, ou *rebalance* europeu, segundo a definição do ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva. É agora um debate sobre a melhor forma de reequilibrar a Europa para a Ásia, de modo a preservar a sua autonomia estratégica. Passou-se finalmente do «se» para o «como» – já não se contesta a importância da Índia como potência-pivô, a urgência de recalibrar as relações com a China, ou a relevância do conceito de Indo-Pacífico para a Europa. Mas discute-se agora, finalmente, a melhor forma de posicionar a Europa no Indo-Pacífico e, por consequência, no mundo.

TRÊS CONTRIBUTOS PORTUGUESES

Os principais resultados e efeitos da Presidência portuguesa em relação à Índia e à nova política europeia para a Ásia, fizeram-se portanto sentir a três níveis: mandato político, debate estratégico e alinhamento normativo.

Primeiro, a cimeira de líderes no Porto, em maio, foi um sinal político inédito que confirma a prioridade «Índia» entre europeus e, vice-versa, a prioridade «Europa» para os indianos. Esta bênção de alto nível foi mais do que simbólica. O que aconteceu no Porto não se restringe a uma mera diplomacia de cimeiras, tão popular mas muitas vezes oca em termos de substância. Foi a primeira vez na história que os líderes de todos os Estados europeus se reuniram com um primeiro-ministro indiano, mesmo que virtualmente. Isto indica dois desenvolvimentos. Do lado indiano, o reconhecimento que uma UE mais forte é um interesse estratégico indiano. Para aumentar a sua influência em Bruxelas, Nova Deli reconhece que terá de fazer mais e melhor para mobilizar as 27 capitais nacionais – e o Conselho por inerência.

Do lado europeu, por sua vez, a Cimeira do Porto dá uma orientação política clara para a Comissão encontrar soluções práticas de modo a estreitar as relações com a Índia, o mais rapidamente possível. É um mandato ambicioso e difícil definido pelos 27 líderes, mas é para isso que existem os burocratas de Bruxelas. E já se notam desenvolvimentos positivos.

Pela primeira vez desde 2014, vão ser reiniciadas as negociações para acordos de comércio livre e de proteção de investimentos, reforçadas por um novo diálogo ministerial para as questões económicas. Há agora também uma agenda ambiciosa para o clima, ambiente e energias renováveis. Até no sempre polémico campo dos direitos humanos, a UE e a Índia voltaram ao diálogo regular e acordaram cooperar em instituições multilaterais, incluindo à margem do Conselho de Direitos Humanos, nas Nações Unidas. A nova parceria euro-indiana para a conectividade reflete um interesse político em maior cooperação infraestrutural, no seu sentido mais amplo, desde os transportes à educação, à ciência e à tecnologia. As ordens de marcha para os tecnocratas de ambos os lados são claras: há que alinhar prioridades estratégicas, quadros legislativos e princípios reguladores de forma a permitir maior interdependência entre os dois maiores mercados democráticos do mundo.

Segundo, fazendo da Índia uma prioridade, a Presidência portuguesa conseguiu agitar e aprofundar o debate sobre o papel da UE numa ordem internacional em acelerada transição. Esta é uma discussão que nem sempre se faz em público, mas que anima hoje todos os corredores diplomáticos europeus: precisamos mesmo de uma estratégia para o Indo-Pacífico? O que é que esse conceito significa? Queremos mais Índia só para ter menos China? Porque não fazer só negócios e deixar as coisas da estratégia e segurança aos americanos e seus aliados no Oriente?

Refletindo a sua nova vontade geopolítica, a Comissão deu este ano um claro sinal de que vai abraçar o Indo-Pacífico e está a formular a sua estratégia, seguindo-se aos documentos nacionais da França, da Alemanha e dos Países Baixos. Mas mais do que o papel final, é o processo deliberativo que importa: ao discutir hoje o Indo-Pacífico, a Europa está realmente a discutir o seu próprio futuro estratégico. O foco da Presidência portuguesa na Índia, neste contexto, foi um oportuno pretexto para repensar

como a Europa se vai posicionar perante a China, mas principalmente numa Ásia para além da China, incluindo também o Japão ou o bloco ASEAN.

Como Augusto Santos Silva tem enfatizado, por exemplo num recente discurso no Fórum Futuro, da Fundação Calouste Gulbenkian, não se trata de uma escolha binária entre os Estados Unidos e a China, nem de um falso dilema entre alianças democráticas e necessidades económicas. Trata-se sim de forjar um novo consenso europeu para reequilibrar as suas relações externas e, ao mesmo tempo, forjar uma Europa que tenha também um papel equilibrador na ordem mundial. Como se tem visto nos últimos anos, ao contrário da China, que tem levado a profundas divisões no seio da União, a Índia tem tido um efeito agregador e produtivo quando se debate a melhor forma de forjar estes dois novos equilíbrios europeus.

Terceiro, a Presidência portuguesa também se saldou num alinhamento normativo, cimentando a convergência democrática entre a Europa e a Índia. Não é por acaso que a declaração conjunta do Porto começa com uma referência à partilha de «princípios e valores da democracia, liberdade, *rule of law* e respeito pelos direitos humanos» e, logo depois, fala dos interesses comuns das «duas maiores democracias do mundo». É um sinal claro de que Bruxelas e Nova Deli não olham para princípios normativos como uma mera coincidência ou até um possível fardo para os seus interesses estratégicos. Pelo contrário, ambos os lados reconhecem que valores como o direito internacional, a liberdade de expressão ou a transparência institucional são integrais aos seus modelos de organização política, bem como alicerces da sua estabilidade interna, crescimento económico e política externa. Mais do que um luxo ou conforto ideológico, a democracia é um interesse estratégico e porventura mesmo uma questão existencial tanto para a UE como para a Índia. Retrocessos democráticos, populismos e desafios iliberais à parte, as visões de ordem política de Bruxelas e Nova Deli continuam a comungar mais com Washington, Tóquio, Brasília e Jacarta do que com Pequim. E isso tem implicações nas suas políticas externas, cuja convergência não se esgota só no plano cínico de contrabalançar a China. O crescente poder e comportamento da China teve, por exemplo, um efeito catalisador na convergência UE-Índia, mas é impossível reduzir a convergência UE-Índia a uma mera reação à China.

O papel proativo de Portugal neste alinhamento normativo foi importante porque se deu num contexto de crescentes críticas internacionais ao governo conservador liderado pelo primeiro-ministro Narendra Modi. Vários rankings e estudos internacionais têm apontado para alegados retrocessos democráticos na Índia, incluindo alterações constitucionais, reformas agrícolas, violência contra as minorias ou a perda de autonomia do estado de Jamu e Caxemira. Como sempre no passado, embora menos hoje, o Parlamento Europeu tem tido um papel particularmente proativo nesta pressão, passando resoluções que têm, por vezes, irritado as relações euro-indianas. Neste contexto, vindo de um governo de esquerda, o investimento de Lisboa ao mais alto nível nas relações com a nova direita de Nova Deli deu um sinal político claro de que a Europa

deve olhar para os valores comuns de forma pragmática – como uma oportunidade e não um obstáculo.

O trabalho pré-Presidência, a nível bilateral Portugal-Índia desde 2017, incluindo um número inédito de visitas e contactos entre António Costa e Narendra Modi, foi crucial para criar conforto e confiança política entre Portugal e a Índia e, com isso, dar estabilidade à abordagem europeia à Índia que culminou no Porto. É difícil encontrar hoje um líder europeu que tenha mais acesso e confiança política em Nova Deli do que António Costa.

GRANDES EXPETATIVAS

Há pouco mais de vinte anos, em junho de 2000, Lisboa acolheu a primeira Cimeira UE-Índia que, pouco tempo depois, se viria a traduzir numa parceria estratégica. Falava-se então do mundo multipolar, do fim da história, do século da Ásia, dos BRICS e de outras ideias simpáticas – tudo sob conforto do manto unipolar norte-americano e de uma aliança transatlântica mais robusta do que nunca. Havia iniciativa entre europeus e indianos, do comércio ao clima, mas a janela de oportunidade fechou-se rapidamente, especialmente após a recessão global de 2008.

Seguiram-se quase dez anos perdidos, sem novo investimento político, saldando-se no colapso das negociações de comércio

livre, em 2013. A Europa foi-se ocupando com a Rússia, a crise dos refugiados, convulsões políticas internas e o choque «Trump» nas relações transatlânticas. Do lado indiano, a Europa deixou de ser prioridade até 2014, com um governo de coligação centrado no nível doméstico e regional, constantemente preocupado com o Paquistão e virado para oriente, especialmente o Sudeste Asiático, o Japão e a Austrália.

Com a sua visita a Bruxelas, em 2015, Modi trouxe nova iniciativa política, mas entre os europeus continuou a imperar ceticismo sobre a vontade e capacidade indiana de tornar a relação mais robusta no plano económico. A decisão indiana, em 2016, de cancelar todos os seus tratados bilaterais de proteção de investimento, incluindo com vários países europeus, confirmou estas suspeitas. E ao ficar de fora do acordo de comércio livre Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), em 2019, a Índia voltou a dar mais sinais errados no campo económico.


As boas notícias é que a Presidência portuguesa encerra definitivamente o período de namoro indo-europeu, dando um sinal político claro de que é agora preciso cimentar a convergência numa série de compromentimentos, no papel e na prática. Isto reflete-se nas mais de duas dezenas de diálogos setoriais que foram institucionalizados ou reavivados recentemente, do comércio ao clima e dos investimentos aos direitos humanos. Estes fóruns permitem fazer aquilo que falhou na relação há quinze ou

A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA ENCERRA DEFINITIVAMENTE O PERÍODO DE NAMORO INDO-EUROPEU, DANDO UM SINAL POLÍTICO CLARO DE QUE É AGORA PRECISO CIMENTAR A CONVERGÊNCIA.

vinte anos: trocam-se agora regularmente posições e práticas para explorar oportunidades de maior coordenação e cooperação.

Mas, ao contrário dos anos 2000, o sucesso da atual convergência UE-Índia já não é uma mera possibilidade e mais-valia, mas uma prioridade absoluta para ambos os lados. A Europa é hoje relativamente menos central e capaz na ordem mundial do que há quinze anos, mas, ao mesmo tempo, está mais pragmática e ciente do seu crescente défice estratégico. Por outro lado, a Índia está hoje mais integrada na ordem geoeconómica e, ao mesmo tempo, muito menos defensiva e desconfiada da Europa e do chamado Ocidente político.

Europeus e indianos querem agora preservar e aprofundar a sua autonomia estratégica, recusando ir a mero reboque dos Estados Unidos. Por outro lado, tanto a Europa como a Índia passaram por um duro processo de desilusão em relação à China nos últimos anos, embora nesse campo continue a haver ainda mais vozes esperançosas em Bruxelas do que em Nova Deli.

Mas para além destes realinhamentos cínicos e estruturais, a parceria estratégica UE-Índia reflete também a convergência normativa de dois mundos democráticos, quase diametralmente opostos: um pós-soberano, ocidental, e outro ainda em desenvolvimento, não ocidental. É neste campo que a Europa e a Índia podem desempenhar um papel central, moderador e equilibrador na transição global de poder. Particularmente entre os Estados periféricos ou menores de África, da Ásia ou do Sul global em desenvolvimento, olha-se hoje com crescente expectativa para o possível papel equilibrador da UE e da Índia. A esperança é que Bruxelas e Nova Deli possam trabalhar em conjunto de modo a oferecer alternativas e soluções concretas para dois objetivos relacionados: o desenvolvimento sustentável e democrático e também uma ordem internacional pacífica e cooperativa institucionalizada por via do multilateralismo. Ambos os níveis requerem hoje, mais do que nunca, uma liderança conjunta da UE e da Índia, em conjugação com outras potências regionais, preferencialmente democráticas. Não haverá outra forma de resistir ao crescente revisionismo sistémico e normativo da China. 

Data de receção: 15 de junho de 2021 | Data de aprovação: 2 de julho de 2021

Constantino Xavier Investigador no Centre for Social and Economic Progress (CSEP), em Nova Deli, e investigador não residente na Brookings Institution. As suas áreas de especialização incluem a política externa indiana, a segurança,

democracia e conectividade regional na Ásia do Sul e as relações Europa-Ásia.

> Centre for Social and Economic Progress, 6, Dr Jose P Rizal Marg, Chanakyapuri, New Delhi, 110021, India | CXavier@csep.org