

UE – Ásia: Desafios e futuro

**As relações UE-China
em tempos de rivalidade sistémica**

Lucrezia Poggetti



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

As relações UE-China em tempos de rivalidade sistémica

Fatores de mudança dos laços sino-europeus e principais desafios futuros

Lucrezia Poggetti
Mercator Institute for China Studies (MERICS)

Principais conclusões

- As relações UE-China sofreram alterações significativas. Embora o comércio e o investimento permaneçam os principais impulsionadores, as questões políticas e de segurança são cada vez mais relevantes. Em termos globais, as prioridades económicas continuam a prevalecer sobre as prioridades geopolíticas. Mas após assumir o compromisso de enfrentar o desafio sistémico da China, Bruxelas está sob uma pressão cada vez maior por parte dos seus parceiros e da opinião pública para ajustar a sua abordagem.
- Desde os anos 70, os países da UE têm-se concentrado nas oportunidades económicas oferecidas pela abertura da China. No entanto, a partir de 2016, tiveram de enfrentar uma nova realidade na qual a China pode tirar partido do seu poder económico em detrimento dos interesses da UE. O impacto da ascensão da China na UE e o crescente autoritarismo e assertividade de Pequim acabaram por levar os governos e indústrias da UE a olharem para a China como um rival sistémico e a formularem novas estratégias para a China.
- Em contraste com a abordagem da UE, as avaliações de risco geopolítico e de segurança desempenharam um papel importante no cálculo estratégico de Pequim em relação à Europa. Embora os impulsionadores económicos sejam um aspeto importante da política da China em relação à UE, estes estão subordinados aos interesses políticos e de segurança do Partido Comunista Chinês (PCC). O PCC sempre viu os valores subjacentes à democracia liberal como uma ameaça ao seu regime e sempre olhou para a Europa como parte do “Ocidente” liderado por uma intenção dos EUA de limitar a ascensão da China.
- Num mundo cada vez mais multipolar, Pequim tem mantido a convicção de que a Europa acabe por se distanciar dos EUA e atuar como um contrapeso contra a hegemonia americana. A China tem apoiado a integração da UE enquanto prossegue abordagens por vezes divisivas. Pequim está interessada num mercado único estável – que seja uma fonte de crescimento económico para a China – e

numa UE fragmentada, na qual os países competem entre si por oportunidades económicas chinesas e não se pronunciam sobre questões políticas.

- A China prossegue assim uma abordagem dupla em relação à Europa. As relações com a Europa Ocidental dão a Pequim uma plataforma para aumentar a sua legitimidade como *stakeholder* internacional responsável. No formato 17+1, Pequim apresenta-se como porta-voz do mundo em desenvolvimento e promove-se como uma melhor alternativa à UE. As redes de parceria através de fóruns sub-regionais e a iniciativa BRI destinam-se a servir a visão sino-cêntrica de Pequim para as relações internacionais. Com base em acordos bilaterais – e não no multilateralismo – o seu objetivo é eliminar o domínio global ocidental liderado pelos EUA.
- A UE encontra-se atualmente a conceber novos instrumentos para lidar com o desafio multifacetado da China e começa finalmente a ter em conta o novo ambiente geopolítico na sua abordagem. O seu foco no comércio justo e na reciprocidade está a ser complementado com políticas que promovem a soberania tecnológica da UE, a resiliência democrática e a vantagem geopolítica, bem como os direitos humanos e a sustentabilidade climática.
- Como resultado da gestão da pandemia da Covid-19 por parte de Pequim, existe um consenso cada vez maior no seio da UE acerca dos desafios colocados pela China. A UE também encontrou na nova administração dos EUA uma nova esperança para a cooperação transatlântica com a China. No entanto, a separação de Bruxelas das questões económicas e políticas na sua abordagem à China está a ser objeto de um escrutínio cada vez maior por parte da opinião pública e dos seus aliados. Estes estarão atentos aos próximos passos que a UE e os seus membros decidirem dar na sua política relativa à China.

Introdução

Nos últimos anos, as relações entre a União Europeia (UE) e a China têm sofrido alterações significativas. Os principais impulsionadores desta relação continuam, no entanto, a ser o comércio e o investimento. A UE tem sido o maior parceiro comercial da China desde 2004. Em 2020, a China ultrapassou os Estados Unidos (EUA) como o principal parceiro comercial da UE em resultado da pandemia da Covid-19 e do seu impacto nos fluxos globais de importação-exportação. E uma vez que, tanto a China como o bloco da UE prosseguem políticas de recuperação económica para lidar com a crise causada pela pandemia, as questões económicas permanecerão no topo da sua agenda.

Embora esta agenda económica possa estar estabelecida para ambas as partes, traz novas questões políticas e de segurança. As crescentes ambições internacionais da República Popular da China (RPC) trouxeram uma nova era de competição geopolítica, principalmente com os EUA, mas com implicações também para a Europa. O 19.º

Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês (PCC), em Outubro de 2017, pôs formalmente fim à política externa extremamente discreta de Pequim que vigorava desde a época de Deng Xiaoping. O Secretário-Geral do PCC e Presidente da RPC, Xi Jinping, considerou que o seu país já não precisava de “esconder as suas capacidades e esperar pelo seu tempo”, e que estava pronto a desempenhar um papel mais proeminente nos assuntos mundiais. Sublinhando as ambições crescentes da China, o Congresso do Partido de 2017 incorporou a Iniciativa Faixa e Rota (Belt and Road Initiative, BRI) – a estratégia de conectividade global sino-cêntrica de Pequim – na constituição do PCC.

A ascensão da China fez-se sentir na UE e nos seus vizinhos, onde as atividades e influência geopolítica crescentes da China levantaram questões relativas à unidade, aos interesses e aos valores da UE. A iniciativa sem precedentes de Bruxelas, em 2019, de definir a China na sua “perspetiva estratégica” como não apenas um parceiro, mas também como um “concorrente económico na busca de liderança tecnológica e um rival sistémico que promove modelos alternativos de governação”, é testemunho das mudanças tectónicas em curso.¹

Desde a deterioração das relações sino-americanas, em 2018, alimentada pela guerra comercial entre os EUA e a China, Pequim tornou prioritário o estreitamento dos laços com a UE e as suas maiores economias. No final de 2019, a China nomeou o seu primeiro enviado especial para os assuntos europeus e declarou que, em 2020, a UE estaria no topo da sua agenda diplomática. O surto de Covid-19 na Europa, em Março de 2020, tornou a UE ainda mais central para os interesses de Pequim. Mas se esta promoção de parcerias continuou a ser uma prioridade, o combate às críticas sobre o tratamento da pandemia por parte da China tornou-se mais importante para o governo chinês, que lançou uma “diplomacia de máscara” e campanhas de desinformação para promover o seu modelo de governação e reivindicar o estatuto de liderança no fornecimento de bens públicos globais.

O comportamento de Pequim durante a pandemia e a dependência dos países da UE em relação à China para material médico essencial tornou os europeus mais atentos aos problemas existentes, tanto nas relações políticas como económicas. A repressão chinesa sobre Hong Kong e as novas revelações sobre os campos de reeducação em Xinjiang, ao longo de 2020, criaram também uma maior urgência sobre a necessidade de responder às violações massivas dos direitos humanos por parte de Pequim.

Entretanto, a pressão dos EUA não foi suficiente para convencer a UE a aderir à sua política de confrontação com a China, tendo no entanto, conseguido catalisar debates sobre novas questões, como a segurança das redes 5G, em resposta ao crescente número de empresas tecnológicas chinesas expostas à influência do governo chinês. Embora as questões estratégicas sejam frequentemente enquadradas apenas como uma questão de escolha entre os EUA e a China, na verdade, é o próprio interesse dos governos da UE na soberania e segurança dos seus países que conduz as suas decisões.

E em 2020 parece ter surgido na Europa um novo consenso sobre a China. No Conselho Europeu especial de 1 e 2 de Outubro, os líderes dos 27 estados-membro

acabaram por aprovar a abordagem política definida na “Perspetiva estratégica” de Março de 2019. ² Além da retórica, as ações dos governos da UE sobre questões políticas específicas da China – desde a segurança do 5G até à questão de Hong Kong – também mostraram um grau de convergência relativamente elevado. ³ O público europeu também se tornou mais atento ao desafio da China. As sondagens realizadas no segundo semestre de 2020 indicam que as opiniões sobre a China na Europa se tornaram mais negativas. ⁴

Com a eleição do candidato democrata Joe Biden como Presidente dos Estados Unidos, abriu-se uma janela para a UE e os EUA abordarem conjuntamente os desafios da China. No entanto, permanece uma falta de clareza sobre a viabilidade da atual abordagem da UE em relação à China – que mantém as questões económicas e políticas separadas entre si – e a sua trajetória futura. As críticas à decisão de Bruxelas de concluir em princípio um Acordo Global sobre Investimento (AGI) com Pequim em Dezembro de 2020, apesar das preocupações com o trabalho forçado e antes da entrada de Biden na Casa Branca, demonstram que a UE estará sob pressão dos seus aliados, eurodeputados e opinião pública em geral para demonstrar que a sua política em relação à China reflete os seus valores liberais e tem em conta considerações geopolíticas.

1. O novo realismo da Europa: das esperanças de convergência à rivalidade sistémica com a China

Desde o estabelecimento dos laços diplomáticos UE-China em 1975, a agenda económica tem dominado as relações de Bruxelas e dos países da UE com Pequim. Os europeus têm-se concentrado em tirar o máximo partido das oportunidades oferecidas pelas reformas económicas da China e pela sua abertura a partir do final dos anos 70. A adesão da China à OMC em 2001, as suas promessas de abertura antes dos Jogos Olímpicos de Pequim de 2008 e o 3.º Plenário do PCC em 2013 – no qual Xi Jinping afirmou que as forças de mercado desempenhariam um papel importante na economia chinesa – alimentaram a esperança de que a China implementaria reformas económicas e políticas. Por sua vez, os governos da UE acreditaram que isto levaria potencialmente a uma maior convergência entre a China e as democracias liberais baseadas no mercado.

Aposta na convergência

Durante os últimos 45 anos, a narrativa dominante da Europa acerca da China tem incidido sobretudo nas oportunidades económicas oferecidas pela abertura da China e na convergência sistémica potenciada pelo comércio e pela integração de Pequim no sistema internacional. O cálculo económico prevaleceu sobre as considerações geopolíticas, com os países da UE a optar em grande medida por não abordar os sinais de endurecimento político da China. Quando muito, a política sempre foi utilizada para promover negócios, como no caso dos Memorandos de Entendimento sobre a Iniciativa Faixa e Rota (BRI), assinados por mais de metade dos estados-membro da UE.

No entanto, se avançarmos para 2020, este quadro mudou radicalmente. Embora os países da UE ainda estejam interessados na cooperação económica com a China, veem hoje mais claramente os desafios geopolíticos apresentados pela ascensão da China.

Desde 2016, os governos e as indústrias da UE foram obrigados a enfrentar uma nova realidade na qual a China pode tirar partido do seu poder económico em detrimento dos interesses da UE. Um aumento do investimento estatal chinês em indústrias estratégicas e infraestruturas críticas da UE em 2016, a par da aquisição da empresa líder alemã de robótica Kuka pela empresa estatal chinesa Midea, suscitaram preocupações acerca da possibilidade de Pequim estar a ganhar controlo sobre setores críticos da economia da UE, fragilizando a soberania e a segurança europeias. A consciencialização crescente acabou por levar à criação de um quadro da UE para a análise do investimento direto estrangeiro. Em 2016 e 2017, Bruxelas começou igualmente a assistir às implicações políticas dos laços estreitos dos seus membros com a China. A Hungria e a Grécia cederam e bloquearam as declarações da UE sobre a violação do direito internacional por parte de Pequim no Mar do Sul da China e as violações dos direitos humanos. Este foi o resultado das divergentes abordagens diplomáticas de Pequim e da disponibilidade dos governos eurocéticos para abraçar uma alternativa à UE.

Despertar para realidades em mudança

O 19.º Congresso do PCC, em Outubro de 2017, foi um momento decisivo para a relação da Europa com a China. O congresso confirmou que, longe de estar num caminho de convergência, o Partido-Estado chinês estava confiante no seu próprio sistema político e económico como uma alternativa legítima e superior à democracia liberal e à economia de mercado, e no seu potencial para exportar “soluções chinesas” para o estrangeiro.

Nessa ocasião, Xi Jinping afirmou aos quadros em Pequim que a China estava pronta para se “aproximar do palco central global”, e que a China oferecia “uma nova opção para outros países e nações que querem acelerar o seu desenvolvimento, preservando simultaneamente a sua independência” (ou seja, desenvolvendo-se economicamente sem liberalizar politicamente).⁵ A abolição dos limites do mandato presidencial em Março de 2018, que permitem a Xi ser presidente vitalício, demonstrou ainda mais claramente que a China não estava a planear afastar-se do autoritarismo.

A saída dos EUA de vários dos seus compromissos internacionais, como resultado das políticas “America First” do Presidente Trump, tem sido utilizada por Pequim para promover os seus interesses de forma mais proativa no palco internacional. Em Janeiro de 2017, Xi tentou abertamente preencher o vácuo internacional deixado pelos EUA no Fórum Económico Mundial, em Davos, onde fez um discurso em que promovia a China como campeã do comércio livre e da globalização, em oposição ao unilateralismo dos EUA. A sua mensagem foi largamente recebida na Europa como um compromisso genuíno com a abertura económica e o multilateralismo.

Na verdade, já nessa altura começava a tornar-se claro que muitas das esperanças da Europa eram meras ilusões. Vários sinais de alarme deveriam já ter desencadeado um pensamento realista muito antes do 19.º Congresso do Partido (quadro abaixo). No entanto, porque as considerações económicas se sobrepujaram sempre às preocupações políticas e estratégicas, os governos da UE foram lentos a reagir ao endurecimento político da China.

Quadro 1. O endurecimento político da China tem sido consistente desde Tiananmen

<p>Repressão interna</p> <p>1989 - Massacre da praça de Tiananmen</p> <p>2008 - Repressão no Tibete</p> <p>2009 - Repressão em Xinjiang</p> <p>2015 - Repressão 709</p>	<p>Controlo ideológico</p> <p>1991 - Início das campanhas de educação patriótica</p> <p>2013 - Documento N.º 9</p> <p>2017 - Lei de Gestão da Atividade de ONG Estrangeiras</p>
<p>Estado de direito</p> <p>2015 - Lei de segurança nacional</p> <p>2016 - Lei de segurança informática</p> <p>2017 - Rejeição da independência judicial por parte de Zhou Qiang</p> <p>2017 - Lei dos serviços secretos nacionais</p>	<p>Afirmação internacional</p> <p>2012 - Confronto sino-japonês no Mar da China Oriental</p> <p>2013 - Intensificação das tensões fronteiriças com a Índia</p> <p>2014-15 - Construção de ilhas artificiais no Mar do Sul da China</p> <p>2016 - Tensões crescentes entre a China e Taiwan</p>

Abordagens coordenadas

Ainda assim, entre 2016 e 2018, o crescente autoritarismo doméstico da China e a sua assertividade no estrangeiro, juntamente com o impacto das suas atividades nos interesses da UE, levaram algumas agências governamentais e associações industriais da UE a formular novas estratégias para as relações com a China, a fim de ter em conta estas novas realidades. A Federação das Indústrias Alemãs, por exemplo, foi pioneira com o seu documento de janeiro de 2019, definindo a China como um parceiro e um concorrente sistémico. ⁶ Esta abordagem foi então continuada pela UE na sua “Perspetiva Estratégica”, no mês de março seguinte. No mesmo ano, os governos dos Países Baixos e da Suécia publicaram as suas próprias estratégias para a China, a par de organizações empresariais proeminentes como a Business Europe, a VDMA e a Confindustria, durante os anos de 2019 e 2020. ⁷

Destacam-se três aspetos principais como denominadores comuns destes documentos de estratégia. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que o modelo chinês de autoritarismo político e capitalismo de Estado representa um desafio sistémico a longo prazo para a democracia e o comércio livre baseado em regras. Em segundo lugar, a conclusão de que a unidade da UE é necessária ao lidar com a China, uma vez que nenhum estado-membro por si só tem o poder de promover eficazmente os seus interesses face a Pequim. Finalmente, uma nova consciência sobre a necessidade de incluir avaliações geopolíticas e de risco de segurança e, assim, abordagens “pan-governamentais” (ou seja, interministeriais) na elaboração de políticas sobre a China. É importante realçar que um dos principais objetivos subjacentes a todos estes documentos passava por promover um reequilíbrio das relações económicas e criar

as condições que tornariam possível um envolvimento económico mais profundo com a China, apesar das dificuldades políticas.

No entanto, embora em 2019 alguns estados-membro começassem a ser mais claros nos seus compromissos com a China, outros ainda estavam presos a velhos paradigmas. A assinatura histórica de Itália de um Memorando de Entendimento Faixa e Rota em março desse ano – tornando-o o primeiro Estado do G7 e fundador da UE e da OTAN a apoiar a iniciativa global de Pequim – foi apresentada pelos seus promotores italianos no âmbito do Movimento Populista Cinco Estrelas e da coligação da Liga como um acordo-quadro para aumentar as exportações para a China. O pressuposto sublinhado era o de que o estreitamento dos laços políticos se traduziria em oportunidades económicas. Contudo, o Memorando de Entendimento não levou a um aumento das exportações italianas para a China. Em vez disso, minou a credibilidade da Itália aos olhos dos seus parceiros e conferiu legitimidade às ambições geopolíticas de Pequim.

Mas tanto em Itália como noutras partes da Europa, o realismo depressa se instalou. A política externa dos EUA em relação à China e a intensificação das tensões sino-americanas acabaram por forçar os europeus a tomar uma posição neste ambiente geopolítico em mutação. Mais concretamente, a primeira manifestação da competição estratégica EUA-China na Europa foi acerca do 5G, com os aliados dos EUA a pressionarem no sentido da exclusão da Huawei da sua rede da próxima geração, e a China a pressionar os países da UE no sentido de permitirem a participação da empresa tecnológica chinesa. Entretanto, a desilusão acerca das promessas económicas que não se concretizaram para os países que tinham aderido às iniciativas lideradas por Pequim, desde a BRI ao formato 17+1, contribuiu para desmascarar os pressupostos anteriormente assumidos de que a boa vontade política em relação à China iria impulsionar as trocas comerciais.

Cooperação com os olhos bem abertos?

Quando o Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês Wang Yi visitou a Europa, no Verão de 2020, foi recebido com atitudes mais críticas pelos seus homólogos. O tratamento opaco da China da pandemia da Covid-19 e a sua politização dos carregamentos de material médico para os países da UE na primavera de 2020 fomentou o ceticismo europeu em relação à China. Em vez de reafirmar o seu interesse na cooperação no âmbito da BRI, o Ministro dos Negócios Estrangeiros italiano Luigi Di Maio reafirmou mais claramente o compromisso de Roma para com a UE e a OTAN perante o seu homólogo chinês.

No dia da visita de Wang a Berlim, a Alemanha publicou as suas diretrizes para o Indo-Pacífico – uma estratégia para promover a ordem internacional baseada em regras na Ásia e limitar a dependência económica da própria Alemanha e de outros países em relação à China. Durante a visita, o Ministro alemão dos Negócios Estrangeiros, Heiko Maas, criticou abertamente Pequim por ameaçar a República Checa depois de o porta-voz do parlamento checo ter liderado uma delegação em visita a Taiwan.

Ao mesmo tempo, o apetite da UE para concluir as negociações do AGI com Pequim, em dezembro de 2020 – um esforço liderado por Berlim e Paris – mostrou que os interesses económicos ainda têm prioridade sobre os geopolíticos. O acordo foi amplamente criticado pela mensagem geopolítica que enviou, tendo sido concluído pouco antes de Biden entrar em funções e após o autoritarismo da China e a sua afirmação internacional terem crescido para novos níveis em 2020.

Novas ferramentas estão agora à disposição da UE para abordar áreas de rivalidade sistémica com a China, em paralelo com a prossecução da cooperação. Desde que a UE e os seus membros se comprometeram a enfrentar o desafio sistémico da China, estão cada vez mais sob pressão da sua opinião pública e dos seus parceiros em todo o mundo para equilibrar os interesses económicos e as considerações geopolíticas na sua política para a China.

2. A política da China para a UE: fomentar os laços com os países da UE enquanto os tenta controlar

Em forte contraste com a abordagem da UE em relação à China, a concorrência sistémica nunca esteve ausente do cálculo estratégico de Pequim nos seus compromissos com a Europa. Para o Partido-Estado chinês, os interesses económicos estão subordinados às avaliações de risco geopolítico e de segurança nacional. É importante notar que o conceito de “segurança nacional abrangente” de Xi, introduzido em finais de 2013, abrange quase tudo, desde a segurança política e territorial até à segurança cultural, económica e dos interesses chineses no estrangeiro.

A política primeiro

Os fatores económicos desempenharam certamente um papel crucial na política da China para a UE. Os benefícios económicos das relações com a Europa são inegáveis. Nos seus três documentos políticos da UE, publicados em 2003, 2014 e 2018, a China nunca deixou de mencionar que a UE é um parceiro comercial importante, e o seu maior desde 2004.⁸ A UE é um mercado para produtos chineses e uma fonte de investimento. Só em 2019, a UE importou produtos chineses no valor de 362 mil milhões de euros.⁹ Paralelamente, em 2018 o valor dos stocks de IDE externos da UE na China era de 175,3 mil milhões de euros.¹⁰

Uma vez que as empresas chinesas diversificaram as suas carteiras no estrangeiro, em conformidade com as políticas de “saída” de Pequim que encorajavam as empresas chinesas a investir no estrangeiro, a UE emergiu por volta de 2012 como um destino de investimento preferencial, graças à sua abertura e ao conhecimento e tecnologia procurados. Os produtos de alta qualidade e tecnologia avançada provenientes da Europa continuam a contribuir para a atualização económica e industrial da China – uma prioridade no âmbito da política industrial “Made in China” 2025.

Mas a liderança do PCC sempre conseguiu estabelecer laços com a Europa ao colocar os seus interesses políticos e de segurança em primeiro lugar. A abertura económica permaneceu seletiva e parcial, a par de um mercado sempre protegido através de leis de segurança nacional amplamente definidas, de uma abordagem de listas negativas para manter setores da economia fechados aos investidores estrangeiros e de outros obstáculos formais e informais ao comércio e ao investimento.

O reforço das regras de triagem do investimento por parte da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC), em preparação das aberturas previstas para janeiro de 2021 ao abrigo da lei de investimento estrangeiro da China e após a conclusão em princípio do AGI com a UE, é o mais recente exemplo destas práticas. O NDRC declarou abertamente que “só apertando o cerco aos riscos de segurança é que a China poderá lançar as bases sólidas para uma nova ronda de abertura mais ampla, abrangente e profunda”.¹¹

Cálculo geopolítico

A geopolítica e a segurança do regime têm sido centrais na forma como a China vê a Europa – uma parte do “Ocidente” liderada por uma intenção dos EUA de conter a ascensão da China. Mesmo que Pequim se tenha queixado repetidamente sobre a UE, rotulando-a de “rival sistémico”, o PCC sempre viu os valores subjacentes à democracia liberal como uma ameaça ao seu regime. O Documento N.º 9, um resumo interno do PCC divulgado em 2013, enumera os perigos políticos ocidentais que podem minar o controlo do poder por parte do partido, desde a independência judicial e meios de comunicação livres, à sociedade civil e ao liberalismo de mercado.¹² Tudo isto, no pensamento do PCC, tem de ser combatido através de campanhas ideológicas, políticas internas de controlo político e económico, a par de leis que limitem a circulação de ideias estrangeiras na China com base na segurança nacional. Na mesma linha, os direitos humanos universais são vistos como conceitos ocidentais. E o trabalho dos diplomatas da UE para apoiar os advogados e defensores dos direitos humanos chineses foi rotulado pelos meios de comunicação oficiais de Pequim como parte de uma “revolução das cores” destinada a derrubar o regime na China.

O 100.º aniversário do PCC em 2021 e o 14º Plano Quinquenal, o documento orientador do PCC que estabelece, de cinco em cinco anos, as prioridades socioeconómicas para o governo, e que será apresentado em março, prometem trazer uma intensificação do trabalho ideológico e das políticas económicas destinadas a alcançar a autoconfiança científica e tecnológica. Estes destinam-se a limitar os choques à segurança nacional e ao progresso económico da China causados por um ambiente geopolítico marcado pela concorrência estratégica com os EUA.

Aposta num polo europeu independente

No entanto, tal como os compromissos da Europa para com a China têm sido marcados por desejos de convergência sistémica, Pequim também não tem sido imune ao idealismo. As afirmações oficiais da China mostram esperança de que uma UE forte e integrada acabaria por assumir um papel mais proativo num mundo cada vez mais multipolar, distanciando-se dos EUA e atuando como contrapeso contra a hegemonia americana. Por exemplo, em conversações com homólogos europeus, os oficiais chineses manifestam frequentemente o seu apoio à autonomia estratégica da UE, que consideram ser conducente a um enfraquecimento da cooperação transatlântica e a um reforço do poder relativo da China a nível internacional.

O entusiasmo pela Europa como um novo polo na política global foi especialmente fácil de detetar no primeiro documento político da China sobre a UE. Publicado em 2003, rotulava Bruxelas como “força maior” no mundo, a integração europeia como “irreversível” e as relações UE-China como “melhores do que em qualquer outro momento da história”.¹³ Importa aqui realçar que este documento foi publicado no mesmo ano em que a UE e a China atualizaram os seus laços para uma “Parceria Estratégica Global”, termo usado por Pequim para descrever relações estáveis a longo prazo e cooperação multidimensional com as grandes potências.

No documento político de 2018, a UE ainda é reconhecida como um interveniente importante nos assuntos internacionais, um grande contribuidor para a multipolaridade mundial e uma entidade que goza “do mais alto nível de integração e força global”. Mas no documento de 2018, o otimismo dos anos anteriores deixa espaço para uma reflexão mais sóbria sobre uma Europa que também enfrentou algumas complicações, como o Brexit e outros desafios.

A China também acolheria com agrado o apoio da UE na reforma do sistema internacional. A formação de equipas para “formular e melhorar regras e normas internacionais justas e equitativas” é um dos objetivos declarados da China para o diálogo e coordenação com a Europa no seu documento político sobre a UE de 2018.¹⁴ A referência indireta é à atual ordem internacional, dominada pelo Ocidente e baseada em regras, que Pequim considera injusta e a necessitar de uma adaptação para acomodar as “condições nacionais únicas” do seu país.

O fosso entre a retórica e a realidade

Se evitar relações transatlânticas estreitas é um objetivo óbvio para a China, Pequim tem sido opaca quanto aos seus objetivos em relação à Europa. Nas suas declarações oficiais, “saúda uma UE unida, estável, aberta e próspera” e “apoia o processo de integração europeia”. Em contraste, os meios de comunicação social de língua inglesa do Partido-Estado têm frequentemente promovido a China como um parceiro mais adequado para os estados-membros da UE do que Bruxelas. O tabloide do Partido-Estado, Global Times, citando académicos chineses em questões europeias, tem afirmado repetidamente aos membros do formato 17+1 e aos países

candidatos à UE que “a UE e os EUA já não podem ajudar a impulsionar as economias dos países da Europa Central e Oriental”, nem a situação económica dos países dos Balcãs poderia permitir-lhes “satisfazer o padrão da UE para os estados-membro”, sugerindo que, em vez disso, procurem as oportunidades apresentadas pela China.¹⁵ Durante a pandemia do coronavírus, a mesma tomada de posição difundiu argumentos que afirmavam que os países europeus não podiam “contar com os EUA ou a UE para lhes fornecer ajuda”, pelo que a China teve de intervir e “enviar apoio humanitário aos países relevantes a seu pedido”.¹⁶

Em última análise, a China parece estar interessada num mercado único estável com a UE, uma vez que esta é uma fonte significativa de crescimento económico para a China. No entanto, também parece beneficiar com uma Europa fragmentada. Uma Europa em que os países não estão unidos em questões políticas nas relações com a China, mas em que competem uns contra os outros pelas oportunidades económicas chinesas. Por sua vez, isto permite a Pequim ter a vantagem nas relações bilaterais.

A estratégia dupla de Pequim

A ambivalência de Pequim em relação à integração europeia não é inteiramente surpreendente. No seu documento político de 2018, a China deixou claro o seu compromisso de “desenvolver laços com as instituições da UE, estados-membro e outros países europeus” – uma referência ao Reino Unido pós-Brexit, mas também aos Balcãs Ocidentais e ao Espaço Económico Europeu em geral. Esta é uma mudança em relação a documentos anteriores, principalmente centrados no desenvolvimento das relações com as instituições e estados-membro da UE.

Esta estratégia dupla permitiu também a Pequim ter mais margem de manobra para promover os seus interesses na Europa. Por um lado, as relações com Bruxelas e os países da Europa Ocidental dão à China uma plataforma para reforçar a sua legitimidade como parte interessada responsável na arena internacional, na qual a China ainda é considerada por outros governos como um país em desenvolvimento e, assim, poder fazer pedidos assimétricos (por exemplo, de abertura económica e política, quando estas não são garantidas na China). Em contraste, os documentos políticos de Pequim para a UE de 2014 e 2018 descreviam a China e Bruxelas como iguais, refletindo também o apoio que a China tinha dado à Europa durante a crise da zona euro.

Por outro lado, no formato 17+1, Pequim apresenta-se como porta-voz do mundo em desenvolvimento e líder dos quadros de cooperação Sul-Sul, destacando a sua oferta de parceria como uma melhor alternativa à do “Ocidente” – neste caso, a UE. Esta prática segue-se à que foi utilizada pela China em outras partes do mundo em desenvolvimento, como em África e na América Latina, através do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e do Fórum com a Comunidade dos Estados da América Latina e das Caraíbas (Fórum China-CELAC).

Estas redes de parcerias – com outras criadas através da Iniciativa Faixa e Rota – destinam-se a servir o objetivo final de Pequim de promover o alinhamento com os

seus interesses como parte de um “novo tipo de relações internacionais”: uma visão sino-cêntrica baseada em acordos bilaterais com Pequim, em vez de enquadrada em quadros multilaterais, e que se afasta do domínio global ocidental liderado pelos EUA.

3. Ligações sino-europeias num momento crítico: pôr em prática o pensamento estratégico da UE

Para ter em conta o novo ambiente geopolítico e a dinâmica em mudança das relações UE-China, Bruxelas já tomou medidas concretas para pôr em prática a abordagem multifacetada (parceiro, concorrente, rival) da sua “perspetiva estratégica” sobre a China. A agenda económica – com a política comercial totalmente nas mãos da UE – permaneceu o cerne destes esforços. Ao mesmo tempo, o foco no comércio justo e na reciprocidade é cada vez mais complementado por políticas que visam reforçar a soberania tecnológica, a resiliência democrática e a vantagem geopolítica da Europa, e promover os direitos humanos e a sustentabilidade climática. A secção seguinte faz um balanço das novas ferramentas criadas pela UE para enfrentar os múltiplos desafios da China e destaca os potenciais obstáculos na política europeia da China.

Comércio justo e reciprocidade: combater os desequilíbrios e a coerção económica da China

Os desequilíbrios persistentes nas trocas económicas UE-China continuam a ser um importante ponto de discórdia entre Bruxelas e Pequim. Tanto os governos da UE como a indústria afirmaram claramente o seu objetivo de reequilibrar os laços económicos. O investimento chinês na UE ultrapassa os fluxos do IDE da UE para a China. Mesmo após a criação de um quadro de controlo do IDE da UE, o mercado único permanece entre as áreas económicas mais abertas do mundo, enquanto o mercado da China é um dos mais protegidos a nível mundial, tanto através de barreiras formais como informais.

A UE também tem um défice comercial significativo com a China – tal como a maioria dos seus estados-membro nas relações bilaterais com a RPC. E enquanto o mercado de aquisições da China está quase inteiramente fechado a intervenientes estrangeiros, só em 2019 as empresas chinesas ganharam concursos públicos da UE no valor estimado de 1,91 mil milhões de euros.¹⁷

Outro motivo de preocupação na UE é a vontade crescente da China em recorrer à coerção económica para obter ganhos políticos. A Europa tem sido o principal alvo da diplomacia coerciva da China.¹⁸ O boicote da China ao salmão norueguês após o falecido ativista chinês Liu Xiaobo ter recebido o Prémio Nobel da Paz é o caso mais conhecido da coerção económica de Pequim na Europa. Mas a China ameaçou retaliação económica em relação à República Checa, Alemanha, Suécia e outros países da UE. Em 2020, as práticas coercivas de Pequim dirigidas à Austrália reacenderam as discussões sobre a necessidade de mecanismos anticoerção e de solidariedade,

e de políticas para reforçar a soberania e a resiliência económicas, incluindo estratégias de diversificação da cadeia de abastecimento e do mercado.

Para promover a reciprocidade e a igualdade de condições de concorrência na China, Bruxelas e Pequim concluíram, em princípio, negociações para um Acordo Global sobre Investimento (AGI). Este acordo deverá abrir novos setores da economia chinesa ao investimento da UE, incluindo em novos veículos elétricos, serviços de nuvem, hospitais privados e o setor financeiro. Mas o AGI fica aquém de alcançar uma verdadeira igualdade de condições e reciprocidade.

E embora Pequim se tenha comprometido a fazer concessões de abertura de mercado, também apelou à construção de autoconfiança em setores tecnológicos chave e a regras de seleção de investimentos mais rigorosas, e deu um papel mais proeminente às empresas públicas na sua economia. A nível internacional, Pequim demonstrou a sua disponibilidade para violar acordos internacionais quando estes não se adequam às suas necessidades, tal como aconteceu na disputa comercial com a Austrália.

No futuro, a UE será obrigada a prosseguir uma estratégia dupla que procura um maior acesso ao mercado mas que gere o aprofundamento da interdependência económica com a China, de forma a salvaguardar a soberania e a resiliência económica da Europa. Um quadro de controlo do IDE da UE entrou plenamente em vigor em outubro de 2020.¹⁹ A reforma do instrumento de aquisições internacionais atualmente em discussão é outro exemplo, para além do AGI, de que a UE permanece apostada em procurar a reciprocidade.

Em termos mais gerais, através da sua revisão da política comercial e da promoção da “autonomia estratégica aberta”, a UE pretende manter o seu mercado único tão aberto quanto possível, protegendo-o ao mesmo tempo, quando necessário. As estratégias do Indo-Pacífico abraçadas por vários estados-membro destinam-se também a ajudar a diversificar os seus laços comerciais na região e a evitar uma dependência excessiva em relação à China. Estes esforços deverão em breve ser complementados com um mecanismo anticorção e novos instrumentos para enfrentar os efeitos de distorção dos subsídios estrangeiros.

Cooperação climática: promoção de políticas de sustentabilidade nas relações com a China

As alterações climáticas são uma área que mantém o potencial de cooperação entre a China e a UE. Bruxelas e Pequim colaboram para fazer avançar as negociações internacionais sobre o clima e a biodiversidade, bem como as estratégias de desenvolvimento a longo prazo destinadas a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE). A recente promessa da China de alcançar a neutralidade de carbono até 2060 foi saudada pelos líderes da UE. E a recente criação de um novo Diálogo de Alto Nível sobre Ambiente e Clima entre a UE e a China aumentou as esperanças de cooperação.

No entanto, as políticas internas da China estão frequentemente em desacordo com os seus compromissos internacionais. Pequim tem insistido até agora que a sua contribuição para mitigar as alterações climáticas se baseie no estatuto de “país em desenvolvimento”. Tem feito esforços concertados para reduzir as suas emissões industriais, impulsionados pelo aumento da pressão internacional e doméstica. No entanto, Pequim tem também continuado a construir centrais elétricas a carvão. A UE planeia introduzir um “Acordo Verde Europeu” e esforça-se por incluir políticas económicas sustentáveis no seu plano de recuperação pós-coronavírus. Algumas propostas são suscetíveis de criar fricção com a China. O plano de Bruxelas para um mecanismo de ajustamento das fronteiras de carbono (CBAM), por exemplo, introduziria taxas para as importações de países com políticas de redução de emissões menos rigorosas do que a UE. Isto nivelaria as condições de concorrência, uma vez que as empresas da UE já são tributadas ao abrigo do Regime de Comércio de Emissões da UE (ETS). As implicações para a China seriam especialmente significativas se o mecanismo fosse alargado a indústrias de energia intensiva como o aço, ou a baterias, áreas em que as empresas chinesas dominam o processo de produção. Pequim já exprimiu críticas ao CBAM, rotulando-o de “unilateralismo” climático.²⁰

Apesar dos desafios que se avizinham, existe um compromisso de alto nível e um interesse de ambos os lados em fazer da ação climática uma prioridade. 2021 promete ser um ano fulcral na ação climática global. A China planeia acolher a conferência COP 15 das Nações Unidas em Kunming, onde se espera que a comunidade internacional chegue a um acordo sobre a salvaguarda da biodiversidade. Os governos irão então reunir-se em Glasgow, na conferência da ONU sobre alterações climáticas. O recém estabelecido diálogo UE-China sobre o clima também oferece um fórum para abordar potenciais fricções sobre uma taxa de carbono através de uma coordenação precoce e estreita durante a formulação do mecanismo. E o regresso de Washington ao acordo de Paris ajudará a UE a pressionar Pequim a mostrar liderança na ação climática.

Soberania tecnológica: lidar com a ascensão digital da China

Os desafios da China em relação à Europa no domínio digital são de grande alcance: abrangem valores, segurança e questões de concorrência. A UE e a China têm abordagens bastante diferentes em relação à “reciprocidade, proteção de dados e direitos fundamentais”, tal como o resumo do seu primeiro Diálogo Digital de Alto Nível em setembro afirmou abertamente.²¹ As preocupações de segurança foram salientadas nos debates sobre o 5G e o envolvimento de empresas tecnológicas chinesas expostas à influência do Estado-Partido.

Na frente da concorrência, a aspiração da China a tornar-se a superpotência tecnológica dominante até 2049 depende de um mercado interno digital que protege os campeões chineses das TI – como a Huawei – da concorrência estrangeira, ao mesmo tempo que os ajuda a expandir-se internacionalmente e a ganhar acesso ao capital estrangeiro. No que diz respeito aos valores subjacentes às novas tecnologias, a China já assegurou uma posição de liderança nos organismos internacionais de normalização.

A UE desenvolveu várias iniciativas que procuram salvaguardar tanto a sua competitividade como a sua soberania tecnológica. O desenvolvimento e a implementação do conjunto de instrumentos de ciber-segurança 5G da UE é um exemplo de coordenação intra-UE numa questão em que os riscos de segurança nacional determinados pela presença de fornecedores não fiáveis em redes 5G – dos quais serviços essenciais e funções socioeconómicas dependerão – poderiam facilmente repercutir-se no resto da UE. O plano de recuperação do coronavírus da UE contempla também o aumento do investimento em 5G para apoiar os intervenientes europeus. Uma estratégia sobre dados e setor digital, e um artigo técnico sobre inteligência artificial, são passos adicionais que estão a ser dados, juntamente com uma nova ciber-estratégia da UE e uma estratégia industrial, para fomentar as principais empresas europeias desta área.

Entretanto, o debate sobre o 5G gerou uma maior consciência de tudo o que a cooperação tecnológica com a China implica e dos riscos estratégicos que representa, colocando novas questões na ordem do dia. Estas incluem, por exemplo, a revisão das regras de cooperação científica e tecnológica com a China.

Mas o âmbito do desafio da China no domínio digital estende-se também a organizações internacionais e países em desenvolvimento, onde as alternativas tecnológicas da China, mais baratas do que as oferecidas pelas economias avançadas, trouxeram consigo a promoção das suas normas e práticas autoritárias. Iniciativas concretas no âmbito da estratégia de conectividade UE-Ásia e a nova agenda de Bruxelas para a cooperação transatlântica – que propôs a criação de um Conselho de Comércio e Tecnologia UE-EUA – poderiam ajudar a Europa a enfrentar o desafio da ascensão digital da China.

Valores liberais:

abordar as graves violações dos direitos humanos na China

Os direitos humanos têm sido sempre um ponto de discórdia nas relações UE-China. Desde 1997, o diálogo bilateral sobre direitos humanos tem dado à UE um fórum regular para fazer ouvir as suas preocupações junto do lado chinês. Os desenvolvimentos no Tibete e em Xinjiang têm sido tópicos recorrentes, juntamente com o tratamento dos advogados e defensores dos direitos humanos chineses, especialmente desde a onda de detenções durante a “repressão 709” – a maior detenção em massa de sempre de advogados e ativistas de direitos humanos na China, que teve início a 9 de Julho de 2015.

O governo chinês mudou, contudo, a sua abordagem nos últimos anos, passando de uma postura defensiva para uma posição ofensiva. Afastou-se da defesa das suas políticas no Conselho dos Direitos Humanos da ONU (CDHNU) e em intercâmbios bilaterais. Em vez disso, optou por promover a revisão do regime internacional dos direitos humanos e por desafiar a universalidade dos direitos humanos.

O governo da China tem fomentado coligações com Estados autoritários e de mentalidade semelhante, organizando fóruns Sul-Sul sobre direitos humanos, que dão à China uma plataforma para promover a sua ideia dos direitos humanos como uma questão de cooperação entre Estados e não de proteção dos direitos individuais. Numa outra manifestação da mesma estratégia, a China patrocinou com sucesso resoluções no CDHNU que promovem os seus conceitos de direitos económicos e “direitos ao desenvolvimento” como direitos humanos que ultrapassam os direitos civis e políticos. Paralelamente, Pequim desvalorizou unilateralmente o diálogo UE-China em matéria de direitos humanos.

Revelações sobre o alcance das violações em massa da China em Xinjiang e a imposição por Pequim de uma Lei de Segurança Nacional (NSL) em Hong Kong, que já levou a detenções em massa de legisladores pró-democracia, criaram um maior sentido de urgência na Europa sobre a necessidade de abordar as graves violações dos direitos humanos da China.

A 10 de dezembro de 2020, a UE estabeleceu o seu regime global de sanções em matéria de direitos humanos.²² Este instrumento permitirá a Bruxelas impor medidas punitivas, como proibições de viagens e congelamento de fundos contra intervenientes estatais e não estatais envolvidos em graves violações dos direitos humanos em todo o mundo. Os novos controlos das exportações e os esforços em curso para intensificar a devida diligência em prol de cadeias de abastecimento sustentáveis – em termos ambientais e no que diz respeito aos direitos humanos – destinam-se também a apoiar a salvaguarda dos valores liberais. As contramedidas acordadas coletivamente pela UE para a imposição da Lei de Segurança Nacional a Hong Kong incluem uma proposta chave para reforçar os controlos de exportação de qualquer equipamento e tecnologia sensível que possa ser utilizada pela polícia de Hong Kong para fins repressivos. Em termos mais genéricos, existe um acordo político no seio da UE para finalizar a reforma do regime de controlo das exportações da UE.

Embora a UE disponha de novos instrumentos para abordar as violações dos direitos humanos na China, a falta de unidade da UE tem o potencial de prejudicar a sua implementação. Na arena internacional, nem todos os estados-membro da UE, especialmente no sul e leste da Europa, assinaram declarações recentes condenando a conduta da China em Hong Kong e Xinjiang no quadro da ONU. Isto é indicativo de potenciais obstáculos à unanimidade necessária para a adoção de sanções no seio da UE.

**Resiliência democrática:
abordar a influência da China e campanhas de desinformação**

As atividades de Pequim para influenciar a tomada de decisões e a opinião pública em toda a Europa começaram a receber um maior escrutínio em Bruxelas e noutras capitais da UE. Até recentemente, a ingerência russa era a principal preocupação dos governos europeus que procuravam proteger as suas democracias de interferências externas. No entanto, a crescente capacidade da China para moldar o comportamento das administrações da UE através da alavancagem económica e do *lobbying* das elites europeias alterou esta situação.

A pandemia da Covid-19 também trouxe novos desenvolvimentos. As agências do Partido-Estado chinês lançaram campanhas de desinformação na Europa para contrariar as críticas feitas a Pequim pela má gestão inicial do surto em Wuhan. Procuraram promover a China como um melhor modelo e parceiro para a gestão de crises do que as democracias liberais e a UE. Utilizando uma mistura de *bots* e contas oficiais dos meios de comunicação social do governo chinês, publicitaram de forma bastante agressiva os fornecimentos comerciais chineses de máscaras faciais e outro Equipamento de Proteção Individual (EPI) para a Europa como se fossem doações.

As campanhas tiveram alguns efeitos visíveis na perceção acerca de quem prestou mais ajuda durante a crise, com sondagens a indicar que a China é vista em Itália, por exemplo, como o país que mais ajuda prestou durante as fases iniciais da pandemia.²³ Os funcionários chineses também recorreram à desinformação ao estilo russo, promovendo teorias de conspiração contraditórias para semear a confusão sobre as origens do vírus.

Bruxelas tem trabalhado para combater as atividades de influência da China em diferentes domínios. Por exemplo, está atualmente a liderar conversações com os estados-membro sobre como combater a interferência estrangeira em instituições de ensino superior e organizações de investigação.²⁴ Para lidar com a desinformação, a UE também lançou em 2019 um Sistema de Alerta Rápido para partilhar informação em tempo real sobre notícias e narrativas falsas divulgadas online. Esta iniciativa surgiu depois de a UE ter alargado o foco do seu grupo de trabalho East StratCom para abranger não só as operações russas mas também as chinesas.

Um documento da UE de junho de 2020 sobre a desinformação no âmbito da Covid-19, juntamente com o Plano de Ação para a Democracia de dezembro de 2020 e a Lei dos Serviços Digitais, abrangem os esforços envidados para combater a desinformação e apoiar os meios de comunicação independentes.²⁵ Entretanto, as plataformas de comunicação social que aderiram ao Código de Conduta autorregulador contra a desinformação da UE incluem o Twitter, o Facebook e, mais recentemente, a aplicação de partilha de vídeos TikTok, concebida pela China.

O foco da UE nas atividades de desinformação chinesas continuará a crescer. Primeiro, a Presidente da Comissão von der Leyen prometeu, durante o seu mandato, reforçar a resiliência democrática da Europa no domínio digital. Segundo, a crescente popularidade do TikTok está também a atrair a atenção oficial. A aplicação tornou-se objeto de investigações dos estados-membro sobre práticas de dados, embora ainda não tenha atraído inquéritos relacionados com a censura.

Os decisores políticos da UE enfrentam desafios à medida que os estados-membro debatem o nível de recursos a utilizar para combater a desinformação chinesa. No entanto, à medida que as operações de informação de Pequim aumentam, juntamente com a diplomacia coerciva e outros tipos de atividades de influência, Bruxelas ver-se-á cada vez mais obrigada a conceber contrarrespostas à manipulação do domínio da informação por parte de Pequim e à grave falta de reciprocidade na esfera dos meios de comunicação (social). A UE já referiu o tema da desinformação no seu novo diálogo de alto nível com a China sobre questões digitais.

Geopolítica:**enfrentar o desafio da China à ordem internacional baseada em regras**

Apesar da aspiração da UE para se tornar um interveniente geopolítico, as considerações geopolíticas têm globalmente faltado na sua abordagem às relações com a China. Esta realidade começou a mudar na UE, e os seus membros começaram a dar cada vez mais atenção às geografias em que a China tem um forte potencial para moldar normas e regras e alterar a ordem internacional baseada em regras. Duas áreas de particular importância para a Europa são a região do Indo-Pacífico e os Balcãs Ocidentais.

A rápida modernização militar da China e o número crescente de exercícios e manobras militares na Ásia estão a atrair a atenção dos governos europeus. Os movimentos de Pequim no Estreito de Taiwan e no Mar do Sul da China são exemplos chave da sua influência e assertividade crescentes. A Europa tem um interesse declarado em proteger a estabilidade e a liberdade de navegação na região, uma vez que as principais rotas comerciais globais atravessam o Mar do Sul da China. As crescentes tensões entre a China e os aliados da OTAN e parceiros dos estados-membros da UE na região são também uma preocupação dos governos europeus. Finalmente, as atividades da China representam desafios diretos ao direito internacional e à ordem multilateral internacional, que a UE se comprometeu a manter.

Nos Balcãs Ocidentais, as ofertas alternativas e os empréstimos da China para investimentos têm de estar alinhados com as normas e interesses da UE, ou correrão o risco de fazer descarrilar o processo de adesão dos países candidatos que têm de cumprir as normas da democracia e do Estado de Direito para aderir à UE. A abordagem e o modelo autoritário da China revelaram-se apelativos para alguns países, como a Sérvia, enquanto práticas económicas pouco transparentes ou insustentáveis conduziram Estados como o Montenegro a uma relação de dependência de dívida com a China.

A Europa terá de reforçar substancialmente o seu papel em ambas as geografias se quiser combater de forma eficaz a erosão das normas e regras liberais. A França, a Alemanha e os Países Baixos já adotaram estratégias para o Indo-Pacífico e Bruxelas está agora a trabalhar numa estratégia à escala da UE. Os países da UE também aumentaram o seu alcance para as nações da ASEAN. A conclusão da Parceria Económica Global Regional (RCEP) – que criou a maior zona de comércio livre do mundo e promove a integração comercial do Leste-Asiático – aumentou a pressão sobre a Europa no sentido de concluir as negociações do ACL UE-ASEAN para permanecer relevante na região e estabelecer as normas comerciais da UE. A UE poderia implementar a sua estratégia de conectividade tanto no Indo-Pacífico como nos Balcãs Ocidentais, atribuindo recursos para projetos concretos e acelerando processos que permitam aos seus parceiros aceder a fundos.

Conclusão

Desde o 19.º Congresso do Partido Comunista Chinês, em outubro de 2017, o consenso sobre os desafios sistémicos colocados pela China tem crescido em toda a Europa. Estão a ser desenvolvidas novas ferramentas autónomas da UE para lidar com questões políticas e económicas nas relações com a China. O foco de Bruxelas no comércio justo e na reciprocidade é cada vez mais complementado por políticas que visam reforçar a soberania tecnológica, a resiliência democrática e a vantagem geopolítica da Europa, e promover os direitos humanos e a sustentabilidade climática. No entanto, os governos da UE terão de aperfeiçoar ainda mais a abordagem definida na “Perspetiva Estratégica” e mostrar uma coesão transversal da UE na sua implementação.

A coerência na política da China para a Europa é uma questão chave. Uma vez que os interesses económicos parecem prevalecer sobre as prioridades geopolíticas, será essencial ajustar e alinhar as abordagens em diferentes domínios. Isto pode significar a tomada de medidas concretas em áreas onde a UE e a China competem ou estão abertamente em desacordo, por exemplo, adotando sanções relacionadas com os direitos humanos e prosseguindo políticas de soberania económica em paralelo com a promoção da cooperação.

A unidade da UE é um segundo desafio. Assegurar que os estados-membros não competem entre si, mas trabalham em conjunto para alcançar objetivos europeus mais vastos nas suas relações com Pequim é fundamental para o desenvolvimento de uma política europeia bem-sucedida da China.

Num futuro previsível, a Europa será consumida pelas consequências económicas da pandemia do coronavírus. No entanto, a recuperação económica apresenta tanto desafios como oportunidades, inclusive para a unidade da UE. Como tem sido visível durante a pandemia da Covid-19, Pequim está pronta a utilizar a crise em curso na persecução dos seus objetivos políticos e das suas abordagens divisivas. A UE e os seus estados-membro devem continuar a desenvolver o seu conhecimento sobre as atividades chinesas e reforçar a sua resiliência.

Bruxelas demonstrou no passado liderança em algumas questões políticas da China, como a ciber-segurança do 5G. Ao incorporar nos planos de recuperação prioridades a nível da UE, como a soberania tecnológica e a sustentabilidade climática, Bruxelas pode apoiar os países da UE na promoção de políticas que estejam de acordo com os valores e interesses europeus, incluindo em questões que sejam relevantes para a política da China.

O esperado renascimento do multilateralismo e da cooperação transatlântica com Biden é uma oportunidade para a Europa. Na sua agenda proposta para as relações UE-EUA, Bruxelas refere diretamente “o desafio estratégico apresentado pela assertividade internacional da China” e várias outras questões, como a tecnologia e o comércio, que serão fundamentais para a política da China.²⁶ A nova administração dos EUA também indicou a sua vontade de trabalhar em estreita colaboração com

parceiros na China. Naturalmente que o Presidente Biden terá muito com que se ocupar ao nível das questões internas, e algumas das divergências nas políticas da UE e dos EUA sobre a China dificilmente mudarão. Mas a sobreposição de interesses e o potencial de coordenação em relação à China compensam de longe as diferenças.

Desde que a UE e os seus estados-membro se comprometeram a enfrentar o desafio sistémico da China, estão sob crescente pressão para equilibrar as prioridades económicas e geopolíticas. Parceiros em todo o mundo e uma opinião pública europeia cada vez mais exposta aos debates sobre a China estarão atentos aos próximos passos que Bruxelas e os países da UE decidirem dar na sua política em relação à China.

¹ “EU-China – A strategic outlook” (<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>).

² Consultar <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>.

³ Consultar <https://www.consilium.europa.eu/media/45225/st09872-re01-en20.pdf>.

⁴ Consultar Silver, L., Devlin, K. e Huang C. (2020), “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries”.

Este artigo do Pew Research Center pode ser consultado em <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.

⁵ Xi, J. (2017), “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, um relatório entregue no 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, Outubro. O relatório pode ser consultado em http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf.

⁶ “Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China’s State-Controlled Economy?” (The BDI Policy Paper China, janeiro de 2019). O documento político pode ser consultado em <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/>.

⁷ Para a estratégia sueca em relação à China, consultar “Summary of Government communication - the work on issues concerning China”, um memorando do Ministério dos Negócios Estrangeiros sueco - Departamento para a Ásia e Região do Pacífico:

<https://www.regeringen.se/4ad5e4/contentassets/8a6d4e54b01d48ed9c196a252d09aff4/summary-of-government-communication-the-work-on-issues-concerning-china.pdf>. Para a estratégia holandesa, consultar “The Netherlands & China: a new balance”, um documento político publicado pelo Governo dos Países Baixos - Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/05/15/china-strategy-the-netherlands--china-a-new-balance>. Para as estratégias das organizações empresariais, consultar “Italy, Europe and China – The 2019 Confindustria Report” (https://www.confindustria.it/wcm/connect/18dff75-6660-48e6-bbcf-ceda0818e26c/Position+Paper_Cina_12042019_Confindustria.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=R00TWORKSPACE-18dff75-6660-48e6-bbcf-ceda0818e26c-mEw3nmF); “Competitor China - realigning trade policy instruments – The VDMA 2020 Position Paper” (https://www.vdma.org/documents/105628/46467118/VDMA%20Position%20Paper%20Competitor%20China-realigning%20trade%20policy%20instruments%20202001%20FINAL_1579681414511.pdf/bo79d0of-fb88-051f-2c30-299c12802822) e “The EU and China - addressing systemic challenges – The 2020 Business Europe Report” (<https://www.businesseurope.eu/publications/eu-and-china-addressing-systemic-challenge>).

⁸ Os documentos políticos da China sobre a UE podem ser consultados em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1622890.shtml; https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/t1143406.shtml; https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ceupp_665916/t27708.shtml.

⁹ Consultar <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Consultar Shen, S. et al. (2020), “China issues national security rules on foreign investment”. Este artigo da Reuters pode ser consultado em <https://www.reuters.com/article/china-investment/china-issues-national-security-rules-on-foreign-investment-idUSKBN28ToFQ>.

¹² “Documento 9: A ChinaFile Translation” (Resumo interno do PCC). Uma tradução inglesa do documento pode ser consultada em <https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>.

¹³ Consultar https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ceupp_665916/t27708.shtml.

¹⁴ A agência Xinhua publicou em 2018 o texto completo do documento político da China sobre a União Europeia. O documento político pode ser consultado aqui: http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c_137681829.htm.

¹⁵ Yang, S. (2017), “Li’s trip to boost ties with Central, Eastern European countries”. Este artigo do Global Times pode ser consultado aqui: <https://www.globaltimes.cn/content/1077304.shtml>.

¹⁶ De acordo com a perspetiva do Global Times, consultar “China sees rising status, image with virus fight”:

<https://www.globaltimes.cn/content/1183273.shtml>.

¹⁷ Michaels, D. e Hinshaw, D. (2020), “Chinese Companies Win Billions in European Taxpayer-Funded Contracts”. Este artigo do Wall Street Journal pode ser consultado em <https://www.wsj.com/articles/chinese-companies-win-billions-in-european-taxpayer-funded-contracts-11608222716>.

¹⁸ Hanson, F., Currey, E. e Beattie, T. (2020), “The Chinese Communist Party’s coercive diplomacy”, um relatório do Australian Strategic Policy Institute, International Cyber Policy Centre, setembro. O relatório pode ser consultado aqui: <https://www.aspi.org.au/report/chinese-communist-partys-coercive-diplomacy>.

¹⁹ Consultar https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867; e https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

²⁰ Hou, L. (2019), “EU ‘carbon tax’ deemed as unilateral act”. O artigo foi publicado pelo China Daily e pode ser consultado em <https://www.chinadaily.com.cn/a/201912/09/WS5ded8ce8a310cf3e3557cbo.html>.

²¹ O texto pode ser consultado em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1600.

²² O texto pode ser consultado em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/>.

²³ Este desenvolvimento é discutido em “Coronavirus and foreign policy: The opinion of Italians on government, Europe and international cooperation – The 2020 DISPOC/LAPS and IAI Report” (https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai_2020_covid.pdf); e Krastev, I. e Leonard, M. (2020), “Europe’s pandemic politics: How the virus has changed the public’s worldview”, European Council on Foreign Relations Policy Brief, junho. Este resumo político pode ser consultado em https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/.

²⁴ Consultar <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/euobs-media/3ef6dc3d60ee27a2df16f62d47e93fdc.pdf>.

²⁵ Consultar https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250; e <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

²⁶ “A new EU-US Agenda for global change” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf).