

Isabel Maria Freitas Valente
Ana Maria Reis Ribeiro
(Org.)



Debater a Europa



Índice

Isabel Maria Freitas Valente Ana Maria Reis Ribeiro <i>Introdução</i>	13
Clotilde Câmara Pestana <i>Prefácio</i>	17
Dulce Lopes <i>Legitimidade na União Europeia</i>	21
Regina Queirós <i>Democracia, Supra-nacionalidade e Soberania na União Europeia</i>	47
João Pedro Dias <i>Cidadania Europeia, pilar fundamental da União Europeia</i>	71
Carlos Jalali <i>A UE e os cidadãos: a percepção pública da União Europeia</i>	89
Clara Isabel Serrano <i>A Construção Política da União Europeia. Uma Leitura dos Manuais de História</i>	123
Maria Manuela Tavares Ribeiro <i>Intelectuais e Ideia de Europa - Séculos XIX-XX</i>	145

Miguel Estanqueiro Rocha <i>Portugal Democrático, Europa e Atlantismo</i>	189
João Figueiredo <i>Relações UE-Angola: colaboração na área do Ensino Superior</i>	219
Víctor Barros <i>Nos trilhos da Europa: Cabo Verde e a parceria especial com a União Europeia.....</i>	239
Cármén Amado Mendes <i>A China na política externa da União Europeia: as negociações do Acordo de Parceria e Cooperação</i>	273
Maria Raquel Freire <i>Relações UE-Rússia: (des)conexões na procura de uma parceria estratégica</i>	291
Isabel Maria Freitas Valente <i>O Tratado de Lisboa e o novo desafio europeu</i>	315
Luís Lobo-Fernandes <i>O Contrato Transnacional Europeu - Perspectivas e Dificuldades</i>	331

Adriano Moreira	347
<i>Europa A Matriz do Ocidente</i>	
Roteiro Bibliográfico	365

A China na política externa da União Europeia: as negociações do Acordo de Parceria e Cooperação

Cármén Amado Mendes*

A emergência da República Popular da China (RPC) no sistema internacional, com a adopção da política de reformas e abertura ao exterior posta em prática por Deng Xiaoping a partir de 1978, trouxe muitos benefícios mas também desafios à Europa. Actualmente, a China tem um

*Professora Auxiliar e Coordenadora da Licenciatura, do Mestrado e do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Presidente da Secção de Relações Internacionais da Associação Portuguesa de Ciência Política e membro da direcção da *European Association for Chinese Studies*. Coordenadora científica, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, do projecto "Uma Análise da Fórmula 'Um País, Dois Sistemas': O Papel de Macau nas Relações da China com a UE e os Países de Língua Portuguesa", financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCOMP-01-0124-FEDER-009198), no âmbito do qual este artigo foi elaborado.

*A China na política externa da União Europeia:
as negociações do Acordo de Parceria e Cooperação*

impacto indiscutível na evolução das Relações Internacionais, não apenas devido à sua dimensão geográfica e demográfica, mas também pelo seu peso económico e político: é uma potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, assume um papel fundamental na segurança regional e internacional, sendo a sua estabilidade uma questão de grande interesse para a União Europeia (UE). Do ponto de vista económico, enquanto grande produtor e exportador, a China influencia fortemente o comércio mundial e a economia europeia.

Até ao início da década de 1970, os países da Europa Ocidental tinham um papel limitado na política externa chinesa. Os líderes chineses consideravam esses países como satélites dos Estados Unidos da América (EUA) e percepcionavam a Comunidade Económica Europeia (CEE) como um instrumento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Depois da normalização das relações sino-americanas e da entrada da RPC, enquanto representante oficial da China, na Nações Unidas em 1971, a China estabeleceu relações diplomáticas com a

CEE, em 1975.¹ O relacionamento entre as duas partes evoluiu com altos e baixos, apoiado em interesses comerciais mútuos, e em 1985 foi assinado um Acordo Económico e de Cooperação. Nos anos que se seguiram, imperava na Europa a percepção de que a RPC avançava no sentido da democratização e que seria irrelevante fazer da questão dos Direitos Humanos um obstáculo ao desenvolvimento das transacções comerciais e da cooperação bilateral. Numa fase em que os contactos das duas partes se intensificavam, o ano de 1989 marcou uma viragem nas relações bilaterais.

O Conselho Europeu condenou o massacre de Tiananmen e pediu formalmente à China para respeitar os Direitos Humanos e ter em conta as esperanças de liberdade e democracia expressas pela população como um aspecto importante na política de modernização chinesa, apoiada pela Comunidade Económica Europeia e pelos seus Estados membros. O Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, e o Vice-Presidente, Frans Andriessen, recusaram receber o Ministro Zheng Tuobin, que iria co-

¹Carmen, A. Mendes. “Relações Económicas Europa - China”, in Amaro, Ana M. e Justino, Carlos (eds.), *Estudos sobre a China*, II, I.S.C.S.P., Lisboa, 2000, pp. 439-440.

presidir à Comissão Conjunta da reunião da CEE com a China agendada para o dia seguinte ao do massacre. Todas as negociações de alto nível foram canceladas e a delegação chinesa regressou a Pequim.² O Conselho Europeu de Madrid de Julho de 1989 reiterou todas as decisões nacionais no sentido de condenar o massacre.³

Pequim reagiu, invocando a tendência ocidental para impor sanções à China e tratados “desiguais”, atacando a sua soberania.⁴ Um editorial do *People's Daily* considerava inaceitável que não tivessem entendido o que se tinha passado na China.⁵ Os líderes chineses lamentavam a declaração do Conselho Europeu argumentando que, de acordo com a Constituição da RPC, o Governo tinha o direito soberano de punir a rebelião⁶ e

²*Ibidem*, pp. 442-443.

³Comissão Europeia, *Boletim da União Europeia*, ponto 1.1.24, Junho de 1989, p. 17 e Comissão Europeia, *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*, nº 23, 1989, p. 372.

⁴Boublil, Alain, *Le siècle des Chinois*, Editions du Rocher, Mónaco, 1997, p. 176. A China começou a chamar “tratados desiguais” aos tratados que lhe foram impostos por potências estrangeiras no século XIX ocupando partes do seu território, como aquele que permitiu à Grã-Bretanha permanecer em Hong Kong na sequência da vitória na Guerra do Ópio.

⁵Comissão Europeia, *Boletim da União Europeia*, 17 de Julho de 1989.

⁶*Ibidem*, 29 de Junho de 1989.

ficaram “indignados” com a atribuição do Prémio Nobel da paz de 1989 ao Dalai Lama, pela sua oposição ao uso da violência na luta para a libertação do Tibete.⁷ Em Outubro de 1989, durante as celebrações do 40º aniversário da fundação da RPC, Deng Xiaoping declarou que a ordem social na China tinha sido restabelecida. Quatro meses depois do massacre, os diplomatas ocidentais na China concordaram participar num banquete oferecido pelo Primeiro Ministro chinês, apesar de boicotarem as festividades dessa noite e do dia seguinte⁸.

As medidas restritivas adoptadas pelo Conselho Europeu de Madrid em Junho de 1989 afectaram as relações sino-europeias: contactos de alto nível entre representantes da Comissão Europeia e o Governo chinês e decisões em novos projectos de cooperação foram suspensos.⁹ No entanto, em Outubro de 1990 os Estados membros concordaram em gradualmente normalizar as relações com a China¹⁰ e as relações sino-europeias acabariam por

⁷*Ibidem*, 10 de Novembro de 1989.

⁸*Ibidem*, 2 de Outubro de 1989.

⁹No entanto, os programas de cooperação científica e tecnológica aprovados antes de 4 de Junho de 1989 foram mantidos.

¹⁰Comissão Europeia, *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia*, nº 24, 1990, p. 333.

evoluir enquadradas numa nova configuração político-económica: as transacções comerciais e os investimentos foram retomados e estabeleceu-se um mecanismo para o diálogo político.¹¹ A criação do Mercado Único e da Organização Mundial do Comércio (OMC) alteraram a estrutura do comércio: a Europa ambicionava tornar-se um parceiro político e económico fundamental da Ásia. Quanto à China, com o fim da Guerra Fria, tinha ambições internacionais crescentes e, em 1990-91, voltou à arena política internacional, usando a Crise do Golfo para ultrapassar as consequências diplomáticas da repressão de 1989. Por forma a atingir a normalização diplomática com o Ocidente, os governantes da China usaram a sua posição de membro permanente no Conselho de Segurança, apoiando ou abstendo-se durante resoluções cruciais.¹² Isto permitiu que os líderes chineses, beneficiando de uma conjuntura económica favorável, reduzissem rapidamente o seu isolamento na cena internacional, atraindo investimento europeu e multiplicando as transacções comerciais com a Europa.

¹¹Ver: Comissão Europeia, "Uma Política a Longo Prazo para as Relações China-Europa", *COM*, 279, 5 de Julho de 1995.

¹²Gentelle, Pierre, "Chine. La cage et l'oiseau", *L'état du monde*, 1992, pp. 77-78 e "Un ordre international insaisissable", *RAMSES*, 1992, p. 144.

A situação económica chinesa atraía cada vez mais os governantes e empresários europeus, mais interessados nos negócios do que na defesa de princípios, e os meses de boicote internacional foram rapidamente esquecidos. Na Europa evolui a ideia de que as sanções não eram a melhor forma de mudar a percepção dos líderes chineses em relação ao respeito pelos Direitos Humanos. O levantamento progressivo das sanções comerciais foi acompanhado de um discurso apologista de que os contactos políticos e económicos encorajariam as autoridades chinesas a prosseguir a política de reformas e abertura e a respeitar os Direitos Humanos. A cultura de governar pela coerção existente em Pequim apenas iria mudar significativamente com a lenta evolução da sociedade e a sua maior integração na cultura ocidental. Depois de ter fortemente condenado a RPC, a Europa mostrava que a sua prioridade era o comércio, elevando as transacções comerciais bilaterais e os investimentos na China a valores sem precedentes. Apenas o embargo de armas permaneceu em vigor, em parte devido à pressão norte-americana.

O relacionamento sino-europeu esteve sempre, de facto, alicerçado no factor económico. No plano multilateral,

durante o longo processo negocial a que a RPC foi sujeita antes de entrar na OMC em 2001, a UE foi um importante aliado, argumentando que desta adesão seria um estímulo às reformas económicas chinesas e consolidaria o lugar da China na economia mundial, obrigando-a a respeitar as regras e a integrar-se no sistema de comércio multilateral. A adesão à OMC e o envolvimento dos EUA na “guerra contra o terrorismo” depois dos ataques do 11 de Setembro de 2001, contribuíram para uma mudança na percepção chinesa sobre a importância da UE, considerando-a pela primeira vez um “parceiro estratégico”. A invasão norte-americana do Iraque em 2003 acentuou esta percepção e agravou o fosso na relação transatlântica. O impacto destes desenvolvimentos na relação sino-europeia, inaugurou o chamado período de “lua de mel”¹³ entre as duas partes, que culminaria no anúncio de uma “parceria estratégica abrangente”. Em 2003, na sequência do *policy paper* da Comissão Europeia

¹³Ver: Shambaugh, David; Sandschneider, Eberhard; e Hong, Zhou, “From Honeymoon to Marriage: Prospects for the China-Europe Relationship”, in *Idem* (eds.), *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*, Routledge, New York, 2008, p. 314.

actualizando a sua política em relação à China,¹⁴ a RPC, que nunca tinha divulgado a sua estratégia para nenhuma região ou país do mundo, publicou também um *policy paper* sobre a sua relação com a UE.¹⁵ Neste *paper*, depois de desenhar um cenário optimista para as transacções económicas bilaterais, o Governo chinês declarou que "*China and the EU will maintain high-level military-to-military exchanges, develop and improve, step by step, a strategic security consultation mechanism, exchange more missions of military experts, and expand exchanges in respect of military officers' training and defence studies.*"¹⁶ No seguimento da pressão chinesa para a Europa levantar o embargo de armas imposto em 1989, o *paper* defendia que a UE deveria "*remove barriers to*

¹⁴Comissão Europeia, "Aprofundamento da parceria - Desafios e interesses comuns no âmbito das relações UE China (Actualização das comunicações da Comissão Europeia de 1998 e de 2001 sobre as relações UE-China), COM 533, 10 de Setembro de 2003.

¹⁵Weigelin-Schwiedrzik, Susanne e Noesselt, Nele, "Striving for Symmetry in Partnership: An Analysis of Sino-EU Relations Based on the Two Recently Published Policy Papers", in Weigelin-Schwiedrzik, Susanne ; Klotzbucher, Sascha ; e Schick-Chen, Agnes (eds), *As China Meets the World: China's Changing Position in the International Community*, Austrian Academy of Sciences, Viena, 2006.

¹⁶Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, "China's EU Policy Paper," Pequim, Outubro de 2003, pp.7-8.

greater bilateral cooperation on defence industry and technologies.”¹⁷ No entanto, o embargo não foi levantado.

O diálogo político entre a União Europeia e a China tem sido enquadrado ao mais alto nível, em cimeiras anuais que se realizam desde 1998, reunindo Chefes de Estado e de Governo europeus e líderes chineses. Um dos tópicos mais importantes na agenda tem sido a negociação do Acordo de Parceria Estratégica, desde o seu anúncio na IX Cimeira em Helsínquia, em Setembro de 2006.¹⁸ A Declaração Conjunta da X Cimeira confirmou a intenção de negociar um Acordo de Parceria e Cooperação, no âmbito da Parceria Estratégica existente entre a União Europeia e a China.¹⁹

¹⁷*Ibidem.*

¹⁸Ver: Discurso da Comissária Europeia B. Ferrero-Waldner durante a sua visita a Pequim, 16-18 de Janeiro de 2007, *in* http://ec.europa.eu/external_relations/china/intro/index.htm.

¹⁹A X Cimeira, que teve lugar em Pequim a 28 de Novembro de 2007, foi realizada sob os auspícios da Presidência portuguesa da UE, contando com a presença de José Sócrates, Presidente do Conselho Europeu, de José Manuel Barroso, Presidente da Comissão Europeia, e de Peter Mandelson, Comissário Europeu do Comércio. A China esteve representada pelo seu Presidente, Hu Jintao, pelo Primeiro Ministro, Wen Jiabao, e pelo Ministro do Comércio, Bo Xilai. “Declaração conjunta da X Cimeira China-UE”, Pequim, 28 de Novembro de 2007.

Estas negociações não têm sido fáceis, uma vez que as duas partes têm diferentes posições sobre vários aspectos. Para a UE, as divergências do ponto de vista económico centram-se sobretudo nas questões do défice comercial, da protecção da propriedade intelectual e da necessidade de desvalorização do yuan e, do ponto de vista político, no (des)respeito pelos Direitos Humanos, no relacionamento com Taiwan e na responsabilidade internacional de Pequim.²⁰ Em termos comerciais, a China é o segundo maior parceiro da UE (a seguir aos EUA) e a UE é o maior parceiro da China.²¹ Consequentemente, a Europa diz procurar soluções para as preocupações acima enunciadas numa óptica de cooperação, sem ter que recorrer ao proteccionismo²². Do ponto de vista chinês, a UE não deve exigir aquilo que ela própria não cumpre em

²⁰Comissão Europeia, “A troika da UE encontra o novo Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês”, Bruxelas, 28 de Maio de 2007, *in*

http://ec.europa.eu/external_relations/china/intro/index.htm.

²¹Casarini, Nicola, “The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership”, *Occasional Paper*, Institute for Security Studies, no. 64, Outubro de 2006.

²²*People's Daily Online*, “EU Ambassador to China: Summit to enhance cooperation”, 13 de Novembro de 2007. Ver: The Federal Government, “Europe – succeeding together”, Programa da Presidência Alemã da União Europeia, 2007, pp. 22-23.

relação à abertura dos mercados e deve aceitar que a RPC atinja um determinado nível de desenvolvimento antes de se concentrar em medidas que combatam as alterações climáticas; deveria dar-lhe o Estatuto de Economia de Mercado e deveria levantar o embargo de venda de armas, conforme fora prometido pelos líderes europeus em Outubro de 2003.

Quanto aos pontos de convergência, em termos políticos os interesses comuns passam pela manutenção da paz, segurança, estabilidade e envolvimento multilateral: responsabilidades e liderança partilhadas e resposta conjunta aos desafios internacionais. A UE defende um papel mais activo da China no estabelecimento da agenda internacional, lembrando as suas responsabilidades, numa estratégia clara de pressionar a cooperação e integração chinesa no sistema internacional. Entre os vários desafios em que a UE espera o envolvimento activo da China destacam-se: 1) a proliferação de armamento – caso da Coreia do Norte, sendo o papel da China fundamental nas “negociações a seis”, e do Irão²³; 2) o

²³Ver: Conselho da União Europeia, “Programa para 18 Meses das Presidências Alemã, Portuguesa e Eslovena”, 17079/06, POLGEN 125, Bruxelas, 21 de Dezembro de 2006, p. 65.

desenvolvimento sustentado e a segurança em África – onde a China é um actor importante, face à dimensão do seu investimento e ao seu forte interesse nos recursos naturais e energéticos; 3) questões energéticas, ambiente e alterações climáticas – destacando-se interesses (segurança e sustentabilidade dos recursos energéticos) e responsabilidades comuns (protecção ambiental e energias alternativas). Para além disto, a UE solicita o envolvimento da China noutras áreas, como o terrorismo, o crime organizado e o controlo das migrações²⁴.

No plano da ciência e tecnologia, a UE é o maior colaborador da China. Por exemplo, os acordos resultantes da VI Cimeira UE-China, em 2003, permitiram à China participar no projecto *Galileo Global Navigation Satellite System*. Além disso, na sessão de encerramento do IV Fórum de Negócios que decorreu em Pequim paralelamente à X Cimeira, a UE anunciou o acordo de empréstimo de 500 milhões de euros do Banco Europeu de Investimento a bancos chineses, na área da

²⁴Presidência Portuguesa da União Europeia, “Diálogo Estratégico UE-China reúne em Lisboa”, Lisboa, 25 de Outubro de 2007, *in* http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Noticias_Documentos/20071026senec.htm.

eficiência energética e protecção ambiental. Ainda neste Fórum, foi dada particular ênfase ao papel do sector financeiro e das Pequenas e Médias Empresas no desenvolvimento sustentado e à resolução das questões ambientais através de tecnologias inovadoras. No sector educativo, o investimento foi de 10 milhões de euros num programa para treinar gestores²⁵ na *China-Europe International Business School* de Xangai, anunciando-se também a abertura da *China-EU Law School*.

Em suma, a decisão de negociar uma vasta parceria estratégica, capaz de responder aos desafios globais, procura ir mais além da área comercial, base do acordo de 1985 que ainda hoje rege as relações entre a União Europeia e a China, abrangendo também as relações políticas e económicas. No entanto, não podemos deixar de evidenciar o fosso entre a retórica das negociações do Acordo de Parceria e Cooperação e a sua tradução prática em alterações visíveis e estruturantes que permitam ultrapassar as muitas divergências que actualmente caracterizam esta parceria estratégica. Apesar da relação ter amadurecido em matérias de maior convergência, nos

²⁵*Diário Digital/Lusa*, “UE e China encerram cimeira com promessas de amizade”, 11 de Janeiro de 2008.

assuntos mais controversos, nomeadamente o déficit comercial e as questões relacionadas com o respeito do Governo chinês pelos Direitos Humanos, a relevância destas negociações é questionável.

É difícil entender porque é que estes dois actores se consideram “parceiros estratégicos”. A abordagem chinesa para o adjectivo “estratégico” é de que:

“cooperation should be long-term and stable, bearing on the larger picture of China-EU relations. It transcends the differences in ideology and social system and is not subjected to the impacts of individual events that occur from time to time. By ‘partnership’, it means that the cooperation should be equal-footed, mutually beneficial and win-win. The two sides should base themselves on mutual respect and mutual trust, endeavour to expand converging interests and seek common ground on the major issues while shelving differences on the minor ones”.²⁶

²⁶ Jiabao, Wen, “Vigorously Promoting Comprehensive Strategic Partnership Between China and the European Union”. Discurso do Primeiro Ministro da República Popular da China no Fórum

Quanto à UE, considera que as parcerias com actores chave são a melhor forma para atingir os seus objectivos, especialmente na Ásia. Com a China, a parceria poderá garantir um melhor acesso ao seu mercado, além do que está estabelecido pelos regulamentos da OMC, e pode incluir uma cláusula sobre Direitos Humanos. Mas, ao contrário do que é habitual, o adjectivo “estratégico” não tem uma conotação militar, dada a postura cautelosa da Europa em relação ao levantamento do embargo de armas.²⁷

Não obstante todas as diferenças ideológicas entre as duas partes e os desafios económicos que a entrada da China na OMC trouxeram à Europa, nomeadamente um déficite comercial crescente, Bruxelas e Pequim consideram-se parceiros e estão empenhados em aumentar a cooperação bilateral. Se podemos acrescentar que estes parceiros são efectivamente “estratégicos” ou se a parceria estratégica

de Negócios e Investimento China-UE, Bruxelas, 6 de Maio de 2004, in

<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/eng/zt/t101949.htm>.

²⁷Sebastian, Bersick, “Europe in Asia”, in Shambaugh, David e Yahuda, Michael (eds.), *International Relations in Asia: The New Regional System*, Roam & Littlefield, 2008.

está ainda em construção é outra questão.²⁸ O Acordo de Parceria e Cooperação pode ser em breve uma realidade, como foi reafirmado por ambas as partes durante a visita do Primeiro Ministro Wen Jiabao à Comissão Europeia em Janeiro de 2009²⁹ e em Maio na Cimeira anual UE-China realizada em Praga.³⁰ O maior desafio para a Comissão Europeia é controlar eficazmente a competição entre os diferentes Estados membros com interesses na China, por forma a conseguir implementar uma política externa coerente a todos os níveis, incluindo aqueles em que as divergências entre as duas partes são mais profundas.

²⁸Ver: Jing. Men, "EU-China Relations Need More Mutual Understanding", *EU-China Observer*, 1, 2009, in www.coleurope.eu, pp. 3-4.

²⁹Ver: Comissão Europeia, "Declaração Conjunta UE-China", Bruxelas, 30 de Janeiro de 2009.

³⁰Ver: Comissão Europeia, "Cimeira UE-China em Praga", Bruxelas, 19 de Maio de 2009, in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/810&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>