

# Convergência e Divergência nas Relações Sino-Europeias

Carlos Gaspar

*Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA). Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).*

## Resumo

As relações formais da China com a Europa comunitária tiveram início em 1975, ainda antes da “abertura ao mundo” encetada por Deng Xiaoping. Dessa aproximação estratégica viriam a resultar intensas ligações, sobretudo comerciais, beneficiando as duas partes. Ao longo ciclo de convergência política, económica e diplomática nas relações sino-europeias sucedeu uma União Europeia (UE) mais crítica da China. A competição económica entrou numa fase mais intensa e o défice comercial da UE com a China agudizou-se. O PIB chinês ultrapassou o da UE. A Comissão Europeia passa a considerar a China um parceiro negocial, um competidor estratégico e um “rival sistémico”. Uma potência revisionista que defende uma ordem mundial alternativa. Às restrições nas exportações de tecnologia de ponta para a China, a UE acopla o “de-risking”. O ciclo de divergência entre a Europa e a China provavelmente vai continuar.

**Palavras-chave:** União Europeia; China; Competição; Rival; Estados Unidos; Estratégia.

## Abstract

### *Convergence and Divergence in Sino-European Relations*

*China's formal relations with EU Europe began in 1975, even before the “opening to the world” initiated by Deng Xiaoping. This strategic approach would result in intense connections, especially commercial ones, benefiting both parties. The long cycle of political, economic and diplomatic convergence in Sino-European relations was followed by a European Union (EU) that was more critical of China. Economic competition entered a more intense phase and the EU's trade deficit with China worsened. Chinese GDP has surpassed that of the EU. The European Commission now considers China a negotiating partner, a strategic competitor and a “systemic rival”. A revisionist power that defends an alternative world order. The EU attaches “de-risking” to restrictions on exports of cutting-edge technology to China. The cycle of divergence between Europe and China will likely continue.*

**Keywords:** European Union; China; Competition; Rival; U. S. Strategy.

Artigo recebido: 14.11.2023

Aprovado: 23.11.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.166.01>

Karl Marx considerava a China o extremo oposto da Europa e, como os extremos se tocam, previa que a crise chinesa fosse o acelerador paradoxal da revolução europeia, pela perturbação política e social que ia resultar do fim do “isolamento completo” do Celeste Império, imposto pelos “navios de guerra ingleses, franceses e americanos”<sup>1</sup>. O texto de Marx publicado pelo *New York Daily Tribune*, que evoca as Guerras do Ópio e as revoluções de 1848, parece irremediavelmente ultrapassado. No nosso tempo, é impensável imaginar as canhoneiras inglesas, francesas, ou mesmo norte-americanas, a impor a sua ordem na China, tal como é impensável uma revolução na Europa moderna.

E, todavia, continua a ser interessante ler o artigo do filósofo alemão. Naturalmente, para os defensores – ocidentais ou orientais – da tese sobre o choque das civilizações, a China e a Europa continuam a ser o extremo oposto uma da outra. Não há dúvida de que os valores, a cultura e a visão do mundo chinesa e europeia são diferentes e, por vezes, incompatíveis. Porém, como Marx antecipava, a China e a Europa deixaram de viver em tempos diferentes. A China *post-imperial*, no fim de uma longa transição, adotou o modelo hegeliano do Estado moderno e, em 1949, com a fundação da República Popular da China, instalou um regime comunista. Para o bem e para o mal, há poucas coisas mais europeias do que o Estado hegeliano e o marxismo, mesmo na versão chinesa do marxismo-leninismo. Nesse sentido, sem deixar de ter em conta o trabalho persistente de sinicização da ideologia alemã da revolução socialista e da teoria russa do partido totalitário, a China do nosso tempo já não é o extremo oposto da Europa.

A China conseguiu encontrar o caminho para se transformar numa sociedade industrial e para se integrar na economia global, ambas, salvo melhores opiniões, invenções ocidentais. Os maus espíritos podem entender que as elites chinesas só deviam ter admitido a possibilidade de impor um regime marxista depois, e não antes, de terem feito a sua revolução industrial. Há uma certa pertinência na fórmula irónica do “capitalismo comunista”, cunhada por Claus Offe, o último discípulo da Escola de Frankfurt e, se o marxismo voltasse a ser uma teoria e uma prática da modernização podia rever-se na grande transformação das últimas décadas que provocou, simultaneamente, a urbanização e a industrialização da China. Também nesse sentido, a China do nosso tempo já não é o extremo oposto da Europa.

A Europa não mudou tanto como a China. Mas, tal como Hegel anunciou, o sucesso universal do seu modelo do Estado moderno, da economia de mercado e da sociedade civil destruiu a centralidade da posição internacional da Europa. A integração europeia é uma forma de compensar o retraimento inevitável das potências europeias, que deixaram de ser os produtores da inovação e passaram a estar mais expostos às mudanças políticas, económicas e sociais aceleradas pela universalização do modelo

---

1 Karl Marx, 1853. The Revolution in China and in Europe. *New York Daily Tribune*, 14 de junho.

ocidental. Nesse sentido, a Europa do nosso tempo, que gravita à volta da União Europeia, está muito mais vulnerável aos efeitos políticos, económicos e sociais internos induzidos pela competição internacional do que no passado.

### O Ciclo de Convergência

As relações entre as Comunidades Europeias e a China têm uma história relativamente curta<sup>2</sup>. O seu princípio é o fim do isolamento diplomático da República Popular da China, na sequência do reconhecimento do regime comunista chinês pelos Estados Unidos em 1972, e o início do processo de abertura externa e de reforma interna, na sequência da sucessão dramática de Mao Tsetung por Deng Xiaoping, que terminou em 1978 quando o Partido Comunista da China (PCC) adotou o programa das “Quatro Modernizações” e definiu uma nova política de reunificação para integrar Taiwan, Hong Kong e Macau no Estado chinês.

As relações formais entre as Comunidades Europeias e a China começam em 1975, depois da normalização das relações diplomáticas entre a República Popular da China e o conjunto dos Estados da Europa Ocidental, com exceção de Portugal<sup>3</sup>. Essa viragem, que abre um ciclo longo de convergência entre a Europa e a China, resulta da mudança estratégica imposta pelo *rapprochement* sino-americano, que cria as condições para, pela primeira vez na história internacional, a China e as potências europeias passarem a ser aliados.

Do lado chinês, parecia existir nessa altura tanto uma expectativa forte sobre a relevância estratégica da Europa Ocidental, como um apoio político à unidade europeia. Na “Teoria dos Três Mundos”, oficialmente apresentada por Deng Xiaoping em 1974 nas Nações Unidas, a distinção entre o “Primeiro Mundo” – as duas superpotências –, o “Segundo Mundo” – a Europa Ocidental e o Japão –, e o “Terceiro Mundo” – a China e o resto –, esboça uma estratégia de aliança entre a China e as potências secundárias contra o “hegemonismo” bipolar. O “inimigo principal” era a União Soviética, mas,

---

2 Nicola Casarini, 2009. *Remaking the Global Order. The Evolution of Europe-China Relations and Its Implications for East Asia and the United States*. Oxford: Oxford University Press; Nicola Casarini, 2006. *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*. EUISS Occasional Paper, 64, October. Paris: EU Institute for Security Studies. Ver também David Shambaugh, 1996. *China and Europe: 1949-1995*. Londres: School of Oriental and African Studies, University of London; e, David Shambaugh, Eberhard Sandschneider e Zhou Hong, eds., 2008. *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects*. Londres: Routledge.

3 Durante a revolução portuguesa, Pequim recusou estabelecer relações diplomáticas por causa da presença do Partido Comunista Português nos Governos provisórios. Em 1979, o acordo que estabeleceu as relações diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China incluía uma cláusula secreta que definia o mecanismo bilateral para iniciar negociações com vista à resolução da “questão de Macau”.

na “frente unida” contra a superpotência comunista, a sua rival fazia uma distinção entre a convergência conjuntural com a superpotência democrática e a possibilidade de uma convergência duradoura entre a China e as potências intermédias, incluindo os aliados europeus (e asiáticos) dos Estados Unidos<sup>4</sup>.

Naturalmente, essa doutrina servia sobretudo para demonstrar internamente que a República Popular da China não estava isolada perante a ameaça soviética. Os condicionamentos estratégicos, políticos e ideológicos da Guerra Fria limitavam a sua eficácia como um instrumento diplomático nas relações com a Europa, embora a França, que, tal como a Grã-Bretanha, tinha reconhecido a China comunista antes dos Estados Unidos, se pudesse rever na afirmação da autonomia europeia perante a potência hegemónica da aliança ocidental. Paralelamente, na Europa de Leste, a Albânia torna-se um Estado satélite da China para não ficar isolada perante a Jugoslávia, enquanto a Roménia tira partido da relação com a China para alargar a sua margem de manobra perante a potência dominante no Pacto de Varsóvia<sup>5</sup>.

Desde o início, o domínio eletivo das relações entre as Comunidades Europeias e a China são as relações económicas – na altura uma relação assimétrica entre as economias avançadas da Europa Ocidental e uma economia em vias de desenvolvimento. A Comunidade Europeia e a China assinam o primeiro acordo comercial em 1978, cujos termos são revistos e alargados pelo Acordo de Comércio e Cooperação de 1985, que continua a ser o principal instrumento legal ordenador das relações entre Bruxelas e Pequim. Nesse ano, o presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, define como prioridade europeia apoiar a transformação da China numa potência exportadora e abre as portas da Europa comunitária aos produtos chineses<sup>6</sup>.

As relações comerciais desenvolvem-se rapidamente e, em 1989, as trocas bilaterais valem 13 mil milhões de USD, que correspondem a 15% do comércio externo da China e a 1% do comércio externo da Comunidade Europeia. As trocas entre a Alemanha e a China representam 40% do total. Nessa fase inicial, as exportações europeias e ocidentais para a China estão subordinadas às regras do COCOM, que controlava a exportação de todas as tecnologias relevantes de duplo-uso civil e militar que pudessem reforçar as capacidades estratégicas e militares dos países comunistas em geral<sup>7</sup>.

---

4 Chairman of the Chinese Delegation Teng Hsiaoping’s Speech at Special Session of U. N. General Assembly. *Peking Review*, Vol. 17, No. 16, 19 de abril de 1974.

5 William Griffith, 1981. China and Europe: “Weak and far away”, in Richard H. Solomon, ed., *The China Factor*. New York: Council on Foreign Relations.

6 François Godement e Abigail Vasselier, 2018. *La Chine à nos portes. Une stratégie pour l’Europe*. Paris: Odile Jacob.

7 O Coordinating Committee for the Control of Strategic Exports to Communist Countries (COCOM) é substituído em 1996 pelos Acordos de Wassenaar, cujos signatários incluem a Rússia, mas não a China.

A convergência política entre a Europa e a China torna possível a conclusão dos acordos sobre Hong Kong e Macau que preveem a integração desses territórios na República Popular da China como “regiões autónomas especiais”. A nova política de reunificação – “um país, dois sistemas” – aceita uma autonomia alargada de Hong Kong e Macau e as Declarações conjuntas sino-britânica e sino-portuguesa, assinadas por essa ordem em 1984 e em 1987, fixam processos de transição prolongados até 1997 e 1999, respetivamente. O fim do século marca o fim das últimas colónias europeias na China<sup>8</sup>.

O quadro estratégico que condiciona as relações entre a China e a Europa muda radicalmente no fim da Guerra Fria. A aliança contra a União Soviética deixa de ter sentido e, para a Alemanha e para a União Europeia, a democratização da Europa Central e Oriental e a integração da Rússia *post-soviética* numa ordem de segurança pan-europeia são prioritárias. Mas a China não deixa de ser um parceiro económico cada vez mais importante, que vai dominar as relações da Alemanha e da União Europeia com a Ásia.

Para a China, o fim da União Soviética neutraliza a ameaça no seu *hinterland* e representa uma alteração nas condições de segurança estratégica sem precedentes. Mas o suicídio do regime comunista russo é um problema para o regime comunista chinês. Em 1989, nas vésperas da visita de Mikhail Gorbachev, quando os estudantes ocupam Tian’anmen e erguem uma réplica da Estátua da Liberdade em frente da efígie de Mao Tsetung à entrada da Cidade Proibida, Deng Xiaoping decide reprimir os manifestantes para salvar a sua estratégia de reforma económica e social da China, que sobrevive à revolução política que destrói o império soviético.

Naturalmente, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia condenam os massacres de Tian’anmen e impõem sanções no quadro das relações bilaterais dos Estados e no quadro da Comunidade Europeia, que determina um embargo à venda de armas, a suspensão das visitas de alto nível e o congelamento de empréstimos oficiais à China. Portugal é o primeiro Estado europeu a voltar a receber o ministro dos Negócios Estrangeiros Qian Qichen, e o primeiro-ministro Li Peng é recebido em Lisboa pelo primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva em 1992. Com exceção do embargo à venda de armas, as sanções da União Europeia e dos Estados-membros são levantadas nos meses seguintes. Os Estados Unidos fazem o possível para impedir que a condenação dos massacres possa prejudicar a continuidade das reformas internas na China.

A década seguinte confirma a centralidade da dimensão económica nas relações entre a União Europeia e a China, enquanto a crescente projeção internacional da China impõe uma reavaliação das estratégias asiáticas das principais potências europeias. Sob o impulso da Alemanha e da França, a Comissão Europeia procura definir uma

---

8 Miguel Santos Neves e Brian Hook, 2002. The role of Hong Kong and Macau in China’s relations with Europe. *China Quarterly*, 169: 108-135.

estratégia comum para a Ásia Oriental<sup>9</sup> e uma orientação de longo prazo para as relações bilaterais com a China, que prevalecem nas relações euro-asiáticas<sup>10</sup>.

Para a União Europeia, é impossível resistir à força da ressurgência da China, mas é possível limitar os seus efeitos, através da abertura do mercado interno chinês aos produtos e aos serviços europeus e da subordinação da economia chinesa aos mecanismos de regulação multilaterais que definem as regras do jogo no comércio mundial. Nesse quadro, Bruxelas, tal como Washington, considera imperativa a integração política da China na Organização Mundial do Comércio (OMC).

A expectativa europeia e ocidental antecipa que a liberalização económica e social, o crescimento acelerado, a emergência de uma classe média, a abertura externa e a integração da China na ordem internacional liberal como um “parceiro responsável” – *responsible stakeholder* na frase de Robert Zoellick<sup>11</sup> – se vão conjugar para garantir a liberalização política e a transformação do regime comunista: a modernização da economia e da sociedade torna inevitável a modernização política da China.

Nessa perspetiva, é possível aceitar a ascensão da China, sustentar o seu crescimento económico e admitir uma crescente interdependência nas relações sino-europeias. Entre 1985 e 2002, o investimento direto da Alemanha na China passa de 24 para 928 milhões de USD, o da Grã-Bretanha de 72 para 896 milhões de USD, e o da França de 32 para 576 milhões de USD. As trocas económicas em 2002 valem 124 mil milhões de euros – quase dez vezes mais do que em 1989. O *deficit* comercial a favor da China atinge os 54 mil milhões de euros e, a seguir à sua entrada na OMC, a China torna-se o terceiro parceiro comercial da União Europeia, atrás dos Estados Unidos e da Suíça.

As relações entre a China e a União Europeia fortalecem-se em 2003, na sequência da crise transatlântica e da invasão do Iraque, com a emergência de um “Eixo da Paz”, onde a Alemanha e a França se aproximam da Rússia e da China para condenar a intervenção militar dos Estados Unidos sem autorização do Conselho de Segurança. O primeiro passo formal é dado pela parte europeia, com a publicação do relatório da Comissão Europeia sobre a China em setembro de 2003<sup>12</sup> que defende, tal como

---

9 Commission of the European Communities, 1994. *Towards a New Asia Strategy*. COM(94) 314 final, 13 de julho, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314&from=en>

10 Commission of the European Communities, 1995. *A Long Term Policy for China-Europe Relations*. COM(95) 279 final, 5 de julho, Bruxelas. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcbc1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f>

11 Robert Zoellick, 2005. *Whither China: From Membership to Responsibility?* Remarks to National Committee on U. S.-China Relations, New York, 21 de setembro. Disponível em U. S. Department of State Archive <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>

12 Commission of the European Communities, 2003. *A Maturing Partnership – Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*. COM(2003) 533 final, 10 de setembro, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF>

a primeira *Estratégia de Segurança Europeia* (ESS)<sup>13</sup>, uma “parceria estratégica” com a China – e com a Rússia. A parte chinesa responde com uma iniciativa inédita, quando o Ministério dos Negócios Estrangeiros em Pequim publica o seu primeiro documento sobre a União Europeia<sup>14</sup>, onde define os objetivos da “parceria estratégica”, que devem promover o “multilateralismo global”, a “democratização das relações internacionais” e a “multipolarização global”.

Os termos de referência inscritos no documento chinês assumem, tal como a “Teoria dos Três Mundos”, uma convergência entre as potências secundárias centrada nas relações entre a República Popular da China e a União Europeia – sem embargo de a China continuar a considerar-se como um “país em vias de desenvolvimento”, embora a sua pertença ao “Terceiro Mundo”, tal como o próprio conceito de “Terceiro Mundo”, se tenham tornado um anacronismo. Para Pequim, a China e a União Europeia, assim como as potências europeias com as quais são assinados acordos bilaterais de “parceria estratégica”<sup>15</sup>, devem unir esforços para impor os seus interesses e uma visão multipolar da política internacional. A mudança está na definição do “inimigo principal”, que passa a ser os Estados Unidos, o titular sobranceiro do “hegemonismo” no *post*-Guerra Fria.

Em outubro de 2003, na sexta cimeira anual – a primeira em que as consultas políticas se passam a realizar ao mais alto nível<sup>16</sup> –, a União Europeia e a China reconhecem-se reciprocamente como “parceiros estratégicos”. No ano seguinte, o primeiro-ministro Wen Jiabao define a “parceria estratégica” sino-europeia como uma relação que “transcende as diferenças de ideologia e de sistema social e não está sujeita ao impacto de eventos singulares que ocorrem de tempos a tempos”<sup>17</sup>.

A tradução concreta dessa parceria prevê duas iniciativas relevantes – o acordo sobre a participação da China no projeto Galileo – Galileo Global Navigation Satellite System – e o compromisso europeu de iniciar conversações para terminar o embargo à venda de armas imposto na sequência dos “incidentes” de Tian’anmen. As implicações

---

13 Council of the European Union, 2003. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Bruxelas, 12 de dezembro. Disponível em European Sources Online [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf)

14 Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2003. *China’s EU Policy Paper*. Pequim, outubro. Disponível em: [https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw\\_663304/zzjg\\_663340/xos\\_664404/dqzzywt\\_664812/200310/t20031013\\_572356.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw_663304/zzjg_663340/xos_664404/dqzzywt_664812/200310/t20031013_572356.html)

15 A China estabelece “parcerias estratégicas” com a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha em 2004. Em 2005, Portugal é a primeira potência menor europeia com quem a China faz uma “parceria estratégica”. Feng Zhongping e Huang Jing, 2014. *China’s strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world. Working Paper 8*, junho. European Strategic Partnerships Observatory (ESPO), FRIDE, Egmont.

16 May-Britt Stumbaum, 2007. *Engaging China – Uniting Europe? EU Foreign Policy towards China*, in Nicola Casarini e Constanza Musu, eds., *European Foreign Policy in an Evolving International System: the road towards convergence*. Londres: Palgrave Macmillan.

17 Wen Jiabao, 2004. *Speech at the EU Trade and Investment Forum*, Bruxelas, 6 de maio.

políticas e securitárias de ambas as iniciativas são evidentes: Washington consegue impedir o fim do embargo, mesmo quando Berlim o quer revogar, mas Bruxelas resiste à oposição norte-americana no caso do sistema de navegação por satélite. Para a União Europeia, a cooperação espacial com o seu novo “parceiro estratégico” oriental significa que a China não é considerada como uma ameaça estratégica, embora Bruxelas não deixe de controlar o sistema Galileo e mantenha o controle exclusivo dos códigos que asseguram as comunicações em tempo de guerra, mesmo antes de decidir suspender a cooperação chinesa neste programa<sup>18</sup>.

A importância crescente das relações económicas – a China passa a ser o segundo parceiro comercial da União Europeia em 2002, o valor das trocas bilaterais chega aos 210 mil milhões de euros em 2005, o *deficit* europeu ultrapassa os 106 mil milhões de euros – joga a favor de uma maior convergência política. Em 2008, a economia da China já ultrapassou as economias da França, da Grã-Bretanha e da Alemanha e passa a ser a terceira maior do mundo. Nas vésperas da crise financeira internacional, que as elites chinesas interpretam como o sinal do declínio irreversível da hegemonia ocidental, a posição relativa da China e das potências europeias vai inverter-se.

### A Geometria Sino-Europeia

O ciclo de convergência política, económica e diplomática nas relações sino-europeias é objeto de dois ensaios pertinentes de racionalização prospetiva, entre os triângulos estratégicos de David Shambaugh e o eixo tripartido de Lanxin Xiang.

Em 2004, Shambaugh reconhece a “lua-de-mel” nas relações entre Bruxelas e Pequim e defende que a emergência de um “eixo” sino-europeu<sup>19</sup> deve abrir caminho à formação de um “novo triângulo estratégico” entre os Estados Unidos, a China e a União Europeia, que toma o lugar do velho triângulo entre os Estados Unidos, a China e a União Soviética<sup>20</sup>. O sinólogo norte-americano considera que a “parceria estratégica” entre a China e a União Europeia deve ser tomada à letra, sobretudo no contexto da crise provocada pela invasão anglo-americana do Iraque, a pior nas relações entre as democracias ocidentais desde a fundação da Aliança Atlântica.

Por certo, os Estados Unidos e a Europa partilham valores e objetivos comuns, incluindo a vontade de integrar a China como uma potência de *statu quo* no sistema internacional. Pela sua parte, a China, no quadro da estratégia de “ascensão pacífica”, quer evitar aparecer como uma potência revisionista de modo a assegurar a

---

18 Gustav Lindstrom e Giovanni Gasparini, 2004. The Galileo Satellite System and its security implications. *Occasional Papers*, n.º 44, abril. Paris: European Union Institute for Security Studies.

19 David Shambaugh, 2004. China and Europe: The Emerging Axis. *Current History* 9: 243-248.

20 David Shambaugh, 2005. The New Strategic Triangle. U.S. and European Reactions to China’s Rise. *Washington Quarterly* 28(3): 725.



sua integração pacífica na ordem internacional do *post*-Guerra Fria. Mas a Europa e a China querem ambas formar polos de poder alternativos e consolidar instituições regionais autônomas para contrabalançar o poder excessivo dos Estados Unidos. Nesse quadro, defendem uma ordem multipolar e multilateral, em contraponto à hegemonia unipolar. Não obstante, ao contrário do velho triângulo da dupla Guerra Fria, no novo triângulo do *post*-Guerra Fria a oposição entre a Europa e a China, por um lado, e os Estados Unidos, por outro lado, não deve implicar que as relações entre a China e os Estados Unidos, ou entre a Europa e os Estados Unidos, se tornem relações adversárias ou de competição estratégica.

O triângulo de Shambaugh nunca existiu, mas a sua tese é pertinente. As estratégias europeias em relação à China não têm de seguir sempre a estratégia norte-americana e, de resto, é difícil acompanhar uma estratégia tão errática como a estratégia chinesa dos Estados Unidos no *post*-Guerra Fria.

Desde logo, ao contrário dos Estados Unidos, que garantem a segurança do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan, a Europa Ocidental desistiu de ter responsabilidades estratégicas na Ásia e esse processo fica completo nos anos sessenta, com a decisão tomada pelo primeiro-ministro Harold Wilson de retirar as últimas forças militares da Grã-Bretanha estacionadas em Singapura e na Malásia<sup>21</sup>. Por outro lado, no caso da China, a resolução das “questões” de Hong Kong e de Macau não só confirma o recuo europeu, como mostra a disposição da Grã-Bretanha, de Portugal e das instituições comunitárias europeias para aceitar a estratégia chinesa de reunificação pacífica com Taiwan. Por último, é previsível um jogo de equilíbrios na relação entre os Estados Unidos e as principais potências regionais, em que estas, embora por razões diferentes, querem contrapor as suas posições à linha norte-americana, como se torna manifesto na oposição do “Eixo da Paz” à invasão do Iraque em 2003. Dito isto, as variações europeias e chinesas têm limites<sup>22</sup>. Para a China, como para as potências europeias, a relação com os Estados Unidos é a sua principal relação externa e a defesa das posições nacionais nesse eixo bilateral acaba por prevalecer sobre o “Eixo da Paz” multilateral. Os russos queixam-se de que a China nunca aparece na primeira linha na crise do Iraque e os russos deixam a Alemanha e a França isolados na linha da frente contra os Estados Unidos nos momentos mais críticos. No fim da crise iraquiana, Washington quer “punir a França, perdoar à Alemanha e

---

21 Michael Howard, 1966. Britain's strategic problem East of Suez. *International Affairs* 42(2): 179-183. David McCourt, 2009. What Was Britain's 'East of Suez Role'? Reassessing the Withdrawal 1964-1968. *Diplomacy and Statecraft* 20(3): 453-472. Saki Dockrill, 2002. *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice Between Europe and the World?* Londres: Houndmills.

22 François Godement, 2005. *La relation Chine-Europe et ses implications stratégiques*. Paris: IFRI, Observatoire stratégique de la Chine, Groupe de réflexion sur l'actualité chinoise. Ver também David C. Gompert, François Godement, Evan S. Medeiros e James C. Mulvenon, 2004. *China on the move. A Franco-American analysis of emerging Chinese strategic policies and their consequences for transatlantic relations*. Santa Monica: RAND Corporation.

esquecer a Rússia”, sem sequer incluir a China no rol dos hereges<sup>23</sup>. Mas, além disso, o triângulo tem um problema impossível de resolver, na medida em que quer unir três entidades que não são da mesma espécie, uma vez que a Europa não é nem um Estado, nem uma potência, nem um polo, real ou virtual, na estrutura de distribuição internacional do poder, não obstante a União Europeia se considerar a si própria como um ator estratégico global e o primeiro-ministro Tony Blair a reconhecer como uma “superpotência”.

Pela sua parte, Lanxin Xiang considera inevitável a emergência de um eixo continental formado pela China, pela União Europeia e pela Rússia, na sequência da divisão transatlântica revelada pela crise iraquiana<sup>24</sup>.

O politólogo chinês, quer articular a mudança interna na China e a construção de uma nova ordem internacional a partir da aliança com a União Europeia.<sup>25</sup> Na sua opinião, a cisão ocidental é irremediável e passaram a existir dois Ocidentes. Por oposição à versão norte-americana do modelo político ocidental, a versão europeia – secular, social-democrata e socializada nos rituais das instituições multilaterais – é o bom modelo<sup>26</sup> que excita a imaginação das elites chinesas empenhadas numa reforma política pacífica do regime comunista. Lanxin Xiang defende que a China quer realizar na ordem internacional os princípios da revolução francesa - a igualdade, que se manifesta no sistema multipolar, a liberdade, que defende a independência nacional, e a fraternidade, que se traduz no multilateralismo<sup>27</sup> – e, ao mesmo tempo, quer imprimir à nova ordem a sua marca própria como grande potência.

É possível ter dúvidas sobre a tese que representa a União Europeia como um modelo para orientar a liberalização política na China. Mas não se deve desvalorizar a intuição de Lanxin Xiang sobre a convergência continental da China, com a Rússia e a União Europeia ou, em todo o caso, com a Alemanha e, eventualmente, com o eixo franco-alemão. Em 2003, o “Eixo da Paz” reúne a direita gaullista e a social-democracia alemã aos regimes autoritários da Rússia e da China. O facto histórico de todas as tentativas anteriores para formar um eixo continental terem falhado – nomeadamente a aliança entre a Alemanha e a União Soviética entre 1939 e 1941 e a aliança entre a União Soviética e a China entre 1949 e 1957 – não invalida o facto de o bloco continental ser a única alternativa que pode contrabalançar os Estados Unidos.

---

23 A fórmula é atribuída a Condoleezza Rice, Conselheira de Segurança Nacional do Presidente George W. Bush. Jim Hoagland, 2003. Three Miscreants. *The Washington Post*, 13 de abril.

24 Lanxin Xiang, 2004. China’s Eurasian Experiment. *Survival* 46(2): 109-122.

25 Lanxin Xiang, 2006. China and Europe together could break the mould of global politics. *Europe’s World* 3: 34-41.

26 “Modelo” é um termo habitual na classificação chinesa da União Europeia neste período, tal como “potência” é um termo que se aplica naturalmente nas análises chinesas sobre as estratégias dos Estados Unidos.

27 Para Lanxin Xiang “this is the world China has been desperately seeking since the Opium War of 1840”, Lanxin Xiang, 2004: 117.

Lanxin Xiang afirma que os “instintos geopolíticos dos dirigentes de Pequim dizem-lhes que uma orientação euroasiática da política externa é mais segura do que a orientação para o Pacífico.”<sup>28</sup> A inclinação continental é a orientação tradicional da política externa chinesa, brevemente interrompida no curto período das expedições marítimas de Zheng He durante a dinastia Ming e, de novo, com o período reformista iniciado por Deng Xiaoping. A questão é saber se existe uma ligação constante entre a inclinação continental, o despotismo e o isolamento, ou se é possível transferir o novo paradigma da abertura reformista para a velha estratégia continentalista.

As duas visões sobre o futuro servem para demonstrar que a mudança é inevitável nas relações internacionais do *post*-Guerra Fria, designadamente por causa da ressurgência da China como grande potência internacional, depois de um longo interregno.

Mas ambas têm também como consequência a construção de expectativas irrealistas acerca das relações entre a Europa e a China. Com efeito, os pressupostos em que assentam as duas análises são difíceis de sustentar. Desde logo, a multipolaridade e o multilateralismo não têm nenhuma afinidade entre si. A ordem multilateral instituída depois da Segunda Guerra Mundial num regime de competição bipolar sobreviveu, enquanto a ordem multilateral da Sociedade das Nações, criada depois da Primeira Guerra Mundial num sistema multipolar, se destruiu a si própria. Por outro lado, não há nenhuma virtude imanente no multilateralismo e a defesa europeia e chinesa desse modelo é, tal como a defesa da multipolaridade, uma tentativa de construir uma alternativa ao “sistema americano”. As instituições multilaterais são tanto uma forma de defesa dos interesses dos pequenos Estados, como um instrumento de legitimação da posição das grandes potências, o que se aplica aos Estados Unidos, à China ou à Alemanha. Por fim, sem negar a profundidade da crise transatlântica de 2003, não existiam condições para a rutura da aliança ocidental, nem era evidente que a alternativa fosse um eixo continental em que as democracias europeias fizessem causa comum com a China e a Rússia contra a democracia norte-americana em nome das afinidades multilateralistas e multipolaristas.

Nem tudo é possível na política internacional e o período de euforia na “parceria estratégica” entre a União Europeia e a China<sup>29</sup> não vai durar muito tempo, ao con-

---

28 Lanxin Xiang, 2004: 118.

29 Os melhores exemplos da euforia são documentos como o texto resultante do encontro entre *think tanks* europeus e chineses na Academia Chinesa das Ciências Sociais. Centre for European Reform, Foreign Policy Centre, Asia Centre e DGAP, 2006. *A Compact between China and the European Union*, working paper, disponível em [https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/eu\\_china\\_compact\\_sept06\\_5-5748.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/eu_china_compact_sept06_5-5748.pdf). Ver também Katinka Barysch, Charles Grant e Mark Leonard, 2005. *Embracing the Dragon. The EU's partnership with China*. Bruxelas: Centre for European Reform. Disponível em [https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p\\_610\\_dragon\\_partnership-910.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p_610_dragon_partnership-910.pdf)

trário do que se passa com a consolidação da “parceria estratégica” entre a China e a Rússia<sup>30</sup>.

Com efeito, em outubro de 2006, a Comissão Europeia manifesta uma posição crítica na sua comunicação ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu sobre as relações com a China<sup>31</sup>. O seu relatório é uma longa lista de reclamações, não só sobre as práticas protecionistas chinesas, o *dumping* de bens chineses e o aumento do *deficit* comercial, mas também acerca das violações dos direitos humanos, da ausência de reformas políticas e judiciais e dos limites impostos ao desenvolvimento da sociedade civil. A evolução da Comissão Europeia para uma linha mais firme ocorre depois dos referendos em França e na Holanda, que impedem a ratificação do Tratado Constitucional e abrem uma crise institucional que trava a tentativa de transformar a União Europeia numa grande potência. A crise europeia modera as expectativas mais entusiastas sobre a emergência da União Europeia como uma potência internacional, enunciadas por Zheng Bijian na sua fórmula sobre a “ascensão pacífica” paralela da China e da União Europeia<sup>32</sup>. De certo modo, a *boutade* atribuída ao antigo primeiro-ministro Zhou Rongji – “a China é a fábrica do mundo, os Estados Unidos comandam a alta tecnologia, e a Europa é um museu” – está mais próxima da realidade do que a visão otimista dos europeístas chineses<sup>33</sup>.

Paralelamente, os aliados ocidentais procuram ultrapassar a crise transatlântica e fortalecer as suas instituições, nomeadamente com o duplo alargamento da NATO e da União Europeia que estabiliza a Europa Central e Oriental, e com a participação europeia na missão militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no Afeganistão; a substituição da missão de estabilização da NATO (SFOR) pela primeira missão militar da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (Altheia); e, mais tarde, com o reforço da presença europeia na missão das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

A conjuntura democrática – as eleições gerais na Alemanha e em França confirmam a derrota dos partidários do “Eixo da Paz” antiamericano – acelera a mudança que

---

30 Ver *inter alia* Peter Ferdinand, 2007. Sunset, sunrise. China and Russia construct a new relationship. *International Affairs* 83(5): 841-867.

31 Commission of the European Communities, 2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *EU-China: Closer partners, growing responsibilities*. COM(2006) 632 final, 24 de outubro, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631>

32 Zheng Bijian, 2005. Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China e sobre las relaciones entre China y Europa. *Real Instituto Elcano*, 20 de dezembro. Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/diez-puntos-de-vista-sobre-el-ascenso-pacifico-de-china-y-sobre-las-relaciones-entre-china-y-europa/>. Ver também Zheng Bijian, 2005. *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2005*. Brookings Institution Press.

33 A frase atribuída ao antigo primeiro-ministro chinês é citada pelo antigo embaixador de Espanha na República Popular da China, Eugenio Bregolat, 2007. *La segunda revolución china*: 62. Barcelona: Ediciones Destino.

se vai traduzir em posições críticas mais severas na relação entre a União Europeia e a China, bem como na relação entre a União Europeia e a Rússia.

Existem fatores adicionais que justificam a intensificação da competição estratégica e económica entre a União Europeia e os seus dois parceiros continentais. No caso da China, Bruxelas vai subir de tom em relação a Pequim, com a carta de Peter Mandelson – Comissário Europeu para o Comércio, antigo ministro trabalhista britânico e um dos defensores do fim do embargo da venda de armas – ao presidente da Comissão Europeia, onde refere que o *Chinês juggernaut* está fora de controle<sup>34</sup>. Os relatórios europeus deixam de se congratular com o crescimento da economia chinesa e o facto de a China se ter tornado o primeiro exportador mundial e o segundo parceiro comercial da União Europeia começa a preocupar a Comissão Europeia. Os seus relatórios passam a sublinhar que, em 2006, o *deficit* comercial aumentou a uma velocidade de 15 milhões de euros por hora, de 20% para 128 mil milhões de euros<sup>35</sup>; as barreiras protecionistas chinesas custam à União Europeia 20 mil milhões de euros em exportações perdidas, o equivalente a 30% do total das exportações anuais europeias para a China<sup>36</sup>; e a economia chinesa torna-se competitiva em domínios antes reservados às economias mais avançadas.

A evolução negativa da opinião pública europeia segue a posição das instituições europeias. Segundo os resultados da *Transatlantic Trends* em 2007, 54% dos americanos e 48% dos europeus consideram a China uma ameaça económica, comparados com 35% dos americanos e 35% dos europeus que a consideram uma oportunidade económica, enquanto 50% dos americanos e 32% dos europeus vêem a China como uma ameaça militar. Entre os europeus que mais temem a ameaça económica chinesa incluem-se os franceses (57%), os italianos (55%) e os portugueses (55%)<sup>37</sup>.

Perante o peso crescente da China na economia europeia, a aceleração da competição económica internacional a todos os níveis e a evolução das opiniões públicas, a posição crítica da Comissão Europeia consolida-se, em contraponto às expectativas mais irrealistas criadas no passado.

---

34 EU trade chief calls for aggressive action against China. *The New York Times*, 17 de outubro de 2017.

35 Stephen Castle, 2007. EU trade chief calls for aggressive action against China. *International Herald Tribune*, 17 de outubro.

36 “Mandelson warns EU-China trade relationship ‘at a crossroads’”. Discurso de Peter Mandelson ao Parlamento Europeu, Strasbourg, 10 de julho de 2007. Ver também Bates Gill e Melinda Murphy, 2008. *China-Europe Relations. Implications and Policy Responses for the United States*. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies, maio. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponível em: [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/080507-gill-chinaeuropelations-web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/080507-gill-chinaeuropelations-web.pdf)

37 *Transatlantic Trends Key findings 2007*: 11. The German Marshall Fund of the United States.

## O Ciclo de Divergência

Quinze anos depois, o realismo prevalece nas políticas da União Europeia em relação à China, num novo ciclo em que as divergências políticas, económicas e diplomáticas prevalecem sobre a convergência nas relações sino-europeias.

O contexto internacional muda radicalmente, sobretudo desde o início da Guerra Russo-Ucraniana, que revela tanto a constância da parceria estratégica entre Pequim e Moscovo e a sua determinação em mudar a ordem global<sup>38</sup>, como a necessidade de consolidar a aliança das democracias para defender a ordem multilateral.

A balança sino-europeia inverte-se, desde logo na dimensão económica, quando, em 2020, o PIB chinês ultrapassa o da União Europeia e a China toma o seu lugar como a segunda maior economia mundial. A China é reconhecida em Washington como a única potência que pode pôr em causa a preponderância norte-americana e as relações entre Bruxelas e Pequim perdem autonomia quando passam a estar enquadradas numa competição global entre os Estados Unidos e os seus aliados, por um lado, e a coligação formada pela China e a Rússia, por outro lado. Em Bruxelas, tal como em Washington, a República Popular da China é reconhecida como a principal potência revisionista e a regressão totalitária do regime comunista chinês põe em causa a possibilidade de regressar a uma dinâmica de convergência. No mesmo sentido, o “multilateralismo seletivo” da China e o seu alinhamento à Rússia prejudica os velhos argumentos sobre as afinidades sino-europeias na defesa da ordem multilateral.

A opinião europeia reconhece a mudança chinesa. Em 2023, a *Transatlantic Trends* confirma que uma larga maioria considera negativa a ação internacional da China, nomeadamente na Suécia (69%), na Grã-Bretanha (64%), na Alemanha (63%) e em França (58%). Uma maioria pessimista na Itália (51%), em França (42%) e na Alemanha (34%) antecipa que a China vai ultrapassar os Estados Unidos para se tornar a principal potência internacional nos próximos cinco anos, enquanto uma minoria de otimistas europeus (17%) admite que a União Europeia vai passar a ser o “principal ator internacional” em 2028 – os números sobem entre os jovens europeus, sobretudo na Alemanha (31%), na Grã-Bretanha (28%) e em França (25%)<sup>39</sup>.

As perceções também mudam em Pequim, onde a competição com os Estados Unidos determina a estratégia internacional da China. As expectativas das elites chinesas em relação à União Europeia e às potências europeias são prejudicadas pela crise do Euro, pela saída da Grã-Bretanha, pelo crescimento económico medíocre e pela

---

38 Carlos Gaspar, 2023. A China e a Guerra Russo-Ucraniana. *Nação e Defesa*, n.º 165: 81-98.

39 *Transatlantic Trends 2023: Public Opinion in a Shifting Global Order*, 12 de setembro de 2023. The German Marshall Fund of the United States.

perda de competitividade nos domínios científicos e tecnológicos<sup>40</sup>. No mesmo sentido, a convergência das posições da União Europeia e dos Estados Unidos mina a credibilidade de um eixo alternativo entre Bruxelas e Pequim.

Desde 2012, com a nomeação de Xi Jinping como secretário-geral do PCC, a viragem ofensiva na estratégia internacional da China altera as políticas chinesas em relação à Europa e à União Europeia. A estratégia europeia da República Popular da China deixa de estar centrada nas relações com a União Europeia e passa a privilegiar as relações bilaterais, em primeiro lugar com a Alemanha, mas também com a Grã-Bretanha e a França e a Itália – o único membro do Grupo dos 7 (G7) que assina um *memorandum* de entendimento com a Iniciativa das Rotas da Seda (BRI). Pequim empenha-se também na formação de um agrupamento separado entre a China e os Estados da Europa Central e Oriental (16+1). Em ambos os casos, a China procura contornar a pressão crescente da Comissão Europeia, que tenta corrigir a assimetria sistémica entre a abertura europeia e o protecionismo chinês e subordinar as relações sino-europeias a um quadro normativo estável e aos princípios de reciprocidade.

A Alemanha e a China estabelecem uma “relação especial”, que se consolida durante os mandatos da chanceler Angela Merkel<sup>41</sup>. Para Berlim, as relações com Pequim tornam-se ainda mais importantes depois da crise nas relações com Moscovo imposta pela anexação da Crimeia. A nova *Ostpolitik* alemã quer transferir para as relações com a China a velha estratégia de Egon Bahr – *Wandel durch Annäherung* – que garantiu a mudança pacífica na Alemanha Oriental e na Europa de Leste no fim da Guerra Fria. Em 2014, a China reconhece a parceria estratégica com a Alemanha como uma “parceria estratégica em todas as dimensões”<sup>42</sup>. Os dois Governos têm cimeiras bilaterais anuais ao mais alto nível e os mecanismos de consulta bilaterais incluem os ministros dos Negócios Estrangeiros, os ministros das Finanças e os governadores dos bancos centrais. A China torna-se o principal mercado para as exportações alemãs, a seguir aos Estados Unidos e à França; a Alemanha é o principal parceiro económico da China na Europa; e as trocas económicas bilaterais atingem os 186 mil milhões de euros em 2018.

---

40 François Godement, 2020. *China's Relations with Europe*, in David Shambaugh, ed., *China and the World*: 252 e 266. New York: Oxford University Press.

41 Hans Kundnani e Jonas Parello-Plesner, 2012. *China and Germany. Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*. *Policy Brief*, maio, European Council on Foreign Relations (ECFR). Klaus Larres, 2016. *Germany Courts China*. *Foreign Affairs*, maio. Sebastian Biba, 2021. *Ganging Up on Trump? Sino-German relations and the Problem with Soft Balancing against the USA*. *Journal of Chinese Political Science* 25: 531-550.

42 Na hierarquia das parcerias estratégicas chinesas, só a Rússia e o Paquistão estão acima da Alemanha. A Grã-Bretanha fica apenas um nível abaixo, enquanto a França, a Itália e a União Europeia, que têm apenas “parcerias estratégicas globais”, ficam três níveis abaixo da Alemanha. Quan Li e Min Ye, 2019. *China's emerging partnership network: what, who, where, when, and how*. *International Trade, Politics, and Development* 3(2): 69.

As relações entre as duas “potências centrais” ganham densidade política com a eleição do presidente Donald Trump. A Alemanha está preparada para reconhecer a China como um parceiro eletivo na defesa da ordem multilateral contra a deriva unilateralista de Trump, que denuncia a União Europeia como um *German racket* e como um inimigo dos Estados Unidos “pior do que a China e a Rússia”<sup>43</sup>. Nesse contexto, Merkel defende que a Alemanha e a China devem coordenar posições na política internacional e intensificar a sua cooperação nas instituições multilaterais como o Grupo dos 20 (G20), enquanto Xi Jinping multiplica as iniciativas para valorizar a defesa da governança global e do multilateralismo no quadro das relações sino-alemãs<sup>44</sup>.

Nessa conjuntura, a Alemanha parece querer reconstituir a convergência da Europa com a China para contrabalançar os Estados Unidos numa balança triangular. Porém, Pequim não reconhece nem a União Europeia como uma potência, nem Berlim, Paris ou Londres como seus pares na competição internacional. Na percepção chinesa, a balança triangular é dominada por Washington, Pequim e Moscovo, e as potências europeias, desde a “Teoria dos Três Mundos”, são reconhecidas apenas como potências intermédias.

A linha ofensiva da China na Europa, que traduz a inversão de posições na balança sino-europeia, concentra-se em três vertentes principais – a expansão dos investimentos, a penetração política e a presença militar. Desde logo, os investimentos chineses na União Europeia somam 318 mil milhões de euros entre 2008 e 2018 – quase o dobro dos investimentos nos Estados Unidos – e privilegiam a tomada de posições nos domínios da tecnologia avançada, das infraestruturas críticas, da distribuição de energia, das redes de telecomunicações e dos portos. Grande parte das aquisições chinesas na União Europeia são empresas tecnológicas diretamente relacionadas com os objetivos da estratégia “Made in China 2025”, que visam pôr a China na vanguarda da economia digital. Em Portugal, as empresas chinesas compram a Eletricidade de Portugal (EDP) e a Rede Elétrica Nacional (REN), a Huawei tem parcerias com as principais empresas nacionais de telecomunicações e os investidores chineses manifestam interesse em instalar-se em Sines e em estabelecer uma base de lançamento de satélites nos Açores<sup>45</sup>. As empresas chinesas adquirem terminais no porto do Pireu, na Grécia, tomam posições nos portos de Valência e Bilbao, na

---

43 Luis Simon, 2017. Trump, Europe and the Non-Handshake Seen Round the World. *War on the Rocks*, 20 de março. Trump calls the EU a ‘foe’ – ahead of China and Russia. *The Guardian*, 15 de julho de 2018.

44 Xi Meets Merkel, Calls for Higher-Level China-Germany Ties. *Xinhua*, 25 de maio de 2018. Xi Makes 3-point Proposal on China-Germany Ties in Meeting with Merkel. *Xinhua*, 27 de março de 2019.

45 François Godement, 2020. China’s Relations with Europe. Op. cit. 258-259. Philippe Le Corre e Alain Sepulchre, 2015. *L’offensive chinoise en Europe*. Paris: Fayard. Philippe Le Corre, 2018. China’s Golden Era in Portugal. *The Diplomat*, 24 de novembro. Maria do Céu Pinto Arena,



Espanha, de Bruges, na Bélgica, e de Hamburgo, na Alemanha, e procuram instalar-se em portos na Noruega, na Gronelândia e na Islândia <sup>46</sup>.

Por outro lado, a diplomacia chinesa organiza *lobbies* políticos nacionais nos Estados europeus onde pode contar com altas personalidades, como os antigos primeiros-ministros Jean-Pierre Raffarin, em França, ou David Cameron, na Grã-Bretanha. Em 2012, o formato 16+1, que se vai alargar à Grécia com o primeiro-ministro Alexis Tsipras, agrega os Estados da Europa Central e Oriental para formar um agrupamento sub-regional que divide a Europa e a União Europeia e vai provocar uma resposta negativa em Berlim e em Bruxelas<sup>47</sup>. Nos anos seguintes, a China tenta, sem sucesso, criar um formato 1+5 com os Estados nórdicos, e 1+6 com os Estados da Europa do Sul. Por último, a presença chinesa na Europa passa a ter uma dimensão militar inédita. Em 2015, a China e a Rússia fazem manobras navais no Mar Negro e no Mediterrâneo Oriental. Em 2017, três navios de guerra chineses fazem exercícios no Mar Tirreno com a marinha italiana e partem para o Atlântico para completar uma viagem de circum-navegação da Europa, com visitas a portos na Grã-Bretanha, na Finlândia e na Letónia, antes de realizarem manobras navais com a Rússia no Mar Báltico.<sup>48</sup>

A força crescente da China na Europa cria as condições para uma viragem decisiva nas políticas da União Europeia. Em 2019, a nova estratégia oficial apresentada pela Comissão Europeia descreve a República Popular da China como um parceiro negocial, um competidor estratégico e um rival sistémico. A ambiguidade da fórmula, que deixa aos responsáveis a decisão de escolher qual das três qualidades prevalece em cada momento, é a sua principal virtude. Essa flexibilidade esconde mal o facto de que o documento da União Europeia, tal como a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, reconhece a China como uma potência revisionista, mas vai mais longe do que o documento norte-americano quando classifica, pela primeira vez, a China como um “rival sistémico” – uma potência revisionista que defende uma ordem mundial alternativa<sup>49</sup>.

---

2022. Portugal's Challenging Relationship with China Under Tense US/EU-China Relations. *The International Spectator* 57(4): 65-85.

46 Geoffrey Gresh, 2023. Europe's New Maritime Security Reality: Chinese Ports, Russian Bases, and the Rise of Subsea Warfare. *Policy Brief*, fevereiro, Brookings Institution. Disponível em: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/FP\\_20230207\\_europe\\_basing\\_gresh.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/FP_20230207_europe_basing_gresh.pdf)

47 O agrupamento 17+1 incluía a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Bulgária, a Croácia, a Eslováquia, a Eslovénia, a Estónia, a Grécia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Macedónia, o Montenegro, a Polónia, a República Checa, a Roménia e a Sérvia. As três Repúblicas Bálticas saíram em 2021 e 2022.

48 Richard Weitz, 2017. Assessing the Sino-Russian Baltic Sea Drill. *China Brief* 17(12): 24-28, setembro. The Jamestown Foundation. Disponível em: [https://jamestown.org/wp-content/uploads/2017/09/CB\\_17\\_12-1.pdf](https://jamestown.org/wp-content/uploads/2017/09/CB_17_12-1.pdf)

49 European Commission, 2019. *EU-China – a strategic outlook*. JOIN(2019) 5 final, 12 de março, Estrasburgo. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>. The White House, 2017. *National Security Strategy of*

A nova estratégia europeia é, na frase de François Godement, o decano dos sinólogos europeus, uma “revolução copernicana” que desfaz as ilusões sobre a convergência entre a China e a União Europeia e abre caminho para as políticas de defesa da autonomia estratégica europeia. A União Europeia, que nega expressamente à China o estatuto de “país em desenvolvimento”, apresenta, pela primeira vez, um plano de ação para fazer face à ofensiva chinesa<sup>50</sup>.

Em 2020, a pandemia da COVID-19 confirma os perigos da dependência europeia em relação à China em domínios críticos como os medicamentos e os equipamentos hospitalares. A “diplomacia das máscaras”, com a qual os representantes diplomáticos da República Popular da China na Europa pretendem demonstrar a superioridade do regime comunista sobre as democracias ocidentais, sublinha a necessidade urgente de garantir as condições mínimas de autonomia europeia<sup>51</sup>. A teoria sobre as virtudes da interdependência é substituída pelo reconhecimento dos malefícios da dependência e a nova presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assume os critérios de segurança estratégica na definição das relações com a China, incluindo as políticas de diversificação e de realocização das cadeias de produção europeias. Paralelamente, a repressão dos protestos em Hong Kong e a imposição da lei de segurança nacional chinesa em Hong Kong e em Macau põem em causa o princípio “um país, dois sistemas” e violam as Declarações Conjuntas sino-britânica e sino-portuguesa, enquanto a revelação da escala dos programas de “reeducação” das minorias islâmicas no Xinjiang, demonstra a re-totalitarização do regime comunista. Nesse contexto, as instituições europeias decidem ter uma intervenção mais forte na questão dos direitos humanos na China e intensificar as relações com Taiwan.

A viragem europeia implica também uma revalorização das relações com o Japão, a Índia, a Coreia do Sul e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) para contrabalançar o peso excessivo da China. A União Europeia vai concluir acordos de livre comércio com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia e reiniciar as conversações com a Índia. No mesmo sentido, depois da França, da Alemanha e

---

*the United States of America*, dezembro, Washington. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. A Estratégia de Segurança Nacional de 2022 sublinha que a China é a única potência que tem a vontade e os meios de impor uma nova ordem. The White House, 2022. *National Security Strategy*, 12 de outubro, Washington. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Ver também Constanze Stelzenmuller, 2023. *The return of the enemy: Putin's war on Ukraine and a cognitive blockage in Western security policy*, agosto. Brookings Institution. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/the-return-of-the-enemy/>

50 François Godement, 2019. *Europe facing China: a Copernican revolution*, 18 de março, Institut Montaigne. Ver também Thomas Wright, 2020. Europe changes its mind on China. *Global China*, julho, Brookings Institution.

51 Andrew Small, 2020. The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic. *Policy Brief*, maio, European Council on Foreign Relations (ECFR).

dos Países Baixos, a União Europeia vai aprovar a sua Estratégia para o Indo-Pacífico que sublinha as afinidades com a ASEAN e defende um “Indo-Pacífico livre e aberto” – a fórmula que identifica as estratégias regionais do Japão e dos Estados Unidos<sup>52</sup>. Em 2021, o presidente Joe Biden confirma a estratégia de contenção da China e restaura a centralidade das alianças na política externa norte-americana, incluindo as relações bilaterais entre os Estados Unidos e a União Europeia. Essas relações são cruciais para a coordenação das políticas ocidentais, nomeadamente nos domínios da regulação da economia digital e na transição energética, críticos para a competição com a China. Em novembro, os Estados Unidos e a União Europeia criam o Conselho de Comércio e Tecnologia (TCC), um passo decisivo para a formação de uma esfera de influência tecnológica separada, que inclui exclusivamente as democracias e os seus parceiros.

A convergência ocidental consolida-se no quadro do G7, onde a União Europeia tem assento, com a resposta conjunta à invasão da Ucrânia pela Rússia. A articulação permanente de posições entre Washington e Bruxelas é decisiva tanto para garantir a unidade ocidental que sustenta o regime de sanções contra Moscovo, como para assegurar os recursos militares, financeiros e humanitários indispensáveis para a sobrevivência da Ucrânia face à agressão imperialista russa. No mesmo sentido, o alinhamento da China com a Rússia na Guerra Russo-Ucraniana confirma a bipolarização entre o “Ocidente Global” e a coligação revisionista emergente.

A China divide os parceiros europeus e os aliados ocidentais. A Alemanha está preparada para a rutura com a Rússia e a coligação governamental aprova a primeira estratégia alemã sobre a China, que alinha com as posições da Comissão Europeia<sup>53</sup> sem desistir de defender uma visão multipolar em que as potências regionais (*Gestaltungsmachte*) têm uma força crescente na política internacional<sup>54</sup>. A Grã-Bretanha, que se demarca do seu aliado norte-americano quando define a Rússia como a ameaça principal à sua segurança, procura manter um quadro de normalidade nas

---

52 European Commission, 2021. *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*. JOIN(2021) 24 final, 16 de setembro, Bruxelas. Disponível em: [https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication\\_2021\\_24\\_1\\_en.pdf](https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf). Frédéric Grare e Manisha Reuter, 2021. Moving closer: European views of the Indo-Pacific. *Special*, setembro, European Council on Foreign Relations (ECFR).

53 Noah Barkin, 2023. Germany has a new consensus on China. *Foreign Policy*, 21 de julho. Janka Oertel, 2023. *The end of Germany's China illusion*, 15 de setembro, European Council on Foreign Relations (ECFR). Disponível em: <https://ecfr.eu/article/the-end-of-germanys-china-illusion/>. Ver também The Federal Government, 2023. *Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany*, julho. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>

54 Lidia Gibadlo, 2023. A Limited Breakthrough. *The Zeitenwende in Germany's Foreign Policy*, in Anna Kwiatkowska, ed., *Making up for Lost Time. Germany in the Era of Zeitenwende*. OSW Report, setembro. Disponível em: [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW-Report\\_Zeitenwende\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW-Report_Zeitenwende_net.pdf)

relações com a China, sem deixar de denunciar a violação da Declaração Conjunta sobre Hong Kong ou de sublinhar a determinação da China em mudar a ordem internacional<sup>55</sup>. A França não está preparada, nem para a rutura com a Rússia, nem com a China, e o presidente Emmanuel Macron, que quer continuar a estratégia da “potência de equilíbrios”, recusa o alinhamento com Washington nas relações com Pequim, em nome da autonomia estratégica europeia<sup>56</sup>. A Comissão Europeia, em nome da mesma autonomia estratégica europeia, continua a seguir uma estratégia coerente que define a China como um rival sistémico e reclama uma crescente coordenação transatlântica.

A invasão da Ucrânia tem um impacto direto sobre a evolução das políticas europeias em relação à China<sup>57</sup>, na linha da Declaração de Versailles<sup>58</sup>. A “caixa de ferramentas” da União Europeia vai acrescentar ao Mecanismo de Filtragem dos Investimentos Externos, aos critérios de segurança cibernética e ao Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (CBAM), os regulamentos sobre os subsídios estrangeiros e sobre o controle dos investimentos europeus; o Ato Legislativo sobre as Matérias-Primas Críticas (CRMA) que identifica as dependências externas da União Europeia no domínio das matérias-primas críticas, nomeadamente em relação à China; e o Mecanismo Anti-Coerção (ACI), que visa proteger os Estados-membros de sanções externas, na sequência do boicote chinês à Lituânia em retaliação contra a abertura de uma representação diplomática de Taiwan em Vilnius. *Last, but not least*, a Comissão Europeia “europeíza” a decisão de excluir as empresas chinesas da modernização das redes de telecomunicações para facilitar a decisão dos Estados-membros da União Europeia que querem evitar um confronto direto com a China<sup>59</sup>.

---

55 HM Government, 2023. *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world*, março. Disponível em: Gov.UK Official documents [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435\\_NS\\_IR\\_Refresh\\_2023\\_Supply\\_AllPages\\_Revision\\_7\\_WEB\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf)

56 François Gomar, 2023. *Les ambitions inavouées. Ce que préparent les grandes puissances*. Paris: Taillandier.

57 Ian Bond, François Godement, Hans Maull e Volker Stanzel, 2022. *Rebooting Europe's China Strategy*, maio. SWP/Institut Montaigne/Centre for European Reform.

58 *Informal Meeting of the Heads of State or Government. Versailles Declaration, 10 and 11 March 2022*. Versailles, 11 de março de 2022 (OR. en). Disponível em Council of the EU, Press office – General Secretariat of the Council <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/pdf>

59 European Commission, 2023. *Implementation of the 5G cybersecurity Toolbox*, C(2023) 4049 final, 15 de junho de 2023, Bruxelas. Disponível em European Commission <https://digital.strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-commission-implementation-5g-cybersecurity-toolbox>. Ver também Flávio Nunes, 2023. Exclusão da Huawei “aparenta ser mais restritiva” em Portugal. *Eco*, 15 de junho. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2023/06/15/exclusao-da-huawei-do-5g-aparenta-ser-mais-restritiva-em-portugal/>

A Estratégia de Segurança Económica da União Europeia assume expressamente a securitização das políticas europeias e reconhece, pela primeira vez, a necessidade de travar a modernização militar chinesa e impedir o acesso da China às tecnologias avançadas europeias. Nesse quadro, está preparada para “europeizar” uma lista de “tecnologias estratégicas críticas para a segurança económica” europeia que podem representar um “risco de fusão civil-militar” e, desse modo, facilitar o cumprimento pelos Estados-membros das restrições impostas pelos Acordos de Wassenaar acerca das tecnologias de duplo-uso civil e militar<sup>60</sup>.

A articulação de posições entre os Estados Unidos e a União Europeia mostra que Washington reconhece Bruxelas como um aliado necessário para a credibilidade da sua estratégia de dissuasão da China. Em maio, quando a presidente da Comissão Europeia rejeita a estratégia de “desacoplamento” e defende uma política de diversificação e de limitação dos riscos – *de-risking* – nas relações com a China<sup>61</sup>, o conselheiro de Segurança Nacional de Biden adota a posição europeia<sup>62</sup>. Pela sua parte, Pequim, que não encontra nenhuma diferença substancial entre o “desacoplamento” e o “*de-risking*”<sup>63</sup>, mantém a sua própria estratégia de desacoplamento em relação às economias ocidentais e consolida a sua autonomia estratégica, sem deixar de impor aos seus parceiros as políticas que visam criar dependências em relação à China.

No mesmo sentido, a presidente da Comissão Europeia, em sintonia com os principais responsáveis políticos europeus, defende que a União Europeia não aceita a mudança pela força do *statu quo* nos Estreitos de Taiwan, uma interpretação da política “Uma China” próxima da posição dos Estados Unidos. Adicionalmente, sem violar a política “Uma China”, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu multiplicam as formas criativas de desenvolver as suas relações com Taiwan, que, por sua vez, participa nas sanções contra a Rússia no domínio crucial dos semicondutores.

---

60 Mathieu Duchatel e François Godement, 2023. Europe’s Economic Security and China: Where to Draw the Line. *Institut Montaigne*, 4 de setembro. Ver também, European Commission, 2023. *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, and the Council on “European Economic Security Strategy”*, JOIN(2023) 20, 20 de junho, Bruxelas. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>

61 European Commission, 2023. *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Center*, 30 de março, Bruxelas. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_2063](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063)

62 The White House, 2023. *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*, 27 de abril. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>. Ver também Jake Sullivan, 2023. *The Sources of American Power. Foreign Affairs*, 24 de outubro.

63 Xin Ping, 2023. *From ‘decoupling’ to ‘de-risking’*. *Playing with words simply does not work. Global Times*, 2 de agosto.

A viragem realista da União Europeia e a convergência com os Estados Unidos – o seu verdadeiro parceiro estratégico – representam uma tendência forte que tem como consequência consolidar as divergências com a China, a par da rutura com a Rússia. A alternância entre os ciclos de convergência e de divergência nas relações entre a Europa e a China repete o padrão histórico dos “contactos dos extremos”. Desde o século XVII, as relações com a China são marcadas pela alternância entre os ciclos de sinofilia e de sinofobia. No mesmo sentido, a Rússia continua a ser um fator decisivo nessas relações. Leibniz defendia a convergência com a China contra o império czarista, Marx considerava a Rússia imperial o pior inimigo da Europa e Raymond Aron reconheceu a China comunista como um aliado contra a União Soviética, quando as divergências entre os dois partidos comunistas e a cisão sino-soviética puseram fim à aliança entre os dois colossos continentais. Nesse contexto, enquanto durar a *Entente* entre a China e a Rússia, o ciclo de divergência entre a Europa e a China provavelmente vai continuar.