



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Italiano/Italian

A POWER AUDIT OF EU-CHINA RELATIONS

SINTESI

John Fox e François Godement

A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement
POLICY REPORT



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

L'Europa ha nei confronti della Cina un approccio decisamente antiquato. La Cina è ormai una potenza globale: le decisioni prese a Pechino pesano in modo determinante in tutte le questioni globali di più pressante interesse per l'Unione europea, che si tratti di cambiamento climatico, di proliferazione nucleare o di ripresa e stabilizzazione dell'economia. Le politiche economiche e industriali adottate (e strettamente controllate) dalle autorità di Pechino incidono fortemente sul benessere dell'UE. Le politiche cinesi in Africa stanno trasformando intere regioni di un continente alle porte del nostro, il cui sviluppo è di grande importanza per l'Europa. Eppure l'Unione continua a trattare la Cina come la potenza emergente che è stata, invece che come la forza globale che è ormai diventata.

La politica di impegno incondizionato verso la Cina

La strategia dell'UE nei confronti della Cina si fonda sull'idea anacronistica che il paese, sotto l'influenza di un rapporto costruttivo con l'Europa, provvederà a liberalizzare la sua economia, a introdurre un vero stato di diritto e a democratizzare il suo sistema politico. Dietro a questa tesi vi è l'idea che stabilire un rapporto con la Cina sia un fatto positivo in se stesso, che non andrebbe sottoposto ad alcuna specifica condizionalità in materia di comportamenti cinesi. Questa strategia ha prodotto una quantità di accordi

bilaterali, comunicati congiunti, memorandum d'intesa, vertici, visite ministeriali e dialoghi settoriali, tutti quanti finalizzati a sospingere la Cina verso politiche che potremmo definire amichevoli nei confronti dell'UE.

Lo ha detto chiaramente un autorevole diplomatico dell'Unione: "abbiamo bisogno che la Cina voglia quello che noi vogliamo"¹. Eppure - come dimostra il nostro rapporto - sia la politica estera che quella interna di Pechino si sono sviluppate senza grande riguardo per i valori europei, che sono anzi regolarmente trasgrediti o addirittura minacciati. L'eroica ambizione dell'UE di agire da catalizzatore del cambiamento in Cina prescinde totalmente dalla forza economica e politica di quel paese e ne sottovaluta la determinazione a resistere ad ogni influenza esterna. In più, l'Unione cambia frequentemente i suoi obiettivi e raramente li porta avanti fino in fondo. Infine, la già modesta influenza che gli Stati membri hanno sulla Cina - a livello sia collettivo che individuale - è ulteriormente indebolita dalla eterogeneità dei loro approcci individuali.

Il risultato è una politica dell'UE verso la Cina che può essere descritta come "impegno incondizionato": una politica che consente a Pechino di avere accesso a tutti i benefici - economici e di altra natura - insiti nella cooperazione con l'Europa, chiedendo ben poco in cambio. La maggior parte degli Stati membri è consapevole che questa strategia, racchiusa in un accordo di commercio e cooperazione che risale al 1985, mostra ormai la corda; e pur rispettandola a livello formale, nei fatti la ignorano largamente e perseguono piuttosto i propri approcci nazionali - spesso contrastanti - nei confronti di Pechino. Alcuni paesi si confrontano e scontrano con la Cina sulle questioni commerciali, altri su quelle politiche, altri ancora in nessuno dei due campi.

Il risultato parla da solo. L'UE permette che la Cina ostacoli la penetrazione delle compagnie europee nel mercato cinese, in misura molto maggiore che non viceversa: e questo è uno dei motivi per cui, mentre l'UE rimpiazzava gli Stati Uniti come maggiore partner commerciale di Pechino, il suo deficit commerciale nei confronti della Cina ha raggiunto la ragguardevole cifra di 169 miliardi di euro. Ogni tentativo di convincere il paese ad accollarsi le proprie responsabilità come "azionista" cruciale dell'economia globale, acconsentendo ad un maggiore coordinamento internazionale, è andato sostanzialmente a vuoto. Il vertice G20 tenutosi a Londra ai primi di aprile del 2009 ha evidenziato con quanta perizia Pechino eviti di farsi carico di qualsiasi reale responsabilità: il suo relativamente modesto contributo di 40 miliardi di dollari al Fondo Monetario Internazionale rappresenta, a tutti gli effetti, una "tassa" che il paese ha accettato di pagare per evitare di essere additato come il "guastafeste" internazionale.

Sui temi globali, la Cina ha dimostrato di non avere alcuna remora a remare contro ai tentativi dell'Occidente di intervenire su problemi pressanti, come la sanguinosa repressione attuata dal regime dittatoriale in Myanmar

o le tragedie africane dello Zimbabwe e del Sudan. È vero che occasionalmente Pechino modifica le sue posizioni in senso gradito all'Occidente: come è accaduto quando ha accettato, sia pur tardivamente, di appoggiare la forza di peacekeeping dell'ONU nel Darfur, di sospendere la vendita di armi allo Zimbabwe o di inviare alcune navi da guerra al largo delle coste somale, in funzione antipirateria. Spesso, però, questi cambiamenti sono il frutto di diretti e precisi interessi cinesi, più che del desiderio di accontentare l'Occidente. La crisi economica globale impone anche a Pechino di prendere provvedimenti per contribuire alla stabilità finanziaria internazionale, ma allo stesso tempo offre a questo paese, dotato di enormi riserve di valuta, un'opportunità per rafforzare ancora di più la sua posizione, pur continuando a dare un contributo modesto ai piani di salvataggio internazionali.

L'Europa divisa: il "power audit"

La Cina ha imparato a sfruttare le divisioni tra gli Stati membri dell'UE. Gioca i suoi rapporti con l'Unione come una partita a scacchi, con 27 avversari assiepati dall'altra parte della scacchiera che litigano su quale pezzo muovere. E malgrado Pechino trovi a volte irritante questa situazione, non vi è dubbio su chi si trovi in condizioni di giocare la partita migliore. Per citare Pan Wei, uno studioso cinese esponente della scuola neo-autoritaria, "l'UE è debole, politicamente divisa e militarmente ininfluenza. È vero, è un gigante economico, ma noi non ne abbiamo più paura perché sappiamo che l'UE ha bisogno della Cina più di quanto la Cina abbia bisogno dell'UE"².

Pechino, dunque, è consapevole della sua forza e non si preoccupa più di nascondersela. Questa inedita tendenza a trattare l'Unione con un atteggiamento non dissimile da un diplomatico disprezzo è divenuta palese nel dicembre scorso, quando Pechino ha cancellato all'ultimo momento il previsto vertice UE-Cina che doveva tenersi a Lione, in risposta all'annunciato incontro del Presidente Sarkozy con il Dalai Lama.

Il "power audit" che abbiamo realizzato dimostra che i 27 Stati membri sono divisi su due punti principali: come gestire l'impatto della Cina sull'economia europea, e quali rapporti politici costruire con il paese. In questo audit abbiamo assegnato un punteggio alle singole politiche e iniziative degli Stati membri nei confronti della Cina³;

1 Nostra intervista ad un autorevole esponente dell'Unione, realizzata l'11 giugno 2008.

2 Nostra intervista, realizzata a Pechino il 6 giugno 2008.

3 Le principali politiche o iniziative da noi valutate riguardano: posizione su Taiwan, posizione sul Tibet / disponibilità ad incontrare il Dalai Lama, importanza attribuita ai temi dei diritti umani, volontà di discutere alcuni temi globali (come l'Iran, il Sudan, ecc.) con la Cina, comportamenti di voto in materia di anti-dumping, posizioni assunte sul deficit commerciale, atteggiamento verso gli investimenti cinesi in Europa, e, più in generale, le prese di posizioni politiche sulla Cina. In base al punteggio riportato, gli Stati membri sono disposti a destra o a sinistra a seconda delle loro posizioni rispettivamente più amichevoli o più critiche nei confronti della Cina, e in alto o in basso per le posizioni più inclini al libero scambio o più protezioniste.

il grafico riporta queste valutazioni sull'asse orizzontale per quello che riguarda la dimensione politica e su quello verticale per l'economia.

Quest'analisi ci ha consentito di raggruppare gli Stati membri in quattro categorie, riportate nel grafico: Gli industrialisti spinti, i liberoscambisti ideologici, i mercantili accomodanti e gli europeisti passivi.

Questi quattro raggruppamenti scontano, naturalmente, una certa approssimazione. Un cambio di governo in uno Stato membro può avere un tale impatto sulla politica verso la Cina da far passare il paese in questione da un gruppo ad un altro nel giro di pochissimo tempo, come è accaduto in Germania quando Angela Merkel è diventata Cancelliere al posto di Gerhard Schröder, nel 2005. E come si evince dal grafico, la Francia sotto Sarkozy non rientra completamente in nessuna categoria, anche perché la sua politica verso la Cina è ancora in evoluzione.

Detto questo, la suddivisione in queste quattro categorie è comunque utile. Aiuta a comprendere i conflitti che indeboliscono l'UE nei rapporti con la Cina e quindi a individuare un percorso verso una nuova strategia che possa essere utile e positiva per tutti e quattro i raggruppamenti.

Gli industrialisti spinti

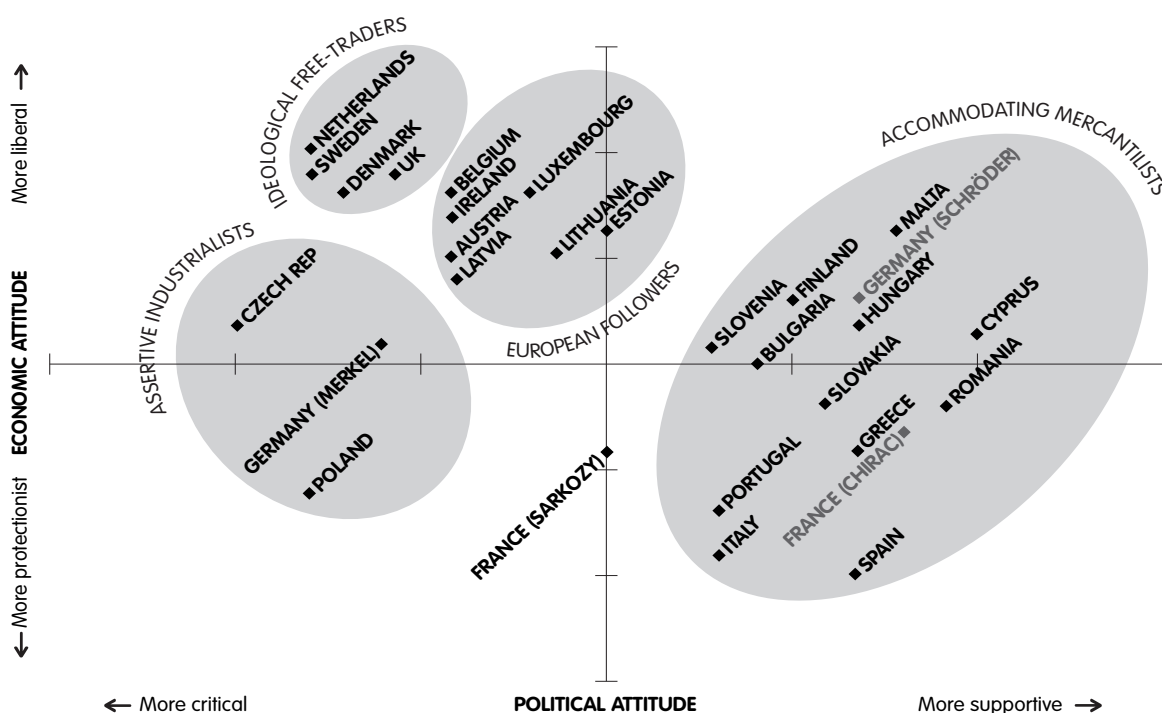
Il piccolo gruppo degli industrialisti spinti è composto da Repubblica Ceca, Germania e Polonia. Si tratta degli unici Stati membri dell'UE disposti a tenere recisamente testa

alla Cina sui temi sia politici che economici. La posizione omogenea di questo gruppo potrebbe farne il nucleo di un più forte approccio europeo nei confronti di Pechino (anche se la Germania, lo Stato membro che ha i più intensi rapporti commerciali con la Cina, nutre perplessità sull'utilità di un approccio integrato europeo). Gli industrialisti spinti non credono che i rapporti UE-Cina debbano essere condizionati dalle forze del mercato. Sono pronti a premere su Pechino con richieste legate a settori specifici, ad appoggiare misure protettive anti-dumping contro prodotti cinesi che godono di sussidi sleali, o a minacciare altre iniziative, sempre di natura commerciale.

I liberoscambisti ideologici

I liberoscambisti ideologici – Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna – sono sostanzialmente pronti a tenere testa alla Cina sui temi politici, ma sono contrari ad azioni che possano restringere il commercio bilaterale. La loro avversione verso qualsiasi forma di ingerenza nei rapporti commerciali rende molto difficile che l'UE possa sviluppare una risposta intelligente e coerente alle abili politiche commerciali cinesi, fortemente centralizzate e spesso aggressive. Questi paesi ritengono che l'ideologia del libero commercio esprima e tuteli i loro interessi economici: sono convinti che la struttura dei loro sistemi economici e dei relativi mercati del lavoro – dominati dai comparti ad alta tecnologia e dai servizi, soprattutto finanziari – si avvantaggi (o si avvantaggerà nel prossimo futuro) della crescita cinese e non si sentono minacciati dalle importazioni a basso costo dal paese asiatico.

EU Member State attitudes towards China



I mercantilisti accomodanti

I mercantilisti accomodanti sono il raggruppamento più folto, che comprende Bulgaria, Cipro, Finlandia, Grecia, Ungheria, Italia, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Questi paesi sono accomunati dall'idea che un buon tenore dei rapporti politici con Pechino porterà anche benefici commerciali. Ritengono che nei rapporti con la Cina dovrebbero prevalere le considerazioni economiche; vedono nelle misure anti-dumping uno strumento utile e sono contrari a concedere al paese lo status di "economia di mercato"⁴. In qualche modo compensano la loro tendenza a ricorrere a misure protezionistiche evitando scontri con la Cina sulle questioni politiche.

Come per i liberoscambisti ideologici, anche nel caso dei mercantilisti accomodanti il rifiuto di tenere un comportamento più fermo nei confronti di Pechino sui temi politici indebolisce quella che dovrebbe essere una componente centrale della politica UE verso la Cina: questi paesi hanno spesso impedito all'Unione di sviluppare una posizione più decisa su punti come il Tibet o i diritti umani. In alcuni casi estremi, essi agiscono di fatto come "quinta colonna" di Pechino in seno all'UE. Sotto la presidenza Chirac, la Francia faceva parte a pieno titolo di questo gruppo; con Sarkozy, il paese sembra incline ad improvvisi sbandamenti, oscillando tra l'appoggio politico a Pechino e le critiche per i diritti umani, il Tibet o Taiwan, cosa che lo rende un partner imprevedibile, sia per la Cina che per gli altri Stati membri.

Gli europeisti passivi

Questo quarto gruppo è composto da quegli Stati membri che preferiscono rimettersi all'UE per la definizione e gestione dei loro rapporti con la Cina. In questo senso i suoi membri - Austria, Belgio, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania e Lussemburgo - sono i più "europeisti": ma in realtà sono più emuli che leader. Molti europeisti passivi non ritengono che il rapporto con la Cina sia centrale nella loro politica estera. Si affidano all'UE perché li difenda dalle pressioni cinesi su temi come Taiwan o il Tibet. Se la volontà di sostenere la politica dell'Unione è certamente positiva, la loro riluttanza a contribuire più attivamente al dibattito alimenta la percezione che la Cina non sia una priorità cruciale per l'UE.

Di fronte a queste divisioni tra gli Stati membri, non sorprende che la Cina si sia fatta l'impressione che l'UE proceda in ordine sparso. Francia, Germania e Gran Bretagna portano una responsabilità particolare per questa situazione: ciascuno di essi si è ripetutamente dato da fare per scavalcare gli altri e diventare il partner

europeo d'elezione di Pechino, malgrado la Cina conceda lo status di nazione più favorita solo per periodi limitati, offrendo di fatto i suoi favori ai candidati più generosi o più accomodanti. Perfino durante i recenti duri scambi d'accuse con Pechino in occasione della visita del Dalai Lama in Europa, i governanti di Gran Bretagna, Francia e Germania non hanno voluto sostenersi a vicenda, cercando anzi a tutti gli effetti di capitalizzare la "disgrazia" degli altri.

Qualsiasi tentativo di rafforzare la posizione europea deve dunque partire dal riconoscimento che nessuno Stato membro è abbastanza grande da poter influenzare Pechino da solo. Ogni volta che la Cina ha cambiato posizione in conseguenza delle pressioni europee - come è avvenuto sulla proliferazione nucleare o, in misura minore, sul Darfur - lo ha fatto perché si è trovata davanti un fronte unito, fortemente sostenuto dall'intera UE, a cominciare dagli Stati membri più influenti. Sia sul piano collettivo che su quello individuale, gli Stati membri non riusciranno ad ottenere di più dalla Cina se non troveranno il modo per superare le loro divisioni e gettare il loro peso cumulativo a sostegno di una posizione negoziale collettiva e quindi più forte.

L'abile pragmatismo della Cina

Gli europei tendono a trattare la Cina come un'entità politica malleabile, che può essere condizionata dal rapporto con l'Europa. La realtà, invece, è che la Cina è una potenza abile e pragmatica, che sa come gestire l'UE. La sua politica estera risponde innanzitutto a priorità di ordine interno, quali la necessità di sostenere la crescita economica e rafforzare la legittimità politica dell'élite, in assenza di un processo elettorale democratico. Malgrado ciò, però, la Cina - per la proiezione globale del suo commercio, per i flussi finanziari e tecnologici e per la sua fame di energia e materie prime - è ormai un attore di primaria importanza nel mondo, dall'Africa all'America Latina. Negli ultimi anni, la politica estera di Pechino è diventata più complicata proprio per la necessità di gestire le conseguenze del suo stesso successo, che ha generato nuove richieste al paese di contribuire a garantire la stabilità globale.

La Cina, dunque, è diventata troppo ricca e potente per continuare a muoversi sott'acqua, senza dare nell'occhio; e la recente implosione del capitalismo finanziario occidentale - con le sue conseguenze in termini di perdita di prestigio per questa parte del mondo - sembra destinata a rafforzare ancora di più le tendenze assertive della politica estera cinese. Eppure, malgrado il nuovo ruolo di Pechino come forza determinante per l'agenda globale, la sua politica nei confronti dell'UE resta essenzialmente dominata dai temi economici. La Cina vuole ampio accesso ai mercati e agli investimenti europei, ha bisogno di trasferimenti di tecnologia, e vuole che siano l'UE e altri attori a sostenere la parte maggiore dei costi della lotta ai cambiamenti climatici. Ma vuole anche - ed è importante sottolinearlo - che l'Unione non gli crei difficoltà a proposito di Taiwan e del Tibet.

⁴ In base all'art. 15 del protocollo siglato all'atto dell'ingresso della Cina nell'OMC, nel 2001, gli Stati membri dell'Organizzazione possono utilizzare raffronti di prezzo con paesi terzi per valutare i dazi anti-dumping da applicare alle importazioni dalla Cina. Se al paese fosse concesso lo status di economia di mercato verrebbe meno il diritto di usare questi raffronti, che comunque decadrà entro il 2016. Quello status può essere concesso anche a singole imprese o settori dell'economia cinese.

Per raggiungere questi obiettivi, la Cina ha sviluppato fondamentalmente tre tattiche che applica ai suoi rapporti con l'UE. In primo luogo, sfrutta a suo vantaggio la situazione di squilibrio tra il proprio sistema a controllo centralizzato e il sistema aperto – in termini sia politici che economici – dell'UE, in modo da cogliere appieno le opportunità che le si offrono in Europa e allo stesso tempo proteggere la propria economia con politiche industriali mirate, restrizioni all'accesso di imprese straniere e procedure tutt'altro che trasparenti. In secondo luogo, Pechino depotenzia le pressioni dell'UE su alcuni temi specifici accettando un dialogo formale e poi lasciandolo arenare in lunghi e inconcludenti colloqui. In terzo luogo, la Cina sfrutta le divisioni tra gli Stati membri. La cancellazione del vertice annuale con l'UE, lo scorso dicembre, motivato dalla volontà di punire il Presidente Sarkozy per l'incontro con il Dalai Lama, è stata in realtà una tipica mossa per tentare di seminare zizzania in seno all'UE.

I temi politici globali

Oggi la Cina è un attore fondamentale in tutti i temi politici globali che contano per gli europei. Eppure, malgrado le autorassicurazioni europee, secondo le quali la Cina va incoraggiata a diventare un "azionista responsabile", i tentativi di convincere i cinesi ad allinearsi alle priorità europee e occidentali sono spesso andati a vuoto.

I timori dell'Occidente che la Cina e la Russia diano vita ad un nuovo "asse" autoritario di potenze ostili alla democrazia, si sono placati di fronte alle tiepide reazioni di Pechino al riconoscimento dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud da parte di Mosca, a seguito della guerra russo-georgiana dell'agosto 2008. Pechino ha palesemente priorità più importanti che non il rapporto con Mosca, tra le quali spicca l'avversione sempre e comunque ad ogni forma di secessione regionale. Ciò nonostante, è chiaro che l'emergere della potenza cinese e la nuova determinazione e aggressività di Mosca pongono una sfida di prima grandezza a quelle nuove tendenze internazionali consolidate negli anni Novanta, che pongono l'accento sul rispetto dei diritti umani, la democrazia e l'intervento internazionale. I paesi UE hanno avuto un assaggio di cosa comporti la nuova diplomazia cinese in sedi istituzionali come le Nazioni Unite, dove per l'Unione è diventato molto più difficile costruire coalizioni di paesi su temi come il rispetto dei diritti umani.

Per quanto riguarda l'Iran, l'Unione – tramite la trojka E3 composta da Gran Bretagna, Francia e Germania – è riuscita a convincere la Cina a sostenere lo sforzo comune per fermare il programma iraniano di arricchimento dell'uranio; in cambio, però, Pechino si è impegnata a difendere Teheran da misure più dure. L'appoggio della Cina (paese dotato del diritto di veto) alla posizione europea sull'Iran in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU è stato essenziale, e il fatto che l'UE sia riuscita a conquistare il consenso di Pechino ha rappresentato sicuramente un

successo diplomatico. Ma dal momento che l'Unione non ha alcun reale strumento di pressione sulla Cina – al di là di far notare che esiste la minaccia di un attacco statunitense o israeliano ai siti nucleari iraniani – non è riuscita a convincerla ad approvare sanzioni più dure contro Teheran. Anzi, Pechino ha rafforzato la sua influenza economica sia in Iran che in numerosi altri paesi sottoposti a sanzioni internazionali.

Ma il tema che meglio esemplifica lo scontro tra la politica estera del paese asiatico e quella europea è senz'altro l'Africa. Se l'Unione resta la principale presenza straniera in quasi tutto il continente, la sua influenza si sta però riducendo rispetto a quella della Cina, il cui commercio con l'Africa sta crescendo al ritmo di circa il 33% all'anno, rispetto al 6% di quello UE. Per Pechino, il continente rappresenta soprattutto una fonte cruciale di energia e risorse minerarie, ed anche un mercato sempre più importante. Ma i suoi obiettivi in Africa sono anche politici: punta ad assicurarsi l'appoggio dei paesi africani in sede ONU su temi come Taiwan, il Tibet e i diritti umani. La Cina contesta l'impegno europeo contro le violazioni dei diritti umani in Africa, sostenendo che i governi europei non dovrebbero ingerirsi nelle questioni interne agli Stati del continente. Nel 2005 e 2006 l'UE ha tentato di convincere Pechino a sostenere, in seno al Consiglio di sicurezza, le risoluzioni di condanna nei confronti del governo sudanese per la tragedia del Darfur, ma senza grandi risultati: solo dopo che alcuni paesi avevano minacciato ritorsioni ai danni degli investimenti cinesi, e alla vigilia delle Olimpiadi di Pechino del 2008, quando il paese si è trovato sotto i riflettori dell'opinione pubblica internazionale, la Cina ha cominciato a insistere con Khartoum perché accettasse la presenza di peacekeepers stranieri nel paese. Quanto allo Zimbabwe, il tentativo di Bruxelles di convincere la Cina ad isolare il regime di Mugabe non ha ottenuto altro che la sospensione delle vendite di armi cinesi al paese africano.

L'Unione ha molto investito nel dialogo con la Cina sui **cambiamenti climatici**, e può effettivamente vantare alcuni risultati. Il tema è diventato uno dei punti cruciali del rapporto bilaterale e l'UE ha contribuito al mutamento della politica interna cinese in materia. Oggi la Cina riconosce la minaccia del cambiamento climatico e ha indicato come prioritaria l'esigenza di ridurre l'intensità energetica e le emissioni di anidride carbonica del suo apparato industriale.

Ora la sfida, sia per la Cina che per l'UE, è quella di coniugare la transizione verso economie a bassa emissione di CO₂ con misure mirate a proteggere la crescita dall'impatto della crisi economica globale. La cosa non si sta rivelando facile: Pechino ha respinto la richiesta dell'UE di impegnarsi ad applicare un ambizioso piano globale di stabilizzazione delle emissioni, o di accettare impegni vincolanti sul piano nazionale, nell'ambito dei negoziati per un accordo post-Kyoto. Quello che la Cina vuole, soprattutto, è che l'impegno dell'UE nella lotta ai cambiamenti climatici non intralci, bensì sostenga il proprio sviluppo economico.

Pechino desidera, infatti, che gli Stati membri le forniscano gli investimenti e le tecnologie di cui ha bisogno per proseguire nel suo sviluppo, e che l'UE intervenga finanziariamente per aiutare le regioni cinesi che saranno più colpite dai cambiamenti climatici.

Sulla questione dell'**energia**, la Cina ha puntato a stringere rapporti di partnership con i giganti energetici europei che le garantiscano accesso all'energia, alle tecnologie e a investimenti nei due sensi. Resta però riluttante a una cooperazione più ampia, soprattutto quando in gioco è il suo accesso alle risorse energetiche all'estero. Anche in questo caso l'UE ha dimostrato la sua scarsa capacità di pressione; alcuni risultati sono stati ottenuti solo quando i governi o le compagnie europee hanno deciso di investire in Cina, dando vita alle numerose joint ventures sparse per il paese. La priorità dell'UE è quella di convincere Pechino a migliorare la sua efficienza energetica e a rendere più trasparenti le misure adottate per tutelare la sicurezza energetica.

Gli squilibri economici

Il campo in cui la politica di impegno incondizionato dell'UE nei confronti della Cina registra il fallimento più evidente sono i rapporti commerciali. Nel 2007 il volume totale del commercio UE-Cina ha raggiunto i 300 miliardi di euro, facendo dell'Unione il terzo partner commerciale del paese asiatico. Ma mentre negli anni Ottanta l'UE faceva registrare un surplus, negli ultimi anni ha accumulato un deficit che nel 2008 è arrivato a 169 miliardi di euro, non troppo lontano dal deficit registrato dagli Stati Uniti di 266 miliardi di dollari, cioè 199 miliardi di euro. Né la crisi economica globale è riuscita, finora, ad invertire questo trend, che non è frutto solamente della forza delle imprese cinesi; le imprese europee in Cina continuano, infatti, a scontrarsi con una miriade di ostacoli e barriere non tariffarie, ivi comprese le decisioni arbitrarie dei potentati locali.

I negozianti europei ed americani che hanno trattato con Pechino hanno peccato di ingenuità. Speravano che l'ingresso del paese nell'OMC, nel 2001, lo avrebbe spinto a realizzare riforme orientate al mercato e a rafforzare lo stato di diritto. La Cina, invece, sembra avere interpretato quell'adesione come il coronamento – e non l'inizio – del suo processo di riforma. L'intervento dello Stato nell'economia è aumentato invece di diminuire, soprattutto tramite i piani quinquennali nei singoli settori. In Cina, il vecchio metodo UE di adoperare accordi commerciali pieni di clausole legali come strumento per sollecitare il cambiamento nella sfera sia economica che politica, non ha funzionato. I negozianti UE stanno imparando a proprie spese che le politiche industriali cinesi sono, semplicemente, troppo potenti e troppo rigide perché essi possano modificarle.

L'economia dell'Unione non ha gravemente risentito dell'enorme deficit commerciale con la Cina, dal momento che l'UE ha un deficit commerciale complessivo molto più

modesto, per esempio, di quello americano. Ma la crisi globale scoppiata nel 2008 sta cambiando rapidamente questa situazione, colpendo alcuni Stati membri più duramente di altri, così che il deficit con la Cina alimenta divisioni interne all'Unione e rende difficile per i negozianti commerciali concordare posizioni comuni da presentare ai colloqui con le controparti cinesi. Perfino il deficit della Germania con Pechino sta crescendo rapidamente, man mano che le esportazioni cinesi scalano la catena del valore. E il deficit complessivo dell'Unione non è compensato né da un maggiore accesso dell'UE al mercato del paese asiatico – e specialmente alle proprietà delle imprese e al settore dei servizi – né da flussi di investimenti cinesi in titoli di stato o nei mercati privati europei dei capitali.

La recessione mondiale potrebbe accrescere ancora di più il peso dell'economia cinese. Il surplus commerciale del paese non è destinato ad esaurirsi nel prossimo futuro: le esportazioni verso l'UE non sono calate quanto le importazioni dall'Unione, e reggono anzi meglio di quelle di altri esportatori asiatici. Le enormi riserve finanziarie hanno fatto della Cina un prestatore cruciale per il sistema finanziario mondiale, e d'altro canto Pechino considera ormai necessario diversificare i suoi investimenti, distogliendoli almeno in parte dagli Stati Uniti.

La crisi economica ha acceso i riflettori sul basso livello di investimenti cinesi nel mercato dei titoli e negli strumenti di debito dell'Europa. Tuttavia, questa situazione potrebbe offrire – e alcuni leader europei cominciano a rendersene conto – una grande opportunità perché la Cina e l'Europa portino ad un livello più alto gli investimenti nei reciproci sistemi economici e finanziari. Ma anche se questi investimenti non dovessero crescere, l'aumento – politicamente insostenibile – del deficit commerciale richiederebbe comunque una maggiore apertura al mercato da parte di Pechino.

Verso un reciproco impegno

Come abbiamo visto, la politica di impegno incondizionato verso la Cina ha prodotto ben pochi risultati per l'UE, sul piano sia della tutela dei suoi interessi immediati, che del disegno più generale di determinare una convergenza cinese sugli obiettivi e valori europei. Perfino i paesi membri più grandi si rendono ormai conto che i tentativi di tutelare i propri interessi tramite politiche nazionali naufragano di fronte ad una controparte cinese più forte e meglio organizzata. La Gran Bretagna, ad esempio, malgrado difenda strenuamente l'apertura dei mercati europei alle merci cinesi, non è riuscita a convincere Pechino ad aprire sostanzialmente il suo settore dei servizi finanziari, né a sostenere più attivamente istituzioni globali come l'FMI. La Francia, malgrado la sua diplomazia commerciale, ha registrato un enorme incremento del suo deficit commerciale con la Cina, ed oggi teme di essere penalizzata dal gigante asiatico per ritorsione alle sue recenti prese di posizione

sui diritti umani e sul Tibet. Quanto all'Italia e alla Spagna, favorevoli ad azioni anti-dumping, non sono minimamente riuscite a modificare le pratiche commerciali cinesi, né a conquistare altro che una breve pausa di respiro per le proprie industrie tessili e manifatturiere. Il forte rapporto commerciale della Germania con la Cina ha tutelato un po' meglio gli interessi economici di Berlino, ma Pechino ha ignorato gli insistenti appelli della Cancelliera Merkel per un maggiore rispetto dei diritti umani.

Eppure il fatto che l'Unione – agendo spesso in sintonia con gli Stati Uniti – abbia ottenuto modesti ma concreti cambiamenti della politica cinese dimostra che Pechino può effettivamente mutare posizione se si trova di fronte ad un approccio unitario dell'UE su alcuni punti selezionati. Ne consegue che l'Unione dovrebbe rinunciare al tentativo di “rimodellare” la Cina tramite la politica di impegno incondizionato, e passare invece ad una strategia che offra una più realistica possibilità di conseguire i suoi obiettivi più pressanti: un nuovo approccio di “impegno reciproco” fondato su interessi reali e guidato da due principi e due criteri. I principi: le offerte europee alla Cina vanno concentrate in un numero ridotto di aree politiche, e l'Unione deve ricorrere a incentivi e forme varie di pressione per garantirsi un trattamento reciproco da parte di Pechino. I criteri: i temi al centro del rapporto bilaterale devono essere di rilevante interesse per l'UE, e deve esistere una realistica aspettativa che uno sforzo collettivo europeo riesca a cambiare la politica cinese.

Riduzione e reciprocità, rilevanza e realismo

Sono queste le quattro “R” dell'impegno reciproco, e perché funzionino sarà necessario che i liberoscambisti ideologici si rendano conto che il loro rifiuto di utilizzare l'accesso al mercato europeo come strumento politico di fatto impedisce di contrastare le politiche cinesi di sfruttamento dell'Europa. I mercantilisti accomodanti, da parte loro, dovranno accettare che il loro appoggio ai “campioni” dell'industria nazionale si rivela controproducente, se il risultato è quello di indebolire l'UE di fronte alla formidabile concorrenza giapponese e americana, mentre il loro rifiuto di prendere una posizione ferma e rigorosa di fronte a Pechino sui temi politici espone l'Unione al rischio di una sempre maggiore irrilevanza sulla scena mondiale nel prossimo futuro. Quanto agli industrialisti spinti, devono ammettere che una coerente strategia dell'UE è necessaria. E gli europeisti passivi devono capire che quando tanti Stati membri si comportano come se il rapporto con la Cina non fosse poi tanto importante, il risultato è quello di indebolire la politica cinese dell'Unione nel suo complesso.

L'“impegno reciproco” non deve però essere una strategia aggressiva, tesa a contenere Pechino. L'UE non ha altra alternativa che costruire un rapporto con la Cina come partner globale e accettare la sua storica crescita. Deve però far sì che Pechino arrivi a considerare nel suo migliore interesse dare una risposta positiva alle richieste europee.

L'impegno reciproco significa rendere più forte e rigoroso l'approccio UE e negoziare in modo più deciso con Pechino, con l'obiettivo di concludere accordi di reciproco vantaggio che determinino una maggiore apertura di entrambe le parti. Perché la nuova strategia funzioni efficacemente, l'UE dovrà snellire e migliorare i suoi canali di comunicazione con Pechino, nonché il coordinamento tra le politiche verso la Cina dei suoi Stati membri, e rendere più efficaci le istituzioni europee. Dovrà anche lavorare ad una migliore comprensione della Cina, finanziando l'apposita formazione di funzionari e manager europei che imparino la lingua e il funzionamento del sistema politico e dell'economia del paese asiatico. Bruxelles deve insistere perché Pechino conceda ai rappresentanti dell'UE un maggiore accesso alle istituzioni e all'apparato statale cinese, spiegando che in caso contrario sarà costretta a ridurre l'accesso dei rappresentanti cinesi all'analogo apparato europeo. L'accesso alle istituzioni cinesi in tutto il paese potrà essere migliorato anche aprendo uffici dell'Unione nelle principali città.

Il riequilibrio dei rapporti economici

La crisi economica globale ha reso ancora più urgente il compito di riequilibrare i rapporti economici tra Cina e UE. La priorità è quella di rimuovere le barriere agli investimenti europei in Cina, incoraggiando al contempo gli investimenti cinesi in Europa. A questo fine, entrambe le parti devono accettare che sarà necessario emendare in alcuni punti le rispettive legislazioni e procedure normative nei campi, ad esempio, della proprietà delle imprese, degli investimenti, dei diritti di proprietà intellettuale e dei trasferimenti di tecnologia. Noi raccomandiamo che l'Unione:

- offra alla Cina un accordo che le conceda lo status di economia di mercato in base alle regole OMC, chiedendole in cambio di rimuovere alcune specifiche barriere non tariffarie al commercio e agli investimenti (quali i requisiti del contenuto di origine locale nell'industria manifatturiera), di rafforzare la difesa dei diritti di proprietà intellettuale e accordare una migliore tutela giuridica alle imprese e ai manager europei.
- Si impegni a facilitare gli investimenti cinesi in settori fondamentali dell'Unione, come le infrastrutture dei trasporti, la distribuzione dell'energia e le telecomunicazioni, chiedendo in cambio alla Cina di aprire i suoi progetti infrastrutturali alle imprese estere e di abolire le restrizioni che pesano sulla proprietà di imprese cinesi del settore.
- Continui ad operare per la reciproca apertura degli appalti pubblici, assicurandosi che tale apertura divenga effettiva una volta che sarà stato raggiunto un accordo.

I trasferimenti di tecnologia sono un'altra area su cui pesano sospetti e una legislazione carente, che hanno spesso impedito investimenti che avrebbero potuto essere di reciproco vantaggio. In particolare, l'UE non è riuscita

a darsi una strategia di fronte ai tentativi cinesi – spesso coronati da successo – di costringere le compagnie europee a trasferire tecnologie e knowhow. L’Unione dovrebbe dunque:

- espandere i programmi europei di Ricerca e Sviluppo – quali Galileo o Hermes – inquadrandoli in una più ampia strategia di sviluppo tecnologico. Nell’ambito di questa nuova politica, l’UE dovrebbe assicurarsi una parziale proprietà dei diritti sulle principali tecnologie e brevetti che essa stessa contribuisce a sviluppare, così da acquistare un maggior controllo sui trasferimenti di tecnologia alla Cina e potere così respingere le pressioni che le autorità cinesi esercitano sulle compagnie europee. Tale meccanismo di protezione delle tecnologie consentirebbe all’Unione di accettare con maggiore tranquillità gli investimenti cinesi nelle grandi compagnie europee (anche se il settore della difesa resterà per loro off limits). In cambio, alla Cina occorrerà chiedere di aprire quei settori dell’economia in cui oggi sono in vigore restrizioni degli investimenti esteri.
- Creare un fondo di sostegno ai diritti di proprietà intellettuale e ai relativi brevetti, che dovrebbe aiutare le piccole e medie imprese a finanziare la registrazione dei loro diritti e a ottenerne il rispetto in Cina.

Clima ed energia

La lotta al cambiamento climatico è un’altra area prioritaria per l’UE in cui migliorare la cooperazione con la Cina è di fondamentale importanza. Di fronte alla crisi economica globale, l’obiettivo dell’Unione deve essere quello di impedire che la Cina si arroccchi in politiche economiche di corto respiro, fondate sul protezionismo industriale e sulla costruzione di infrastrutture ad alta intensità di emissioni. Questo nuovo orientamento richiederà una serie di accordi riguardanti la tecnologia, gli incentivi economici e la sicurezza energetica. Noi raccomandiamo che:

- L’Unione offra a Pechino il trasferimento di pacchetti comprendenti le principali tecnologie ad alta efficienza energetica e legate alle fonti rinnovabili, che prevedano anche finanziamenti da parte dell’UE e il trasferimento di knowhow. In cambio, la Cina dovrebbe aderire – nel quadro dei negoziati post-Kyoto - ad un obiettivo globale di stabilizzazione delle emissioni e darsi obiettivi nazionali specifici di riduzione. E dovrebbe anche impegnarsi ad accelerare lo sviluppo delle tecnologie del carbone pulito e di quelle relative al sequestro e stoccaggio dell’anidride carbonica. UE e Pechino dovrebbero sviluppare in via prioritaria “zone a bassa emissione di anidride carbonica” in Cina, in vista di un futuro accordo bilaterale che copra l’intero paese e preveda un quadro di commercio e investimenti caratterizzati da basse emissioni.
- L’Unione e la Cina si impegnino, con dichiarazioni identiche, a respingere il ricorso a sanzioni energetiche,

come l’interruzione deliberata delle forniture. Mettere al bando l’uso dell’energia come strumento politico nelle relazioni internazionali rafforzerebbe l’interesse comune delle due parti come grandi consumatori di energia.

- UE e Cina aprano i rispettivi sistemi di distribuzione dell’energia alle imprese della controparte. Pechino dovrebbe abolire le restrizioni alla proprietà delle compagnie e delle joint ventures energetiche cinesi e promuovere un maggiore scambio di informazioni e più trasparenza, anche nell’ambito dell’Agenzia Internazionale per l’Energia.

L’Iran e la proliferazione

L’Unione europea vuole conquistare l’appoggio della Cina allo sforzo per convincere l’Iran a rinunciare allo sviluppo di armi nucleari. Per sollecitare Pechino ad un ruolo più attivo, raccomandiamo che l’UE:

- Proponga un accordo teso ad abolire l’embargo europeo sulla vendita di armi alla Cina, in vigore dai tempi del massacro di Tienanmen del 1989. In cambio, Pechino dovrebbe appoggiare, e impegnarsi a far approvare, l’adozione di sanzioni più dure contro l’Iran ed altri paesi potenziali fonti di proliferazione nucleare; e dovrebbe apportare alcuni specifici miglioramenti al suo sistema di controllo delle esportazioni di materiali sensibili.
- Sostenga l’adesione della Cina ai vari regimi di lotta alla proliferazione (il Missile Technology Control Regime – MTCR; il “Gruppo Australia”; l’Accordo di Wassenaar), chiedendo in cambio a Pechino di approvare il rafforzamento del Trattato di Non Proliferazione Nucleare al momento della Convenzione di revisione del 2010, e quello dell’Agenzia Internazionale per l’Energia Atomica, in modo da rendere più rigoroso il Protocollo supplementare.
- Proponga la propria collaborazione, anche in termini di appoggio militare sul terreno, alle operazioni marittime cinesi al largo della Somalia e in aree in cui siano direttamente minacciati gli interessi economici e le vite di cittadini cinesi. In cambio, Pechino dovrà collaborare alla riduzione delle esportazioni di armi convenzionali e al contrasto della proliferazione in mare, e dovrà sostenere l’Iniziativa di Sicurezza Contro la Proliferazione.

L’Africa e la governance globale

Il dialogo dell’UE con la Cina sull’Africa, la governance globale e lo sviluppo si è trascinato stancamente e senza grandi progressi. Per incoraggiare Pechino ad adottare comportamenti economici e politici - in Africa e altrove - che siano più in linea con le regole internazionali, l’UE dovrà adoperare una combinazione di incentivi e fermezza; in particolare l’Unione dovrà:

- sostenere gli investimenti cinesi, anche presso le istituzioni finanziarie internazionali, e chiedere in cambio a Pechino di entrare nei meccanismi internazionali di coordinamento dei prestatori, a cominciare dal Club di Parigi. L'UE dovrebbe agire all'interno di quelle istituzioni per impedire che i paesi debitori accettino dalla Cina prestiti al di fuori delle norme finanziarie internazionali che regolano gli aiuti.
- promuovere la cooperazione con i governi africani, finalizzata anche a proteggere le attività e gli investimenti cinesi da eventuali minacce alla loro sicurezza. In cambio, deve chiedere a Pechino un maggiore impegno a favore delle operazioni di peacekeeping in Africa, in termini sia di contributi in truppe sia di appoggio alle missioni sotto l'egida dell'ONU in Sudan, Ciad e altrove.
- offrire di adoperare i bilanci degli aiuti allo sviluppo per appoggiare progetti e investimenti cinesi che avvicinino gli obiettivi di sviluppo promossi dalla stessa UE. In cambio, Pechino dovrà impegnarsi ad adottare specifici provvedimenti per lo sviluppo dei paesi o delle regioni in questione.

Laddove le offerte costruttive non funzionino, l'UE dovrà appoggiare le ONG locali, i sindacati e i media che denunciano i comportamenti discutibili di Pechino, e non dovrebbe esitare a criticare pubblicamente la Cina. L'UE dovrebbe anche sollecitare Pechino a dare un maggiore contributo alle istituzioni globali.

I diritti umani

Le proposte elencate sopra omettono deliberatamente numerosi e importanti temi che vengono tradizionalmente sollevati nei vertici UE-Cina, tra cui la situazione dei diritti umani nel paese asiatico. Se è vero che l'Unione non dispone di grandi strumenti di pressione per quanto riguarda i diritti umani e civili dei cittadini cinesi, noi non crediamo però che dovrebbe mantenere il silenzio su questi temi. Ma l'Unione ha bisogno, più di qualsiasi altra cosa, di rendere più credibile il suo approccio. È ormai sempre più evidente che una strategia fondata solamente su canali ufficiali riservati e su un dialogo informale a porte chiuse non produce risultati significativi. Noi proponiamo dunque che, nel quadro dell'impegno reciproco, l'UE trovi un consenso interno attorno a quattro obiettivi prioritari relativi ai diritti umani in Cina: ridurre il ricorso alla pena di morte; porre fine all'arresto e alla detenzione senza processo; difendere la libertà religiosa e promuovere la riconciliazione in Tibet. Adottando chiaramente queste quattro priorità, la UE può rivitalizzare il dialogo con la Cina sui diritti umani; rendere più incisiva la sua posizione pubblica su questo tema; costruire una maggiore solidarietà interna, mettendo fine allo spettacolo dei leader europei che si fanno reciprocamente lo sgambetto per conquistarsi i favori di Pechino; e rendere chiaro ed esplicito che i leader e i parlamenti d'Europa non tollereranno alcuna restrizione

al loro diritto di incontrare qualunque personalità politica e religiosa, compreso il Dalai Lama.

Una Unione meglio organizzata

La crescita della potenza cinese dovrebbe offrire un forte incentivo alla ratifica del Trattato di Lisbona e ad una maggiore unità e migliore organizzazione dell'Europa. Ma prima ancora che il Trattato entri in vigore, l'Unione deve decidere una strategia più vigorosa verso la Cina.

In primo luogo, **il Consiglio europeo dovrebbe promuovere una profonda revisione della politica dell'UE verso la Cina**, finalizzata a produrre un elenco limitato di priorità politiche comuni che potrebbero ispirarsi ai suggerimenti qui avanzati. Dopo questo primo passo, il Consiglio dovrebbe organizzare frequenti discussioni sullo stato di quella politica. In secondo luogo, **gli Stati membri dovrebbero "europeizzare" i loro programmi nazionali di cooperazione e di dialogo con la Cina**: il coordinamento tra i governi non si è rivelato un valido sostituto per un dialogo o programma unico e sintonizzato verso la Cina. In terzo luogo, **l'UE dovrebbe istituire un sistema permanente di "trojka aperta"** per i rapporti con Pechino sui punti prioritari stabiliti. La trojka – composta da rappresentanti della presidenza in corso, di quella successiva e della Commissione – dovrebbe essere aperta a quegli Stati membri in grado di dare un contributo significativo al tema in discussione, magari producendo uno studio apposito o finanziando un progetto specifico. Questo formato di trojka aperta dovrebbe essere applicato anche alla rappresentanza europea in occasione dei vertici UE-Cina.

Esistono anche più ampi motivi strategici per un ripensamento del rapporto dell'UE con la Cina. L'arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca ha segnato l'inizio di un nuovo capitolo nei rapporti USA-Cina: oggi gli Stati Uniti sanno di avere bisogno delle risorse finanziarie cinesi per tirarsi fuori dalla crisi economica, e Pechino sa che i suoi enormi investimenti in America potrebbero essere in pericolo se l'economia statunitense non dovesse rimettersi in piedi. Se vuole evitare di essere emarginata dal dialogo tra le due potenze mondiali – quella vecchia e quella nuova – l'Europa dovrà offrire qualcosa di più della solita cacofonia di voci discordanti e contraddittorie. La politica dell'impegno reciproco, sostenuta da migliori strumenti di policy, può dare un buon contributo verso quell'obiettivo.

The full report 'A Power Audit of EU-CHINA Relations' by John Fox and François Godement may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu