



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Български/Bulgarian

POLICY  
PAPER

# ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ЕС И КИТАЙ

## РЕЗЮМЕ

### АНАЛИЗ НА ОТНОШЕНИЯТА

#### A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement  
POLICY REPORT



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Подходът на Европа спрямо Китай е заседнал в миналото. Китай в момента е глобална сила: вземаните в Пекин решения са от съществено значение за практически всички належащи глобални проблеми, които ЕС има да разрешава, като например климатичните промени, разпространението на ядрените оръжия и възстановяването на икономическата стабилност. Строго контролираната икономическа и отраслова политика на Китай отчетливо се отразява на благосъстоянието на ЕС. Китайската политика в Африка трансформира части от съседен континент, чието развитие е важно за Европа. И въпреки това ЕС продължава да третира Китай като новопоявил се играч, какъвто той бе в миналото, а не като глобална сила, в каквато се е превърнал.

#### Европейската безусловна ангажираност

Стратегията на ЕС по отношение на Китай почива на отживялото убеждение, че под влияние на европейския ангажимент към нея, тази страна ще либерализира своята икономика, ще утвърди върховенството на закона и ще демократизира своя политически живот. Зад това стои идеята, че ангажиментът спрямо Китай сам по себе си е положително нещо и не бива да зависи от конкретното китайско поведение. Тази стратегия произвежда мрежа от двустранни споразумения, съвместни комуникета, меморандуми за разбирателство, срещи на върха,

министерски посещения и диалози по отделните икономически отрасли, като всичко това се прави, за да се мотивира Китай да следва добронамерена политика спрямо ЕС. Както заяви един високопоставен европейски дипломат, “искаме Китай да иска каквото ние искаме”<sup>1</sup>.

Но както показва настоящият материал, китайската външна и вътрешна политика е еволюирала, обръщайки малко внимание на европейските ценности, а днес Пекин постоянно ги нарушава и дори подкопава. Героичната амбиция на ЕС да действа като катализатор на промените в Китай изцяло пренебрегва икономическата и стопанска мощ на страната и не зачита нейната решимост да устоява на външните влияния. Нещо повече, ЕС често променя своите цели и рядко действа по тяхното изпълнение. Каквото и скромно влияние страните-членки на ЕС да имат върху Китай колективно и индивидуално, то допълнително бива размивано от несъответствията в поотделно използваните от тях методи.

Резултатът е една европейска политика спрямо Китай, която може да се опише като “**безусловна ангажираност**” – политика, която дава на Китай достъп до всички икономически и други изгоди от сътрудничеството му с Европа, като в същото време не иска почти нищо в замяна. Повечето страни-членки на ЕС осъзнават, че тази стратегия, регламентирана в едно сключено през 1985 г. споразумение за търговия и сътрудничество, вече изглежда остаряла. Те признават нейното съществуване, в повечето случаи я пренебрегват на практика и използват свои собствени и често разминаващи се национални подходи в отношенията си с Китай. Някои му се противопоставят в търговията, други в политиката, някои и в двете области, а някои в нито една.

Резултатите говорят сами по себе си. ЕС позволява на Китай да поставя много повече препятствия по пътя на европейските компании, които желаят да стъпят на китайския пазар, отколкото срещат китайските фирми при навлизането си в ЕС - една от причините за разрастването на европейския търговски дефицит с Китай до шеметните 160 млрд. евро, въпреки че ЕС е изместил САЩ като най-големия търговски партньор на Китай. Опитите да бъде накаран Пекин да се държи отговорно като първостепенен акционер в глобалната икономика, приемайки по-висока степен на международна координация, досега са преобладаващо неуспешни. По глобалните въпроси Китай се оказва склонен да подкопава западните усилия по належащи проблеми като репресивния режим в Бирма или африканските трагедии в Зимбабве и Судан. От време на време Китай наистина адаптира своите позиции по удобен за Запада начин – като например закъснялата подкрепа за мироопазващите сили на ООН в Дарфур, приключването на търговията с оръжия със Зимбабве

или военноморското патрулиране на сомалийския бряг. Но в повечето случаи тези промени са следствие от прекия интерес на Китай, а не от желанието му да угоди на Запада. Глобалната икономическа криза може все пак да убеди Пекин да сътрудничи в името на международната финансова стабилност. Но тя може също така да предложи на пълния с пари Китай възможност да укрепи своята позиция още повече, като в същото време почти не участва в международните спасителни планове.

## Разделена Европа – анализ на отношенията

Китай се е научил да експлоатира разделенията между европейските страни. Той третира отношенията си с ЕС като партия шах с 27 прогивници, струпани от другата страна на дъската и препираци се коя фигура да преместят. Колкото и дразнещо да е понякога това положение за Пекин, няма съмнение кой е в позиция да играе по-добре. Както формулира това Пан Уей, неавторитарен китайски учен, “ЕС е слаб, политически разединен и без военно влияние. В икономическо отношение той е гигант, но ние вече не се страхуваме от него, защото знаем, че ЕС се нуждае от Китай повече, отколкото Китай се нуждае от ЕС”<sup>2</sup>.

Китай осъзнава силата си и вече не си дава труд да я крие. Неговата готовност да се отнася към ЕС с нещо от рода на дипломатическо презрение стана очевидна миналия декември с внезапно отменената среща на върха между ЕС и Китай в Лион – остра реакция срещу намеренията на френския президент Никола Саркози да се срещне с Далай Лама.

Проведеният от нас анализ на отношенията показва, че 27-те страни-членки на ЕС са разделени по два основни въпроса – как да се овладее китайското влияние върху европейската икономика и как да се ангажира Китай политически. По точки оценихме мерките и действията на отделните страни-членки по отношение на Китай<sup>3</sup>, а долната таблица подрежда тези оценки в хоризонтална ос за политика и вертикална ос за икономика.

Анализът ни позволи да характеризираме по следния начин страните-членки в четирите групи, оформени в графиката: **пробивните индустриалци**,

1 Интервю на ЕСВП със служител от ЕС – 11 юни 2008.

2 Интервю на ЕСВП, Пекин – 6 юни 2008.

3 Подложени на класиране по точки бяха следните позиции/действия: позиция по отношение на Тайван, позиция по отношение на Тибет/готовност за среща с Далай Лама, застъпване за човешките права, готовност за дискутиране на глобални проблеми с Китай (Иран, Судан и т.н.), гласуване по антидъмповите въпроси, позиция по търговския дефицит, отношение към китайските инвестиции в Европа и в по-широк план естеството на политическите декларации по отношение на Китай. Страните-членки бяха разположени надясно или наляво за действията си, които са съответно повече в подкрепа на Китай или по-критични спрямо него, и нагоре или надолу за действия, които са в полза повече на свободната търговия или съответно по-протекционистки по своя характер.

**идеологически свободни търговци, адаптираци се меркантилисти и европейски последователи.**

Разбира се, тези четири групи са очертани условно. Промяната на правителството в дадена страна-членка може да окаже достатъчно влияние върху нейната политика спрямо Китай, за да я придвижи от една група в друга практически от днес за утре: така стана, когато Ангела Меркел замени Герхард Шрьодер като германски канцлер през 2005 г. А както се вижда на графиката, Франция под президентството на Саркози не се вмести лесно в нито една категория, отчасти защото френската стратегия по отношение на Китай все още е в процес на оформяне.

Но въпреки това категоризацията е полезна. Тя ни помага да разберем конфликтите, които дестабилизируют ЕС в неговите отношения с Китай, и по този начин да очертаем маршрута към една нова стратегия, която ще е от полза и за четирите групи европейски страни.

*Пробивните индустриалци*

Малката група на настойчивите в отраслите се състои от Чешката република, Германия и Полша. Това са единствените страни-членки на ЕС, които имат готовност да се изправят срещу Китай енергично както по политически, така и по икономически въпроси. Балансираната позиция на тази група може да я постави в сърцевината на един по-силов европейски подход спрямо Пекин (макар че Германия, страната членка с най-силни търговски отношения с Китай, има

съмнения относно полезността на един интегриран европейски подход). Пробивните не са съгласни, че характерът на отношенията ЕС-Китай трябва да се формира от пазарните сили. Тези страни имат готовност да упражняват натиск върху Китай по специфични изисквания по отрасли, да подпомагат насочените срещу дъмпинга действия и да заплашват с предприемането на други търговски мерки.

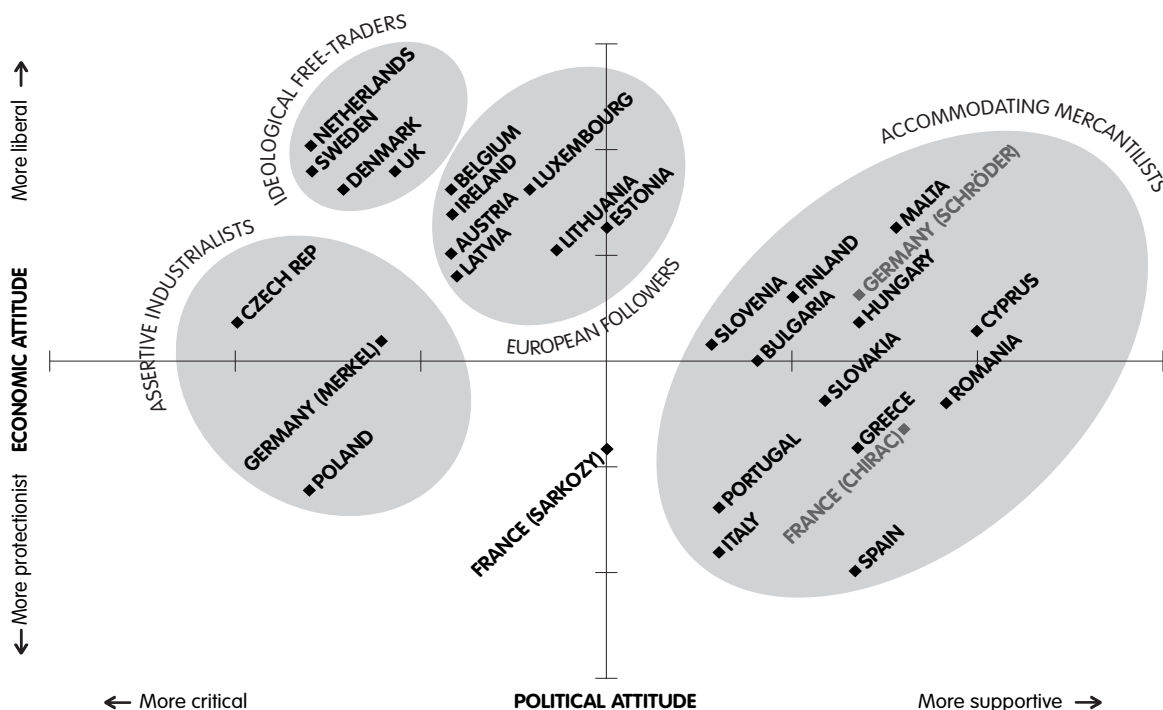
*Идеологическите свободни търговци*

Свободните търговци по идеология – Дания, Нидерландия, Швеция и Великобритания са по принцип готови да притискат Китай по политически въпроси и преобладаващо са против търговските ограничения срещу него. Тяхната неохота да се прибегва към каквато и да е форма на търговски контрол прави много трудно за ЕС да изгради интелигентен и вътрешно интегриран отговор на китайската внимателно изработена, силно централизирана и често агресивна търговска политика. Идеологията на свободната търговия върви ръка за ръка с икономическия интерес – икономиките и трудовите пазари на тези страни (ориентирани към високите технологии и услугите, особено финансовите) се възползват или очакват да се възползват от китайското развитие и не се чувстват застрашени от евтиния китайски внос.

*Адаптираци се меркантилисти*

Меркантилистите са най-голямата група, в която влизат България, Гърция, Италия, Малта, Кипър, Португалия,

EU Member State attitudes towards China



Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Финландия. Аксиомата, която споделят тези страни, е, че добрите политически отношения с Китай ще доведат до търговски изгоди. Те смятат, че икономическите съображения трябва да надделяват в отношенията с Китай; виждат в протекционистките, антидъмпингови мерки срещу несправедливо субсидираните китайски стоки полезно средство и се противопоставят срещу това Китай да получи статут на пазарна икономика.<sup>4</sup> Те компенсират своята готовност да прибегват до протекционистки мерки, като избягват конфронтирането с Китай по политически въпроси. Както свободните търговци в търговската област, отказът на адаптиращите се меркантилисти да упражняват натиск върху Пекин по политически въпроси подкошава един основен компонент на китайската политика на ЕС: тези страни често възпрепятстват разработването на една по-настойчива позиция на ЕС по въпроси като Тибет или човешките права. В своите крайни варианти някои от тези страни на практика действат като подставени лица на Китай в ЕС. При президента Ширак Франция безусловно попадеше в тази група; под управлението на Саркози склонността на страната към рязко люшкане между политическа подкрепа за Китай и критиката по повод човешките права в Тайван или Тибет я правят непредсказуем партньор както за Китай, така и за останалите страни-членки на ЕС.

#### *Европейските последователи*

Четвъртата група на европейските последователи е съставена от тези страни-членки, които предпочитат да изразяват уважение към ЕС при провеждането на своите отношения с Китай. По тази причина Австрия, Белгия, Естония, Ирландия, Латвия, Литва и Люксембург са групата с най-силна “европейска насоченост”, но те са по-скоро привърженици, отколкото лидери. Много от европейските последователи не смятат своите отношения с Китай за централни във външната си политика. Те разчитат на ЕС да ги защити от китайския натиск по въпроси като Тайван или Тибет. Макар че готовността им да поддържат възприетата от ЕС политика е положителна като насоченост, липсата на готовност да участват по-активно в дебата засилва представата, че Китай не е приоритет за ЕС.

При подобни разминавания между страните-членки едва ли е изненадващо, че Китай възприема ЕС като разединена сила. Франция, Германия и Великобритания определено носят отговорност за това състояние на нещата. Всяка една от тях е лобирала няколкократно, за да получи от Китай статут на предпочитан европейски партньор, макар че Пекин дава този статут

за ограничено време, предлагайки своите услуги на най-щедрия и отстъпчив кандидат. Дори и по време на неотдавнашните сблъсъци с Китай по повод срещите с Далай Лама, лидерите на Великобритания, Франция и Германия не си помагаша, като на практика всеки се стремеше да се възползва от неуспехите на останалите. Всеки опит за засилване на европейската позиция трябва да започне с признаването на факта, че никоя страна членка не е достатъчно голяма, за да може сама по себе си да оказва въздействие върху Китай. Винаги, когато Китай е променял позицията си в резултат от европейския натиск, както стана във връзка с разпространението на ядрените оръжия и в по-малка степен с Дарфур, това е било реакция на едно координирано усилие на Запада, силно подкрепено от ЕС като цяло, както и от най-влиятелните негови страни-членки поотделно. Колективно и индивидуално страните-членки на ЕС няма да получават повече от Китай, ако не намерят начин да преодолеят своите разделения и не обединят своята тежест, формирайки силна преговорна позиция.

#### **Умелият прагматизъм на Китай**

Европейците обикновено третираат Китай като отстъпчива държава, която трябва да се оформи под въздействието на европейското разширяване. Истината е, че Китай е умела и прагматична сила, която знае как да се държи с ЕС. Неговата външна политика се формира предимно от вътрешни приоритети, като например необходимостта да се поддържа икономическото развитие и да се укрепва политическата легитимност в отсъствието на избран процес. Но глобалната търговия на Пекин, неговите финансови и технологични потоци, както и стремежът му към енергийни източници и суровини го превърнаха в първостепенен играч от Африка до Латинска Америка. През последните години китайската външна политика се усложнява от необходимостта да се овладеят последствията от собствения му успех, които идват под формата на нови призови да помогне за осигуряването на световната стабилност.

И тъй Китай е станал прекалено богат и прекалено мощен, за да продължава да действа скришом от радарите, а неотдавнашното избухване на западния финансов капитализъм и последвалата от него ерозия на западния престиж изглежда допълнително ще засилват настъпателните тенденции в китайската външна политика. И въпреки новата централна роля на Пекин във формирането на световния дневен ред, китайската политика спрямо ЕС си остава предимно икономическа по своя характер. Китай иска широк достъп до пазарите и инвестициите на ЕС. Той се стреми към трансфер на технологии и предпочита ЕС и останалите му партньори да поемат лъвския дял от разходите в борбата срещу климатичните промени, като също така настоява ЕС да се въздържа и да не клати лодката по проблемите в Тайван и Тибет.

<sup>4</sup> Според член 15 от протокола за присъединяването на Китай към Световната търговска организация, подписан през 2001. членовете на организацията могат да използват сравнение на цени с трети държави, за да оценят антидъмпинговите задължения върху вноса на Китай. Признаването на Китай като държава с пазарна икономика премахва правото на използване на сравнение от трета държава, което ще свърши до 2016 при всички случаи. Отделни китайски фирми или сектори също могат да получават статут за участници в пазарна икономика.

За да осигури изпълнението на тези цели, Китай е изградил три основни тактики в своята работа с ЕС. Първо, той използва преимуществата от несъответствието между собствената си централно контролирана система и европейския отворен пазар и политическо устройство, за да експлоатира появяващите се възможности в Европа, докато в същото време защитава собствената си икономика с отраслови мерки, ограничен достъп и непрозрачни процедури. Второ, Китай канализира натиска на ЕС по конкретни въпроси, като приема да участва в официални диалози, а след това ги превръща в празни говорилни. Трето, Китай експлоатира разцепленията между страните-членки. Отменянето на годишната среща на върха с ЕС миналия декември с цел демонстративно да накаже президента Саркози за неговата среща с Далай Лама бе един характерен опит за сеене на раздори в самия ЕС.

## Глобални политически въпроси

Китай вече е фактор във всеки глобален политически проблем, който има значение за европейците. И въпреки успокояващите европейски изявления, че Китай ще бъде насърчаван да се превърне в "отговорен съсобственик", опитите да се вкара китайското поведение в крак с европейските и западните приоритети най-често се провалят.

Западните страхове, че Китай и Русия ще формират нова авторитарна ос от могъщи страни, настроени враждебно към демокрацията, бяха уталожени от китайската хладна реакция спрямо признаването на Абхазия и Южна Осетия от страна на Русия след руско-грузинската война миналия август. Китай очевидно има по-важни приоритети от отношенията си с Москва, като например принципното противопоставяне на регионалното отцепничество.

Въпреки това е ясно, че възходът на Китай и новото самоутвърждаване на Москва представляват сериозно предизвикателство за нормативния обрат осъществен през 90-те в посока човешки права, демокрация и международна интервенция. Страните от ЕС чувстват последствията от новата китайска дипломация в институции като ООН, където за ЕС е вече много трудно да събира коалиции по въпроси като човешките права.

Действайки чрез „тройката Ез“, състояща се от Великобритания, Франция и Германия, ЕС успя да накара Китай да подкрепи неговите усилия да спре **иранската** програма за обогатяване на уран, но цената за това бе китайската защита на Иран от по-строги мерки. Тази подкрепа от разполагаща с право на вето страна за европейската позиция в Съвета за сигурност на ООН бе от съществено значение и усилията на ЕС да привлече Китай бяха дипломатически успех. Но тъй като на

съюза му липсват средства за реално въздействие върху Китай по този въпрос, освен посочване на заплахата от американско или израелско нападение върху ядрените обекти на Иран, той не е в състояние да убеди Китай да подкрепи по-строги санкции.

Никоя проблемна зона не илюстрира сблъсъка между китайската и европейската външна политика по-добре, отколкото **Африка**. Въпреки че ЕС си остава най-силното чуждестранно присъствие в по-голямата част от континента, неговото влияние намалява за сметка на китайското. Търговията на Китай с Африка се разраства с около 33%, а търговията с ЕС – с 6% на година. Китай вижда континента предимно като основен доставчик на енергийни и минерални ресурси и като пазар с нарастващо значение. Но целите му са и политически, тъй като иска да си осигури подкрепата на африкански страни в ООН по проблемите с Тайван, Тибет и човешките права. Китай се противопоставя на усилията на Европа да спре нарушенията на човешките права в Африка въз основа на принципа, че европейските държави не трябва да диктуват събитията в африканските страни. Натискът на ЕС през 2005 и 2006 г. върху Китай да подкрепи резолюциите на Съвета за сигурност, изобличаващи суданското правителство във връзка с Дарфур, имаха незначителен ефект; само след локалните заплахи за неговите инвестиции и обществения натиск в навечерието на Олимпийските игри в Пекин през 2008 г. Китай реално започна да притиска Хартум да приеме чуждестранните мироопазващи сили. А европейските усилия за мобилизиране на китайска помощ в изолирането на режима на Мугабе в Зимбабве нямаха никакъв ефект освен вероятно по въпроса за търговията с оръжие.

ЕС влага много енергия в своя диалог с Китай върху климатичните промени и е постигнал някои резултати. **Климатичните промени** са утвърдени като ключова тема в отношенията, като съюзът е помогнал за трансформирането на китайската вътрешна политика в тази сфера. Китай сега признава заплахите за климата и е превърнал намаляването на въглерода и енергийната интензивност в своята икономика в приоритет. Предизвикателството сега е както за ЕС, така и за Китай да съчетаят прехода към нисковъглеродни икономики с мерките за запазване на икономически растеж в условията на глобална икономическа криза. Има и неуспехи: Китай отхвърля исканията на ЕС да се обвърже с една по-амбициозна глобална стабилизационна цел или със задължителни вътрешни нормативи като част от преговорите по споразумението за периода след Киото. Основна цел на Китай е да получи гаранции, че европейският ангажимент във връзка с климата подпомага, а не възпрепятства неговото икономическо развитие. Той иска от страните-членки да му предоставят инвестициите и технологиите, необходими за китайското по-нататъшно развитие и настоява да получи финансиране от ЕС за подпомагане

на китайските региони, които ще бъдат засегнати най-сериозно от климатичните промени.

По средния проблем с **енергетиката** китайската цел е да изгради партньорства с европейски енергийни гиганти, които могат да му осигурят достъп до енергия, технологии и двупосочни инвестиции. Китай все така избягва да сътрудничи на по-широка основа, особено щом стане въпрос за достъпа до енергийни ресурси в чужбина. Европейските средства за въздействие тук си остават ограничени и действията са ефективни само когато европейските правителства или компании проявят желание да инвестират, като например в многобройните смесени предприятия по цялата територия на Китай. Приоритетът на ЕС е да накара Китай да подобри своята енергийна ефективност и да бъде по-открит относно прилаганите от него мерки за опазване на енергийната сигурност.

### Икономически несъответствия

Неуспехът на европейската политика на безусловен ангажимент с Китай никъде не е по-очевиден, отколкото в търговските отношения. През 2007 г. търговският обмен между ЕС и Китай достигна 300 млрд. евро, което превърна ЕС в най-големия търговски партньор на Китай. Но търговският излишък на ЕС от 80-те години се превърна в дефицит от 160 млрд. евро (надхвърлящ търговския дефицит на САЩ с Китай), а глобалната икономическа криза засега не успява да прекрати тази тенденция. Това не е последствие единствено от силата на китайските фирми; европейските компании в Китай продължават да се сблъскват с безброй извънмитнически бариери и произволни решения на местно ниво.

Европейските и американски преговарящи носят вината на пожелателното мислене в своите отношения с Пекин. Те се надяваха, че включването на Китай в СТО през 2001 г. ще действа като катализатор за пазарните реформи и засилване върховенството на закона. Но изглежда Китай разбра членството като приключване на своя реформаторски процес, а не като негово начало. Държавната намеса в икономиката се е увеличила, вместо да се ограничи, особено при изпълнението на отрасловите петгодишни планове. Старият номер на ЕС да използва правно педантични търговски споразумения като инструмент за икономически и политически промени не успя с Китай. Европейските търговски служители научават по трудния начин, че китайската отраслова политика е просто твърде мощна, за да бъде обект на особено влияние.

Европейският съюз не страда от сериозен икономически дисбаланс вследствие огромния дефицит в търговията си с Китай, тъй като има много по-малък глобален търговски дефицит, отколкото например САЩ. Но въпреки това дефицитът се остава голям проблем. Тъй

като засяга някои страни-членки повече от други, той подклажда вътрешни разделения в ЕС, като по този начин затруднява съгласуването на общи позиции от търговските представители при преговорите им с китайците. Дори германският търговски дефицит с Китай стабилно нараства, тъй като китайският износ се движи нагоре по ценовата скала. А европейският дефицит в търговията с Китай не се компенсира нито от достъп до китайския сектор на недвижимата собственост и услугите, нито от китайски инвестиционни потоци в европейски държавни облигации и частните капиталови пазари.

Световната рецесия може допълнително да увеличи китайската икономическа тежест. Търговският излишък на Китай няма да изчезне в близко бъдеще: износът му в ЕС не е спаднал толкова, колкото вносът от ЕС, а други преки азиатски износители страдат повече. Китайските огромни финансови резерви превръщат страната в основен кредитор на световната финансова система, а Пекин все по-определено съзира необходимостта да диверсифицира своята собственост в територии извън САЩ. Икономическата криза очерта ниското ниво на китайските инвестиции на европейския пазар на ценни книжа и в европейски дългови инструменти. Както вече осъзнават някои европейски лидери, това може да създаде сериозна възможност Китай и ЕС да изведат взаимното инвестиране в своите икономики и финансови системи на ново равнище. Но дори ако взаимните инвестиции не нараснат, политически дестабилизиращото повишаване на търговския дефицит ще изисква по-нататъшно отваряне на пазара от китайска страна.

### Движението към реципрочна ангажираност

Безусловната ангажираност с Китай е донесла малко резултати на ЕС, независимо дали става въпрос за преследването на неговите непосредствени интереси или за по-широката цел - китайска съпричастност към европейските цели и ценности. Дори най-големите страни-членки установяват, че опитите им да реализират своите интереси посредством национални политически решения удрят на камък с такъв по-силен и по-добре организиран преговарящ като Китай. Великобритания, въпреки своето войнствено застъпничество за отваряне на европейските пазари пред китайските стоки, не успя да убеди Китай да отвори значително своя сектор на финансовите услуги или да увеличи своя ангажимент към глобалните институции като МВФ. Франция претърпя експлозия на търговския си дефицит с Китай въпреки своята търговска дипломатия, а сега се опасява да не би Китай да я изостави в резултат от неотдавнашната ѝ позиция по човешките права и Тибет. Подкрепата на антидъмпинговите действия от страна на Италия не е довела до подобрение на

китайските търговски практики, нито пък е постигнала нещо повече от краткосрочни облекчения за нейната текстилна и преработваща промишленост. Германската силна търговска връзка с Китай пази икономическите интереси на страната, но китайците пренебрегват настояванията на канцлера Меркел за по-добро спазване на човешките права. И въпреки това фактът, че ЕС (често във взаимодействие със САЩ) е постигнал малко, но реални промени в китайската политика показва, че Китай може да променя позицията си, когато е изправен пред обединен европейски подход по целеви проблеми.

Следователно ЕС трябва да изостави опитите си да променя Китай посредством безусловното си ангажиране с него и да възприеме стратегия, предлагаща реалистични възможности за постигане на най-неотложните му цели. Безусловната трябва да отстъпи на **“реципрочната ангажираност”** – един нов подход, ориентиран спрямо интересите, който носи два принципа и два критерия. Принципите: европейските офери към Китай трябва да бъдат фокусирани върху ограничен брой политически области, като ЕС използва мотивиращи фактори и натиск, за да постигне реципрочни действия от страна на Китай. Критериите: адекватност спрямо ЕС и реалистично очакване, че едно колективно европейско усилие ще доведе до промени в китайската политика.

#### *Редукция и реципрочност, релевантност и реализъм*

За да могат четирите “р” на реципрочния ангажимент да функционират, идеологическите свободни търговци трябва да приемат, че техния фундаменталистски отказ да използват пазарния достъп като политическо средство прави почти невъзможно противопоставянето на китайските методи, целящи да експлоатират Европа. Адаптивните меркантилисти трябва да признаят, че тяхното покровителстване на фирми-фаворити (т.нар. “национални шампиони”) ще даде малко плодове, ако резултатът от него е изтощаването на ЕС, изправен пред мощна японска и американска конкуренция, а тяхното нежелание да се изправят срещу Китай по политическите въпроси обрича ЕС на едно бъдеще, в което той става все по-неадекватен на световната сцена. Секторно настойчивите трябва да приемат необходимостта от една кохерентна стратегия на ЕС. А европейските следовници трябва да разберат, че цялата китайска политика на ЕС се оказва подкопана, когато толкова много страни-членки действат така, сякаш отношенията с Китай не са достатъчно важни, за да се занимаваме с тях.

“Реципрочният ангажимент” не е кодово название на една агресивна стратегия за озаптяването на Китай. ЕС няма друг избор освен да се ангажира с Китай като глобален партньор и да приеме неговия исторически възход. Но ЕС трябва да покаже, че е в най-добър

интерес на Китай да изпълни онова, което искат европейците. Реципрочната ангажираност означава стабилизиране на европейския подход, по-твърдо поведение в преговорите с Китай с цел постигането на взаимноизгодни сделки, водещи към по-голяма откритост от двете страни. За да бъде ефективна новата стратегия, ЕС трябва да усъвършенства своите канали за комуникация с Китай, да подобри методите за координиране на политиката на страните-членки спрямо него и да постигне по-ефективна работа на европейските институции. Съюзът трябва също така да увеличи своята квалификация по китайските въпроси, като финансира обучение за европейски служители и отговорни лица по китайски език, политика и икономика. Той трябва да упражни натиск върху Пекин да улесни достъпа на европейските служители до китайските държавни механизми и да обясни, че ако това не стане, може да намали достъпа на китайските служители в Европа. Взаимоотношенията с китайските ведомства по цялата страна трябва да бъдат подобрени посредством разкриването на представителства в големите градове по цялата територия на Китай.

#### *Балансиране на икономическите взаимоотношения*

Глобалната икономическа криза направи още по-спешна основната задача да се балансират наново икономическите отношения между Китай и ЕС. Приоритет трябва да стане премахването на бариерите пред европейските инвестиции в Китай, като заедно с това се насърчават китайските инвестиции в ЕС. За тази цел и двете страни трябва да осъзнаят необходимостта да изменят там, където е необходимо, своята нормативна уредба и регулаторна практика по отношение собствеността на фирмите, инвестициите, защитата на интелектуалната собственост (ЗИС) и трансфера на технологии. Препоръчваме ЕС:

- да предложи договореност Китай да получи статут на пазарна икономика по правилата на СТО, като в замяна Китай премахне специфичните извънмитнически бариери пред търговията и инвестициите (като например изискването за местни доставчици в производството), подобри ЗИС и юридическата защита на европейските фирми и техните ръководители;
- да поеме ангажимент за улесняването на китайските инвестиции във важни европейски сектори като транспортната инфраструктура, енергоразпределението и телекомуникациите, като в замяна на това Китай отвори своите инфраструктурни проекти пред чуждестранните фирми и премахне ограниченията върху собствеността на китайските фирми;
- да продължи да изисква взаимно отваряне на държавните поръчки и да осигури действителното

му провеждане след постигането на споразумение.

Трансферите на технологии са друга област, където подозренията и недостатъчното нормативно уреждане затрудняват взаимноизгодните инвестиции. По-конкретно, ЕС не успява да намери отговор на китайските нередко успешни опити за принуждаване на европейските компании да прехвърлят технологии и ноу-хау. Необходимо е ЕС:

- да разшири своята подкрепа за научно-развойни програми като “Галилео” или “Хермес”, изграждайки една по-широка стратегия за технологично развитие. Като част от тази нова политика ЕС трябва да си осигури частична собственост върху правата по основни технологии и патенти, чието разработване подпомага, с цел подобряване на контрола върху трансферите на технологии към Китай и облекчаване на натиска, който китайските държавни партньори сега упражняват върху европейските фирми да споделят своето ноу-хау. Подобен механизъм за защита на технологиите трябва да позволи на ЕС да бъде по-либерален по отношение китайските инвестиции във водещи европейски фирми (макар че военният сектор ще си остане важно изключение). В замяна на това трябва да се настоява Китай да отвори онези икономически отрасли, в които той понастоящем ограничава чуждестранните инвестиции.
- да учреди фонд за интелектуалната собственост и патентите, който ще подпомага финансово европейските малки и средни предприятия при регистрирането и защитата им в Китай.

#### Климат и енергия

Овлаждането на климатичните промени е друг приоритет на ЕС, по отношение на който по-доброто сътрудничеството с Китай е от съществено значение. В условията на глобална икономическа криза целта на ЕС трябва да бъде да се предотврати залостването на Китай в краткосрочни икономически мерки, изискващи високовъглеродна инфраструктура и секторен протекционизъм. Тази промяна ще изисква поредица от договорености по технологиите, икономическото стимулиране и енергийната сигурност. Предлагаме:

- ЕС да предложи на Китай трансферен пакет, състоящ се от основни технологии за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, включващ финансиране от ЕС и предоставяне на ноу-хау. В замяна на това Китай трябва да се обвърже с една глобална стабилизационна цел, както и с конкретни национални нормативи за емисиите в контекста на преговорите за периода след 2012 г. Китай трябва също така да се ангажира с ускореното развитие на чисти въглищни технологии и да

продължава разработването на методи за улавяне и съхранение на въглерод. ЕС и Китай трябва да превърнат в приоритет създаването на “зони с ниски въглеродни емисии” в Китай като предшественик на една съвместна европейско-китайска мрежа на нисковъглеродна търговия и инвестиране, обхващаща цялата територия на Китай;

- ЕС и Китай да направят идентични декларации, отхвърлящи използването на енергийните санкции, като например преднамереното спиране на енергийните доставки. Забраната върху използването на енергията като политическо оръжие в международните отношения ще подчертае споделените интереси на Китай и Европа като големи енергийни потребители;
- ЕС и Китай взаимно да отворят своите енергоразпределителни системи за фирмите на двете страни. Китай трябва да премахне ограниченията върху собствеността на китайските компании и смесените предприятия в енергетиката, както и да подобри обмена на информация и прозрачността, включително и посредством Международната агенция по енергетика.

#### Иран и разпространението на ядреното оръжие

ЕС иска от Китай да подкрепи неговите усилия в убеждаването на Иран да се въздържа от разработването на ядрени оръжия. За да накара Китай да бъде по-активен по отношение на Иран, препоръчваме ЕС:

- да се стреми към договореност, включваща премахването на европейското ембарго върху продажбите на въоръжение за Китай в сила след кръвопролитие на площад Тянанмън през 1989 г. В замяна на това Китай трябва да демонстрира своята готовност за налагане на по-строги санкции върху Иран и други потенциални разпространители на ядрено оръжие. Китай трябва също така да гарантира извършването на конкретни подобрения в контрола на своя износ;
- да предложи помощ за китайското членство в режимите, ограничаващи разпространението на ядрените оръжия (Режимът за контрол на ракетните технологии, Австралийската група, Васенаарската договореност) в замяна на китайската подкрепа за затягането на Договора за неразпространение на ядреното оръжие на срещата за неговото преразглеждане през 2010 г., както и за укрепването на МААЕ посредством засилване на допълнителния протокол;
- да предложи сътрудничество, включително военна сухопътна подкрепа за китайските военноморски надводни операции по бреговете на Сомалия и в зоните,

където китайските интереси са пряко застрашени. В замяна на това Китай трябва да сътрудничи за намаляване износа на конвенционалните оръжия и за овладяване разпространението на ядрените оръжия в открито море, както и да подкрепи Инициативата за сигурност и неразпространение на ядреното оръжие.

### *Африка и глобалното управление*

Мудно върви диалогът между ЕС и Китай по темите Африка, т.нар. „глобално управление” (global governance) и социално-икономическото развитие. За бъде Китай стимулиран да хармонизира с международните норми своите икономически и политически практики по целия африкански континент и на други места, ЕС трябва да използва съчетание от примамки и твърдост. То трябва да включва:

- подкрепа на ЕС за китайските инвестиции, включително тези в международните финансови институции, в замяна на включването на Китай в международните механизми за координация на кредиторите, в т.ч. Парижкия клуб. Необходимо е ЕС да действа в рамките на международните финансови организации, за да не позволи на страните длъжници да приемат китайски кредити в случаите, когато Китай нарушава международните норми за финансово подпомагане;
- сътрудничество между ЕС и африканските правителства по проблемите на сигурността с цел защита на китайските дейности и инвестиции срещу заплахите. Този ангажимент трябва да бъде възмезден с по-солидно китайско участие в мироопазващите операции в Африка, както чрез принос в жива сила, така и с китайско финансово подпомагане на операциите на ООН в Судан, Чад и на други места;
- използване на европейски бюджетни средства, предназначени за развиващите се страни, в подкрепа на китайски проекти и инвестиции, там където те допринасят за изпълнението на целите на ЕС в областта на социално-икономическото развитие. В замяна на това от Китай трябва да се изисква ангажимент към конкретни развойни мерки в съответната страна или регион.

Когато позитивните предложения се окажат безрезултатни, ЕС трябва да подкрепя местните НПО, профсъюзи и медийни групи, които се противопоставят на нежеланото китайско поведение, както и да бъде готов публично сам да критикува Китай. ЕС трябва също така да продължава настояванията си Китай да увеличи своя принос към световните институции.

### *Човешки права*

Споменатите по-горе предложения преднамерено

пропускат много важни проблеми, които традиционно се поставят на срещите на върха между ЕС и Китай, като например положението с човешките права в самия Китай. Макар че ЕС разполага с малко инструменти за въздействие по отношение на човешките и гражданските права на китайците, не смятаме, че съюзът трябва да мълчи по въпроса. Все по-широк става консенсусът, че използването само на дискретни официални канали и неформални диалози при закрити врати не води до необходимите резултати – следователно ЕС трябва да превърне своите искания в приоритет и да разработи обща публична позиция. Той трябва да настоява Китай да **ограничи използването на смъртните присъди, да прекрати лишаването от свобода без съдебен контрол, да съблюдава религиозните свободи и да работи за помирение в Тибет**. Лидерите на ЕС трябва също така публично да заявят, че ще отхвърлят всяко ограничение на правото им да се срещат с Далай Лама или други религиозни и политически дейци. Понататъшните мерки трябва да включват подпомагането на културния, образователен и медиен обмен между Китай и Европа като дългосрочна инвестиция в прогреса на Китай.

### *Един по-добре организиран ЕС*

Възходът на Китай трябва да бъде силна мотивация за ратифициране на Лисабонския договор и за по-обединена и организирана Европа. Но дори ако Лисабонския договор не влезе в сила в скоро време, ЕС трябва да гласува една по-настъпателна китайска стратегия.

Първо, **Европейският съвет трябва да стартира основно преразглеждане на европейската политика спрямо Китай** с цел съставянето на кратък списък със съвместни политически приоритети, който може да бъде извлечен от направените по-горе предложения. След това е необходимо да се провеждат редовни дискусии по китайската политика на ниво Европейски съвет. Второ, **страните-членки трябва да “европеизират” своите национални програми за сътрудничество и основните си форми на диалог с Китай**: координацията между националните правителства в ЕС не представлява ефективен заместител на един общ фокусиран диалог или програма за взаимоотношения с Китай. Трето, **ЕС трябва да изгради системата на постоянната “открита тройка”**, посредством която да разговаря с Китай по приоритетните теми. Тройката, която ще се състои от сегашната и следващата председателстваща ЕС страна и Европейската комисия, трябва да бъде отворена и за страните-членки, които имат доказан принос по въпроса – като изискване за прием може да бъде извършването на разработка по актуална тема или финансирането на проект. Този формат на отворената тройка трябва да включва и представителство на срещите на върха между ЕС и Китай.

Има широки стратегически основания ЕС да преосмисли отношенията си с Китай. Изборът на Барак Обама за президент на САЩ ознаменува началото на нова глава в американско-китайските отношения – глава, белязана от разбирането на американците, че се нуждаят от китайските пари, за да се измъкнат от дълбоката икономическа депресия, както и от китайското разбиране, че инвестираните в САЩ финансови средства ще бъдат изложени на риск, ако САЩ не възстановят икономическата си стабилност. За да избегне изолирането си от диалога между старата и новата световна свръхсила, ЕС ще трябва да предложи нещо повече от един какофоничен хор от надвикващи се гласове. Реципрочната ангажираност, подкрепяна от усъвършенствани политически инструменти, може сериозно да подпомогне ЕС в справянето с това предизвикателство.

*The full report 'A Power Audit of EU-CHINA Relations' by John Fox and François Godement may be found at [www.ecfr.eu](http://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 Communifas 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](http://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](mailto:london@ecfr.eu)