

Le relazioni dell'Unione Europea con la Cina: tra sfida competitiva ed opportunità strategica

di Federico Romanelli Montarsolo

L'Accordo di cooperazione economica e commerciale firmato con la Cina nel 1985 si inserisce tra gli accordi di prima generazione che regolano le relazioni dell'Unione con altri Stati e soggetti regionali. Tale accordo è articolato in un capitolo commerciale – che contiene la clausola della nazione più favorita e alcune norme relative alla facilitazione degli scambi – un capitolo sulla cooperazione economica – nei settori dell'industria, dell'agricoltura, della scienza e tecnologia, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni – e alcune disposizioni finali che istituiscono un Comitato congiunto UE-Cina. Oggi tale cornice si rivela sempre meno adeguata per l'approfondimento intervenuto nelle relazioni tra l'Unione e la Cina. Al momento, si sta valutando la possibilità di un nuovo accordo di carattere onnicomprensivo e non limitato al solo volet di cooperazione economica e commerciale. Sugli effetti derivanti da quest'ultima, così come sulle conseguenze che la sfida cinese sta avendo sulla competitività mondiale, si giocano le scelte strategiche che caratterizzeranno il futuro delle relazioni tra le due macroaree.

Lo scenario delle relazioni esistenti

Cooperazione, conoscenza, innovazione tecnologica: l'attuale impostazione che regola le relazioni dell'Unione con l'Impero di mezzo è da ricondursi all'Accordo di cooperazione economica e commerciale firmato nel 1985. Si tratta di uno dei cd. *First Generation Agreements*, caratterizzati per un linguaggio

piuttosto generico e per un numero circoscritto di decisioni vincolanti. Un'impostazione che appare oggi superata per almeno due ordini di ragioni: la *prima*, di natura oggettiva, che riconosce nella Cina il motore economico più competitivo nella nuova era della globalizzazione, e quindi un paese *competitore* il cui ruolo necessita piuttosto un approccio per lo sviluppo di un partenariato. La *seconda*, di natura strategica, che richiede scelte non limitate alla sfera dei rapporti bilaterali e infraregionali, che per definizione hanno effetti multilaterali e si ripercuotono anche nei rapporti con altre potenze.

Dunque, è sul piano sovranazionale – sotto il duplice aspetto competitivo e strategico – oltre che con sforzi nazionali, che i paesi europei devono provare a condividere le premesse utili a sviluppare rapporti, che consentano di ridurre i contraccolpi negativi della crescita competitiva cinese e, invece, di sfruttare le migliori opportunità che essa può offrire. L'Europa è ora in grado di poter negoziare con la Cina un'intesa onnicomprensiva, dove la regolamentazione dei flussi commerciali è strettamente correlata a quella dei rapporti militari (come sta dimostrando l'orientamento a revocare l'embargo sulla vendita degli armamenti); senza peraltro prescindere da questioni complesse, che vanno dalla disciplina dei diritti umani al processo di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

D'altra parte, la Cina non può considerarsi un attore passivo nelle relazioni con l'Unione, semmai attivo: il 13 ottobre 2003, Pechino ha reso noto un *Policy Paper* che fissa gli obiettivi della politica cinese nei confronti dell'UE, aree e piani di cooperazione e relative misure per i prossimi cinque anni. Il documento strategico cinese è stato reso pubblico dopo che la Commissione europea aveva presentato, nel settembre del 2003, un *Policy Paper* di aggiornamento dei precedenti documenti del 1998 e del 2001. Tale documento è stato approvato il 13 ottobre 2003 nel corso del Consiglio Affari generali e relazioni esterne, condotto dalla Presidenza italiana. Diverse sono le linee d'azione indicate dalla Commissione per rafforzare le relazioni UE-Cina nei prossimi due/tre anni.

Si tratta di azioni che contemplano un rafforzamento del dialogo politico attraverso un uso migliore degli strumenti già

esistenti e la sistematica inclusione di problematiche legate alla *governance* globale e regionale, oltre che a tematiche di sicurezza, come ad esempio quelle sull'immigrazione clandestina.

I rapporti si sono ulteriormente consolidati in occasione del 6° Vertice UE-Cina di Pechino del 30 ottobre 2003, grazie alla firma di due nuovi importanti accordi: l'accordo sul *Progetto Galileo*¹, che apre significative prospettive di collaborazione tra imprese cinesi ed europee nel campo della navigazione satellitare e l'Accordo ADS (*Approved Destination Status*), in vigore dal 1 settembre 2004, per favorire i flussi turistici verso l'UE mediante il rilascio di visti a gruppi turistici cinesi con procedure semplificate. Il Vertice ha anche sancito al massimo livello la reciproca volontà di giungere a relazioni più strette ed estendere la cooperazione a nuove aree.

Numerose sono state le delegazioni di Commissari europei che si sono recati in Cina nel corso dell'ultimo anno, così come delle controparti cinesi in visita a Bruxelles. La volontà cinese di rafforzare le relazioni UE-Cina è stata nuovamente ribadita il 6 maggio 2004, in occasione dell'incontro a Bruxelles del Primo Ministro cinese, Wen Jabao, con l'allora Presidente della Commissione, Romano Prodi, e l'Alto Commissario, Javier Solana. Durante la visita del Primo Ministro cinese alle istituzioni comunitarie, l'allora Commissario per la concorrenza, Mario Monti, e il Ministro cinese per il Commercio, Bo Xilai, hanno firmato – primo nel suo genere – un accordo per un dialogo struttu-

¹ Riguardo alla valenza complessiva dell'accordo, che prevede la partecipazione cinese al progetto Galileo – cfr. *Galileo Joint Undertaking* del 30 ottobre 2003 – e che evidenzia da parte europea nei confronti della Cina un orientamento più cooperativo rispetto a quello americano, cfr. il passo seguente introduttivo di ASPENIA: “*L'istinto europeo è diverso, è l'istinto di chi vede nella nascita di nuovi attori regionali non una minaccia necessaria, ma una specie di evoluzione naturale del sistema internazionale. Ed è l'istinto di chi pensa che l'integrazione economica produca sempre e necessariamente una riduzione dei conflitti politici. Non è sempre stato così; e non sarà sempre così. Ma l'Europa – che vive nel tempo presente, guardando troppo al passato e troppo poco al futuro – ne sembra abbastanza convinta da decidere di firmare con Pechino, un accordo su Galileo, il proprio sistema satellitare*”. “Il tempo della Cina”, editoriale di M.Dassù, *Aspenia* n.23, 2003.

rato tra l'Unione e la Cina nel settore della concorrenza. Inoltre, sono in corso le discussioni per un'eventuale abrogazione dell'embargo UE alla vendita di armi alla Repubblica Popolare Cinese deciso dall'Unione Europea nel 1989, dopo i fatti di Tienammen. Il Consiglio europeo del 17-18 giugno 2004 ha esortato a continuare a esaminare la questione dell'abolizione dell'embargo nel contesto delle relazioni globali dell'UE con la Cina, senza però fissare una data per una decisione definitiva. Con il 7° Vertice annuale UE-Cina svoltosi all'Aja l'8 dicembre 2004, il tema ha assunto un rilievo centrale. Nella dichiarazione congiunta conclusiva si legge infatti che: *"l'Unione Europea sta considerando la revoca dell'embargo sulla vendita degli armamenti, nel quadro delle complesse relazioni tra UE e Cina"*². Da parte sua, Pechino: *"accoglie questo segnale positivo e lo considera propizio per un armonioso sviluppo di una partnership globale e strategica tra Cina e Unione Europea"*. Si tratta, pertanto, di uno snodo negoziale che sarà centrale nelle future consultazioni, dove se la Cina, da una parte, rivendica una: *"discriminazione politica inaccettabile"*; dall'altra, resta la condizione europea a subordinare la fine dell'embargo all'approvazione, da parte dell'Unione, di *"un Codice di Condotta sulle esportazioni delle armi"*.

² Cfr. *Joint Statement* conclusivo del Vertice EU-Cina del 8 dicembre 2004: http://europa.eu.int/comm/externalrelations/china/summit_1204/ip04_1440.htm. Nonostante le dichiarazioni del Presidente della Commissione, José Manuel Durao Barroso, secondo cui l'Europa potrebbe abolire l'embargo entro il 2005, le posizioni dei membri dell'UE non sono ancora condivise: Francia, Germania e Italia sono i paesi che spingono di più per normalizzare tutti i rapporti commerciali, compresi quelli militari, con Pechino. La Gran Bretagna, che pure ha forti interessi economici nel grande paese asiatico, chiede di mantenere l'embargo ancora per qualche tempo, a difesa della posizione statunitense che punta a graduare il riarmo cinese, anche per tranquillizzare il governo di Taiwan, alleato storico e strategicamente irrinunciabile per gli Stati Uniti. Contrari all'abolizione dell'embargo sono i paesi scandinavi, mentre restano scettici i paesi baltici e i nuovi partner dell'UE. Sull'embargo non ha mancato di soffermarsi il Presidente della Repubblica italiana, Carlo Azeglio Ciampi, in occasione della visita di Stato realizzata a Pechino proprio alla vigilia del Vertice dell'Aja: *"Guardiamo con favore alla sua abolizione e lavoriamo attivamente per renderla possibile"*, cfr. *Corriere della Sera*, 7 dicembre 2004.

Infine, per quanto riguarda i diritti umani, dal 1997 è in corso un dialogo sino-europeo che si svolge, su base semestrale, alternativamente nella capitale europea che esercita la Presidenza di turno dell'Unione e a Pechino. In tale contesto, vengono regolarmente affrontate con la controparte cinese questioni particolarmente sensibili tra cui: il rispetto delle libertà fondamentali e in particolare quelle religiose, le detenzioni arbitrarie, la tortura, i diritti delle minoranze, la pena di morte e altre. Tali consultazioni consentono, inoltre, all'Unione di segnalare all'attenzione delle autorità cinesi casi individuali di detenuti: per reati di opinione, condannati a morte e di vittime di trattamenti inumani e degradanti sui quali vengono sollecitati interventi di clemenza e/o riparazione. Anche in occasione della 17^{ma} sessione di dialogo tenutasi a Dublino sotto presidenza irlandese, l'UE ha reiterato le proprie preoccupazioni per le misure repressive adottate dal Governo cinese contro alcuni gruppi religiosi.

Inoltre, la Cina è stata invitata a migliorare il grado di tutela dei diritti umani attraverso l'abolizione formale della pena di morte e la ratifica dello Statuto della Corte Penale internazionale. La 18^{ma} sessione del dialogo strutturato UE-Cina si è svolta a Pechino il 24 settembre 2004. Nonostante sia stata più volte ribadita la validità di tale strumento, è attualmente in corso di svolgimento una valutazione complessiva in sede europea del dialogo strutturato UE-Cina al fine di renderlo più efficace e foriero di risultati concreti. D'altra parte, anche questa è divenuta una tematica centrale nel quadro complessivo delle relazioni bilaterali, tanto da spingere Pechino, in occasione del Vertice del dicembre 2004 – anche come contropartita negoziale dell'apertura europea a revocare l'embargo sulla vendita di armi – a concedere l'impegno a ratificare il più presto possibile la convenzione sui diritti civili, messa a punto dall'ONU.

La sfida della competitività

La Cina è oggi diventata un attore fondamentale sulla scena politica ed economica mondiale. Più di ogni altro paese ha

contribuito a partire dal 2003 alla ripresa del ciclo economico e alla crescita dell'*export* mondiale. Per la prima volta, è stata di recente invitata a partecipare ai lavori del G7, il *club* delle sette democrazie più sviluppate, non tanto per avere consigli, ma per discutere il futuro dell'economia mondiale dal punto di forza di chi è oggi il maggiore finanziatore degli Stati Uniti (su circa 450 miliardi di dollari di riserve della banca centrale, 400 miliardi sono buoni del Tesoro americano, pari al 5% del debito pubblico statunitense), di cui continua a comprare ogni mese circa 11 miliardi, con i proventi del suo *surplus* commerciale, e per evitare una rivalutazione dello yuan.

La Cina che produce, attrae investimenti ed esporta, è anche il paese che più velocemente accumula ricchezza, consuma e importa dall'estero quantità e qualità crescenti di merci e servizi. L'ingresso nel WTO ne ha rafforzato ulteriormente l'apertura alle produzioni esterne, favorite dall'introduzione di procedure fondate sulla liberalizzazione degli scambi e la tutela dei prodotti stranieri contro fenomeni di contraffazione. In un quadro favorevole caratterizzato da una progressiva liberalizzazione degli scambi mondiali, i partner cinesi più industrializzati non possono limitarsi a salvaguardare posizioni di mercato già acquisite, ma devono essere pronti a cogliere le opportunità più vantaggiose.

La sfida per la competitività che l'Unione Europea ha intrapreso con gli Stati Uniti si gioca anche nel complesso sistema di relazioni che le potenze più avanzate stanno sviluppando con il continente asiatico, nella capacità di contribuire a incidere sul livello di sviluppo di quest'area, nel migliorare quote di mercato e flussi di investimenti reciproci.

Per continuare ad essere competitivi in Cina nel medio termine, si deve riuscire ad approfittare della domanda di tecnologie innovative, giocando un ruolo d'attacco a sostegno di elevati livelli di sviluppo, privilegiando la Cina come partner produttivo e cliente di prodotti che richiedono un alto valore aggiunto.

La sfida per la competitività globale passa anche attraverso la crescita della Cina, come polo di attrazione e potenza regionale. Un fenomeno che ha ripercussioni mondiali, visto che gli

si accompagna l'intensificarsi delle relazioni – e della competizione – sino-americana e sino-giapponese³.

Un'opportunità strategica per l'Unione Europea

Un progressivo rafforzamento delle relazioni economiche tra l'UE e la Cina appare pertanto imprescindibile. La reciproca liberalizzazione commerciale e una maggiore tutela degli scambi trova legittimazione nel WTO e dovrebbe portare ad accrescere le rispettive quote di mercato, remunerando progressivamente i fattori produttivi, sia nello sbocco che nell'approvvigionamento competitivo sui rispettivi mercati. Si tratta contemporaneamente di una sfida e di un'opportunità per entrambi i soggetti in campo, con forti valenze internazionali. Si pensi, ad esempio, come alle tradizionali priorità cinesi di politica estera nel breve termine (il mantenimento di un contesto internazionale propizio agli scambi e alla cooperazione economica e tecnologica, la stabilità regionale e lo sviluppo del partenariato con gli Stati Uniti), si va da qualche tempo consolidando anche la volontà da parte cinese di riequilibrare verso l'UE il proprio sistema di rapporti internazionali.

Un'esigenza, quest'ultima, che non deve essere sottovalutata e che forse andrebbe sfruttata come leva negoziale da parte dell'Unione, da cui dipende lo sviluppo di future relazioni con la Cina su un piano unitario e condiviso da tutti i paesi membri. In questa direzione, peraltro, vanno le conclusioni del *Joint Statement* firmato l'8 dicembre 2004 in cui si afferma la volontà delle parti di addivenire ad un accordo di partenariato strategico onnicomprensivo, simile a quello già siglato dall'UE con la Russia e l'India.

³ “Alla metà di questo secolo, la scena economica globale potrebbe quindi essere dominata da due poli, l'area americana da una parte e quella asiatica dall'altra, fortemente integrate all'interno e con forti rapporti fra loro: il rischio vero è per l'Europa, che potrebbe restarne emarginata e schiacciata, a meno che non riesca a reagire” in ASPENIA n.23, art.cit..

In conclusione, può essere utile provare a tracciare alcune linee guida di azione che l'Unione dovrebbe poter sviluppare nell'immediato futuro a tutela dei propri interessi competitivi e strategici nei confronti del gigante cinese:

- eliminare il sistema di preferenze generalizzate nel tessile e nell'abbigliamento che permettevano ai prodotti cinesi di ottenere uno "sconto" del 3% sui dazi europei. Questo sarebbe il risultato più eclatante e atteso del nuovo Sistema di preferenze generalizzate (SPG), che dovrà essere approvato da Consiglio UE e dall'Europarlamento. Si tratta di un sistema che scaturisce dalla revisione dei meccanismi doganali comunitari per agevolare i paesi più poveri del mondo e dunque, riequilibrare i rapporti commerciali dell'Unione con altri paesi orientali quali India, Bangladesh, Pakistan, che erano sfavoriti dalle facilitazioni concesse ai prodotti cinesi nel periodo 2006-2008⁴;
- rafforzare il comune punto di accordo trovato in materia di riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU avanzato dall'Italia, ovvero del sostegno al principio della rappresentanza regionale in seno al Consiglio di Sicurezza, piuttosto che al rafforzamento del potere di singoli Stati, quali Germania e Giappone, che ambiscono a un seggio permanente⁵;
- consolidare il processo di gestione decentrata dei programmi di cooperazione e sostegno allo sviluppo, finanziati dall'U-

⁴ Il riferimento a non far debordare le esportazioni di prodotti tessili cinesi a partire dal gennaio 2005 è contenuto nell'art. 12 del *Joint Statement* del 8 dicembre 2004.

⁵ In questa direzione sembra orientarsi l'art. 22 del *Joint Statement* del 8 dicembre 2004. La Cina ha manifestato interesse per la posizione italiana sulla riforma delle Nazioni Unite, ricordata dal presidente Ciampi in occasione dell'intervento all'Università Quinghua di Pechino del 7 dicembre 2004: "*Ad oltre mezzo secolo dalla sua creazione, è necessario che l'ONU rispecchi la realtà internazionale, contraddistinta dall'accresciuta importanza degli organismi di rappresentanza regionale. È legittimo attendersi che le proposte di riforma su cui i paesi membri saranno chiamati a esprimersi - fatte salve le responsabilità dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza con diritto di veto - rispettino le nuove realtà regionali e i loro organismi di rappresentanza*".

- nione (*Asia Link, Asia Urbs, Asia Proeco*), rafforzando, a beneficio dell'operatività, il ruolo e le competenze degli uffici di rappresentanza regionale dell'UE;
- salvaguardare la tutela dei diritti umani e del lavoro minorile, sia a livello bilaterale che nei *fora* internazionali, in cui la Cina è progressivamente coinvolta;
 - investire nei prodotti di qualità e nelle tecnologie europee, perfezionando le capacità di ricerca e di innovazione produttiva.

