

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia (LM-52)



NORMATIVE POWER EUROPE:
il rapporto UE-Cina e la promozione dei diritti umani

Relatore: Prof. Elena Calandri

Laureando: Elena Fiscon
matricola N. 2127242

A.A. 2025 / 2026.

Per il nonno Piero.

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I.....	7
UE E DIRITTI UMANI: ORIGINI, EVOLUZIONE E IDENTITÀ DELL’UE COME POTENZA NORMATIVA	7
1. La formazione dell’UE e della sua identità normativa: il contesto storico.	7
2. Le prime politiche che costruiscono il “normative power”.	9
Normative Power Europe.....	9
Gli impegni in paesi terzi.....	12
La risposta agli eventi di Tienanmen	15
La crisi nei Balcani	23
CAPITOLO II.....	29
DAL 1993 AL 2002: LA SVOLTA ISTITUZIONALE E L’AVVIO DEL DIALOGO UE-CINA SUI DIRITTI UMANI	29
1. La risposta cinese e il dibattito tra universalismo e relativismo culturale.	29
La leadership di Jiang Zemin.....	34
2. Il primo <i>policy paper</i> e l’inizio del dialogo sui diritti umani.	35
3. 1997/98: la divisione europea alla Commissione ONU e il cambio di approccio.	39
4. L’impegno nell’affermazione dell’identità normativa: il lavoro delle istituzioni europee.	43
5. L’entrata della Cina nell’OMC e i fallimenti del dialogo.	54
6. La Shanghai Cooperation Organization.	59
CAPITOLO III.....	62
DAL 2003 AL 2012: RISE AND FALL DELLA PARTNERSHIP STRATEGICA	62

1.	La nascita della partnership strategica e la <i>European Security Strategy</i> ...	62
2.	Il cambio di leadership e il primo <i>policy paper</i> cinese.	63
3.	La questione dell'embargo sugli armamenti.	66
	Il dibattito interno	66
	L'influenza statunitense	71
4.	L'ascesa economica cinese e la risposta europea.	73
CAPITOLO IV		78
LA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI DAL 2012 AD OGGI: UNA CRISI DELLA		
“NORMATIVE POWER EUROPE”?		78
1.	Xi Jinping e il rafforzamento del modello autoritario.....	78
	La politica interna	78
	The China Dream.....	80
	I diritti umani e il sistema multilaterale	81
2.	Le reazioni dell'UE: le sanzioni, la sospensione del CAI e la ricerca di	
	autonomia strategica.....	84
	La questione economica.....	85
	La pandemia di COVID-19.....	88
	La preoccupante situazione dei diritti umani.....	90
	La questione dell'embargo.....	95
CONCLUSIONI		97
BIBLIOGRAFIA		102
	Fonti documentarie	102
	Fonti bibliografiche.....	108
	Siti web consultati.....	113

INTRODUZIONE

Nonostante la crescente attenzione accademica sia verso il ruolo della Cina nel sistema internazionale, che verso l'azione esterna dell'Unione Europea, la letteratura sulle relazioni tra le due rimane limitata. In particolare, il dibattito accademico non ha ancora approfondito in chiave storica e in modo esaustivo il ruolo dell'Unione nei confronti della Cina dal punto di vista del potere normativo europeo, ovvero la capacità di agire plasmando l'area internazionale sulla base di determinate norme e principi.

Questo tipo di potere è peculiare nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali, ed è stato teorizzato nel 2002 da Ian Manners. Con il concetto di *Normative Power Europe*, Manners apre un dibattito che va oltre la capacità dell'UE di influenzare e diffondere i propri principi attraverso strumenti di *soft power*, perché identifica questo potere normativo come la capacità di influenzare cosa viene considerato "normale" nelle relazioni internazionali. La letteratura successiva sulla *Normative Power Europe* si focalizza specialmente sul problema più generale dell'identità europea e sulle conseguenze delle politiche normative europee, affrontando raramente il caso specifico delle relazioni sino-europee.

Per quanto riguarda il dibattito specifico sul rapporto UE-Cina, invece, gli studi disponibili tendono a prendere in considerazione aspetti rilevanti all'identità normativa europea, come la promozione dei diritti umani, esclusivamente all'interno di un'analisi più ampia delle relazioni bilaterali. Queste analisi si concentrano piuttosto su altri aspetti, come la diplomazia economica e istituzionale, la percezione strategica reciproca, le relazioni commerciali e i loro effetti spillover sulle politiche normative europee, oppure gli aspetti geostrategici e di sicurezza. Nel dibattito accademico sembra mancare una lettura unitaria che colleghi l'evoluzione storica del rapporto bilaterale con la Cina e l'affermazione dell'identità normativa europea, con i suoi limiti e le sue contraddizioni.

Infine, c'è una frammentazione di tipo temporale: è solo negli ultimi anni che la riflessione si sta riformulando per seguire da più vicino l'obiettivo europeo di promozione e protezione dei diritti umani. Alcuni studiosi hanno recentemente

approfondito il tema delle tensioni tra interessi economici e valori normativi, mentre altri autori affrontano quello della leadership europea, in particolare i suoi limiti all'interno dei fori multilaterali e del dialogo bilaterale UE-Cina.

La letteratura mostra quindi due tendenze: da una parte, quella di trattare le relazioni UE–Cina da una prospettiva prevalentemente, se non esclusivamente, economica o strategica, lasciando in secondo piano la dimensione identitaria e normativa dell'azione esterna europea; dall'altra parte, quella più recente di focalizzarsi esclusivamente sui risultati della politica normativa europea e le loro possibili motivazioni. Proprio questa mancanza di un approccio storico integrato rappresenta il principale punto di partenza della presente ricerca, che mira a ricostruire l'evoluzione storica delle relazioni tra Unione Europea e Cina utilizzando una nuova chiave di lettura, quella dell'impegno normativo europeo, e partendo dagli eventi di Tienanmen del 1989 fino ad oggi.

Dalla fine della Guerra fredda in poi, il ruolo internazionale dell'Unione Europea è stato sempre più spesso interpretato attraverso categorie diverse rispetto a quelle tradizionalmente utilizzate per analizzare la potenza degli Stati. In un sistema internazionale storicamente dominato da capacità militari, coercizione e controllo delle risorse materiali, l'Unione si presenta come un attore peculiare, la cui influenza esterna si fonda in larga misura sulla promozione di norme, standard giuridici e principi politici.

L'UE si rivela capace di plasmare l'arena delle relazioni internazionali e contribuire a definire ciò che è considerato legittimo e appropriato nelle relazioni internazionali, in particolare nei campi della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto. Questa dimensione normativa, però, non nasce come una strategia esplicita e pianificata, ma si forma progressivamente nel corso del processo di integrazione europea. L'esperienza storica del continente, segnata dai conflitti del Novecento, orienta il progetto europeo verso un modello fondato su cooperazione, *rule of law* e democrazia. Con la fine del bipolarismo, tali principi iniziano a essere proiettati anche all'esterno, trasformandosi gradualmente in obiettivi dichiarati dell'azione internazionale dell'Unione. La promozione dei diritti umani e della governance democratica diventa così parte integrante del linguaggio e

degli strumenti della politica estera europea, contribuendo alla costruzione di una specifica identità internazionale e istituzionale.

Il confronto con la Repubblica Popolare Cinese rappresenta uno dei terreni più significativi su cui questa identità normativa viene messa alla prova. La relazione sino-europea si sviluppa infatti all'incrocio tra due visioni profondamente diverse dell'ordine politico e giuridico internazionale. Da un lato, l'approccio europeo tende a presentare diritti umani, stato di diritto e garanzie democratiche come standard universali; dall'altro, la posizione cinese enfatizza i principi di sovranità, non interferenza e specificità storico-culturale, sostenendo una lettura gerarchica dei diritti dell'uomo che assegna priorità a stabilità e sviluppo economico. Dopo il 1989, con la crisi di Tiananmen e la ridefinizione degli equilibri globali, questo divario interpretativo diventa particolarmente evidente nelle sedi multilaterali e nei rapporti bilaterali, influenzando profondamente il dialogo politico tra le due parti.

L'analisi dei rapporti tra UE e Cina attraverso la lente dell'impegno normativo consente quindi di osservare non solo l'evoluzione di una relazione bilaterale, ma anche il processo di costruzione dell'*actorness* internazionale europea, cioè il grado in cui viene riconosciuta come attore attivo ed efficace nello scenario internazionale, che si lega inevitabilmente al potere normativo. L'azione normativa dell'Unione non si manifesta infatti soltanto come proiezione esterna di valori, ma anche come pratica di auto-definizione: attraverso la promozione di determinati standard, l'UE cerca di qualificarsi come attore distinto sia dalle grandi potenze statali tradizionali, sia dalle organizzazioni internazionali classiche. Allo stesso tempo, questa ambizione si scontra con vincoli strutturali interni, in particolare le divergenze tra Stati membri, diverse priorità economiche, e limiti istituzionali, e con resistenze esterne sempre più organizzate, provenienti da attori che contestano l'universalismo dei diritti e propongono modelli alternativi di governance.

L'intreccio tra costruzione dell'identità normativa europea e ascesa internazionale della Cina rende dunque il rapporto tra i due attori un caso di studio particolarmente utile per valutare la portata, le contraddizioni e i limiti della *Normative Power Europe*. Sarà proprio questa tensione tra ambizione normativa e

interesse politico-economici a costituire il filo conduttore dell'analisi storica che segue.

CAPITOLO I

UE E DIRITTI UMANI: ORIGINI, EVOLUZIONE E IDENTITÀ DELL'UE COME POTENZA NORMATIVA

1. La formazione dell'UE e della sua identità normativa: il contesto storico.

Al fine di comprendere l'attuale posizione europea in termini di promozione dei diritti umani, è necessario innanzitutto ricostruire quantomeno la fase finale di "costruzione" dell'Unione stessa, in cui questa formalizza e consolida la propria politica di protezione dei diritti umani, della democrazia, e dello stato di diritto. L'ultima grande spinta verso questo consolidamento formale è la fine della Guerra Fredda.

Nel 1989, la caduta del Muro di Berlino segna un punto di svolta epocale per l'ordine internazionale e per la Comunità Europea, a causa della fine del bipolarismo e della contrapposizione ideologica tra Est e Ovest, e della nascita di nuovi stati in Europa orientale. In questo contesto, i membri si rendono conto che la forza economica non sarà sufficiente in un mondo che non segue più la logica bipolare.¹ Sarà soprattutto la crisi nei Balcani degli anni successivi a confermare questi limiti, soprattutto a causa della sua vicinanza geografica: una Comunità puramente economica, pur essendo un attore molto forte sul piano commerciale, non ha gli strumenti adeguati a influenzare gli sviluppi politici e strategici nel proprio stesso continente.² Tuttavia, dotarsi di questi strumenti non sarà in alcun modo un processo rapido né tantomeno lineare, e si creerà un paradosso che costerà caro alla credibilità internazionale dell'Unione: se da un lato gli Stati

¹ Elena Calandri, "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani", in *«L'Europa si fa nelle crisi». Integrazione europea e crisi esterne prima e dopo Maastricht*, a cura di Elena Calandri, Simone Paoli and Giuliana Laschi (Bologna: Società Editrice il Mulino spa, 2023), p. 159.

² CVCE, "The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations", *CVCEeu* (2016): p. 2, https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/df06517b-babc-451d-baf6-a2d4b19c1c88/d4fd90c9-36d1-4130-8bc7-b36771dd0e43/Resources#98992164-b165-4482-8923-33c1b8408631_en&overlay.

membri identificano i diritti umani come componente fondamentale della Cooperazione Politica Europea, questo evidenzia la mancanza di una politica estera comune che prevalga sulle differenze nazionali.³

In questo scenario, la crescita economica e l'integrazione funzionalista degli stati non sono più abbastanza, bisogna rafforzare il potere politico, ma al contempo quest'ultimo necessita di legittimità esterna. Questa logica porta gli Stati membri della Comunità Europea a dotarsi di una nuova identità fortemente valoriale, presentandosi come attore normativo sul piano globale e promuovendo una politica estera di *soft power*. Questa politica si fonda sulla difesa di valori collettivi come multilateralismo, diritto internazionale e cooperazione, dove il rispetto dei diritti umani assume particolare importanza in quanto elemento fondamentale in quanto costitutivo dell'identità stessa europea.⁴

L'introduzione di principi e valori fondamentali all'interno della politica europea si sviluppa in modo progressivo a partire dal Trattato di Maastricht, che riconosce il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto come principio fondante dell'UE, oltre che condizione necessaria per l'eventuale adesione di nuovi Stati. In questo modo, la neonata UE inizia ad utilizzare il linguaggio dei diritti come strumento di autorappresentazione e di proiezione esterna. Da questo momento in poi, la dimensione dei diritti umani si diffonde a macchia d'olio nell'architettura europea, all'interno dei criteri di Copenaghen, sottoforma di clausole negli accordi con paesi terzi, negli accordi di associazione, nei documenti PESC, all'interno della Partnership Europa-Mediterranea. Sul piano interno, nel 2000 viene proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che codifica e raccoglie i diritti politici, civili economici e sociali, e che diventa giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona, diventando un pilastro della nuova architettura istituzionale dell'Unione.⁵

³ Toby King, "Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?", *EJIL* 10, no. 2 (1999): pp. 316-318.

⁴ Ian Manners, "The symbolic manifestation of the EU's normative role in world politics" in *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis*, a cura di Elgström O., Smith M. (Routledge, London, 2006), pp. 69-73.

⁵ Daniel C. Thomas, "Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity", *Journal of European Public Policy* 13, no. 8, 2006, p. 1190.

2. Le prime politiche che costruiscono il “normative power”.

Questa tesi non vuole approfondire cosa significa “essere potenti” o “influenti” nella scacchiera internazionale, né da cosa derivi effettivamente suddetto potere politico, ma mentre le istituzioni europee muovono i primi passi verso la graduale acquisizione di *normative power*, nel corso degli anni Novanta gli Stati membri si trovano di fronte ad opportunità concrete per affermare politicamente l’Unione Europea all’interno della comunità internazionale. Queste opportunità sono estremamente convenienti per la politica europea: gli eventi di Tienanmen, la fine dell’apartheid in Sudafrica,⁶ le nuove dinamiche regionali in America Latina⁷ e la crisi nei Balcani sono contesti che offrono agli europei il campo d’azione per consolidare la propria soggettività e mettere in pratica il nuovo approccio normativo. È in questo momento che l’identità normativa si cristallizza gradualmente nell’azione esterna europea.

Normative Power Europe

Il concetto di *normative power* si inserisce nel più ampio dibattito sul ruolo internazionale dell’Unione europea e sulla natura del suo potere esterno. A differenza delle interpretazioni tradizionali delle relazioni internazionali, che tendono a misurare l’influenza degli attori principalmente in termini di capacità materiali, militari o economiche, la letteratura sul potere normativo dell’UE si concentra sulla sua capacità di definire, promuovere e diffondere norme, valori e standard di comportamento nello spazio internazionale.

Le origini di questo filone di studi sono fatte risalire al lavoro di Ian Manners, che ha introdotto il concetto di “*Normative Power Europe*”.⁸ Manners parte dall’idea che l’Unione Europea rappresenti un attore internazionale qualitativamente diverso rispetto agli Stati tradizionali, in quanto fondata su un insieme di norme costitutive come la pace, la democrazia, i diritti umani, lo stato

⁶ Commissione Europea, MEMO/95/95 “La Repubblica Sudafricana e l’Unione Europea”, 29 giugno 1995.

⁷ Paolo Wulzer, “Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE: connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell’ordine liberale”, *De Europa* 5, no. 1 (2022): 25-40.

⁸ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002).

di diritto e il multilateralismo, che non solo rappresentano la sua identità interna, ma plasmano anche il suo comportamento esterno. Manners ritiene che nel dibattito sul potere dell'Unione Europea ci sia un problema di base, ovvero l'idea di potere normativo utilizzata ad esempio da Carr e Duchêne viene declinata in termini di strutture di potere vestfaliane e di apparente somiglianza ad uno stato-nazione, e questo ne limita l'efficacia.⁹ Anche la definizione di *soft power* non è sufficiente: Nye definisce il *soft power* come la capacità di indirizzare le volontà altrui affinché gli altri desiderino ciò che desideri tu, utilizzando elementi tangibili quali l'ideologia, la cultura e le istituzioni. Secondo questa definizione, il *soft power* avrebbe anche comportato il possesso di una cultura o ideologia attraente e la creazione di istituzioni attraenti che fossero in grado di limitarne le azioni degli Stati. Nella prospettiva di Manners, il potere dell'UE non riflette la concezione tradizionale poiché non risiede primariamente nella coercizione o nella capacità di incentivazione materiale, bensì nella capacità di rendere "normale" ciò che è considerato appropriato nelle relazioni internazionali.¹⁰

A partire da questo contributo fondativo, la letteratura si è rapidamente sviluppata, dando vita a un dibattito ampio e articolato. Una prima linea di riflessione si è concentrata sul fondamento storico e istituzionale del potere normativo europeo, sottolineando come l'esperienza dell'integrazione europea, nata dalle macerie della Seconda Guerra Mondiale e costruita intorno al rifiuto della guerra come strumento politico, abbia prodotto un attore profondamente segnato da una logica post-vestfaliana. In questo senso, il potere normativo dell'UE viene spesso interpretato come il risultato di una specifica traiettoria storica, piuttosto che come una semplice strategia di politica estera.¹¹

Accanto a questo filone, si è sviluppata anche una riflessione più critica, volta a chiarire "se" e "in che misura" l'UE possa essere considerata un vero e proprio attore internazionale: qui il concetto di *actorness*, elaborato in precedenza nella letteratura sulle organizzazioni internazionali, viene riletto in chiave normativa. L'*actorness* definisce la capacità di azione, ovvero il grado in cui un

⁹ Ivi, p. 239.

¹⁰ Ibidem; Teija Tiilikainen, "The EU's International Identity and the Construction of the International Order", *European Review of International Studies* 1, 1 (2014): p. 127.

¹¹ Ibidem.

attore è riconosciuto come attore internazionale attivo ed efficace, capace di formulare politiche e agire in modo autonomo.¹² Non si tratta soltanto di verificare se l'UE possieda capacità decisionali, strumenti o riconoscimento esterno, ma di comprendere come e attraverso quali pratiche l'Unione agisca come promotrice di norme. In questa prospettiva, il potere normativo non è dato una volta per tutte, ma si costruisce e si rafforza nel tempo attraverso politiche, discorsi e interazioni con altri attori internazionali. Il contributo di Whitman si colloca precisamente in questo punto del dibattito, proponendo una riflessione sulla cosiddetta “*normative turn*” nella teoria delle relazioni internazionali applicata all'Unione Europea.¹³ Whitman sottolinea come il concetto di potere normativo abbia avuto il merito di spostare l'attenzione dalla questione se l'UE “conti” nel sistema internazionale a quella del tipo di potere che essa esercita. Allo stesso tempo, l'autore invita a non assumere la dimensione normativa come intrinsecamente benevola o incontestabile, ma a interrogarsi sulle condizioni, sui limiti e sulle contraddizioni dell'azione normativa europea.

Nel corso del tempo, lo stesso Manners ha contribuito a rivedere e raffinare il concetto, come emerge chiaramente nei suoi lavori successivi, ad esempio nell'articolo del 2013. Qui l'autore riconosce che il potere normativo europeo non può essere analizzato in modo astratto o idealizzato, ma deve essere valutato alla luce delle trasformazioni del contesto globale e delle tensioni interne all'Unione. Il *normative power* dell'UE appare quindi contingente, contestato e soggetto a erosione, soprattutto in un sistema internazionale sempre più caratterizzato da competizione geopolitica e da modelli alternativi di governance.¹⁴

Un'ulteriore prospettiva più recente, infine, lega strettamente il potere normativo dell'UE alla questione dell'*actorness* internazionale, l'identità internazionale europea. Secondo questa prospettiva, l'UE non si limita a proiettare norme all'esterno, ma costruisce la propria identità internazionale proprio

¹² Yann Richard e Gilles Van Hamme, “The European Union as an Actor in International Relations a Geographical Assessment of European Actorness.” *L'Espace géographique* 42, no. 1 (2013): 15.

¹³ Richard G Whitman, “The neo-normative turn in theorising the EU's international presence”, *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): pp. 174-175.

¹⁴ Ian Manners, “Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics”, *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): pp. 319-321.

attraverso tale proiezione. L'azione normativa diventa così uno strumento di *self-definition*, attraverso il quale l'Unione cerca di affermarsi come attore distinto sia dalle grandi potenze tradizionali, gli "stati-nazione", che dalle organizzazioni internazionali, e viene vista allo stesso tempo come una pratica esterna e un processo interno, profondamente legato al modo in cui l'UE concepisce sé stessa nel sistema internazionale.¹⁵

Nel complesso, la letteratura sul *normative power* è molto ampia, ma in generale mostra come il potere normativo europeo non sia né puramente retorico, né automaticamente efficace. Esso si sviluppa quando identità, istituzioni e pratiche coincidono, ed è influenzato tanto da fattori interni, quanto dalle reazioni degli attori esterni. Proprio per questo, rappresenta un concetto particolarmente utile per analizzare l'evoluzione dell'azione esterna dell'UE, soprattutto nei contesti in cui l'Unione cerca di conciliare ambizioni normative e interessi materiali.

Gli impegni in paesi terzi

Con l'obiettivo di rafforzamento del proprio profilo internazionale, la CE utilizza i diritti umani come criterio di riferimento politico e identitario in una serie di interventi in paesi terzi a cavallo tra anni Ottanta e Novanta. Tuttavia, questi interventi non sono sempre esempi credibili dell'impegno comunitario per la promozione dei diritti umani.

Uno degli interventi più significativi in quanto esemplare dei limiti europei è quello del Sudafrica dell'apartheid, contesto in cui la CE agirà in modo tardivo e riluttante. Nel 1977 la Comunità condanna formalmente la segregazione razziale e introduce un Codice di condotta per le aziende europee sul territorio sudafricano, sottolineando in particolare i diritti sociali dei lavoratori e delineando principi guida da seguire. Questa misura comunque ha dei limiti, poiché il Codice non prevede un organo comunitario per controllarne l'osservanza, né tantomeno sanzioni in caso di mancata conformità, lasciando il compito di monitoraggio in

¹⁵ Tiilikainen. "The EU's International Identity and the Construction of the International Order", op. cit., p. 131.

mano agli Stati membri.¹⁶ È nella metà degli anni Ottanta che la CE porta avanti una politica più concreta e che il tema sembra diventare più centrale nel dibattito europeo: nel 1985 vengono adottate sanzioni comuni e restrizioni economiche e diplomatiche, che comportano costi materiali non irrilevanti per alcuni Stati membri.¹⁷ È importante notare, però, che le sanzioni vengono adottate a causa delle forti pressioni da parte dei paesi africani e dalle Nazioni Unite.¹⁸ Nel 1986 viene approvata una dichiarazione che collega esplicitamente la normalizzazione dei rapporti con Pretoria all'abolizione dell'apartheid e al rilascio dei prigionieri politici, diventando effettivamente uno dei primi esempi di condizionalità politica applicata dalla CE.¹⁹ Negli anni successivi viene ripresa gradualmente la cooperazione con il Paese a seguito della liberazione di Nelson Mandela nel 1990, e vengono sospese le sanzioni con l'inizio nei negoziati costituzionali.²⁰

Un'evoluzione altrettanto significativa, e un esempio più credibile di promozione dei diritti umani nell'azione esterna comunitaria, è quella delle relazioni con i Paesi ACP, che si definiscono attraverso le varie Convenzioni di Lomé (1975, 1979, 1984, 1989). Questo sistema di cooperazione allo sviluppo parte come un partenariato basato sull'aiuto finanziario e sull'accesso preferenziale al mercato europeo per i paesi partner, e col tempo si arricchisce progressivamente di elementi politici: nelle prime convenzioni non era prevista alcuna condizionalità democratica, mentre con Lomé III (solo nel preambolo) e IV la Comunità introduce riferimenti espliciti allo Stato di diritto, alla tutela dei diritti umani e alle libertà fondamentali come base dei rapporti di cooperazione.²¹ Questo processo, che diventerà sistematico dopo il 1992 con la diffusione delle

¹⁶ Kostantinos G. Margaritis e Katerina M. Dokianaki, "The European Position towards South Africa during the Apartheid Period", *THE NEWJURIST* (2010): pp. 761-762.

¹⁷ Comitato Economico e Sociale Europeo, "Parere in merito alle relazioni tra l'Unione Europea ed il Sudafrica", *Gazzetta ufficiale n. C 082 del 19/93/1996 pag. 0040*, 20 dicembre 1995.

¹⁸ Darryl C. Thomas, "United Nations Sanctions - South Africa for Apartheid." EBSCO, <https://www.ebsco.com/research-starters/diplomacy-and-international-relations/united-nations-sanctions-south-africa>.

¹⁹ Commons and Lords Hansard, Common Sitting of 1 July 1986, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1986/jul/01/european-council#:~:text=The%20Council%20concentrated%20on%20five,which%20we%20are%20already%20giving>.

²⁰ South African History Online. "The European Community announces that it will lift economic sanctions against South Africa", 16 marzo 2011. <https://sahistory.org.za/dated-event/european-community-announces-it-will-lift-economic-sanctions-against-south-africa>.

²¹ Comunità Europea, Quarta Convenzione ACP-CEE, *Gazzetta ufficiale n. L 229 del 17/08/1991 pag. 0003 – 0280*.

cosiddette “clausole dei diritti umani”, contribuisce a consolidare l’idea che l’azione esterna europea debba poggiare su principi universalistici e non esclusivamente su logiche economiche.²² Le novità inserite in Lomé III e IV testimoniano il crescente tentativo europeo di legare aiuti e cooperazione a standard politici minimi. Attraverso la cooperazione strutturata con il Sud globale, la CE inizia quindi a elaborare un modello normativo distinto.

Un ulteriore ambito in cui l’identità normativa della Comunità assume rilevanza è quello delle transizioni politiche in America Latina.²³ Tra la fine degli anni Settanta e gli anni Novanta, la regione vive un’importante transizione, dove molti paesi passano da dittature militari a sistemi democratici; in questo contesto, e soprattutto in seguito al processo di adesione di Spagna e Portogallo, la CE sostiene il ritorno alla democrazia mediante accordi politici, programmi di aiuto e partenariati economici che includono riferimenti espliciti al rispetto dei diritti fondamentali.²⁴ Nel 1987 si avvia un quadro di cooperazione, il Processo di San José, volto soprattutto a quei paesi della regione centroamericana impegnati in conflitti civili.²⁵ In queste riunioni la CE insiste sulla necessità di soluzioni negoziate, sulla tutela dei diritti umani e sulla creazione di istituzioni democratiche, e sostiene finanziariamente programmi di pacificazione e monitoraggio elettorale in Nicaragua, El Salvador e Guatemala.²⁶ Infine, i Dodici includono nei propri strumenti finanziari volti ai paesi dell’America Latina clausole che favoriscono questi valori normativi.²⁷ L’impegno riflette una concezione della stabilità politica fondata non più esclusivamente su incentivi economici, ma anche sulla promozione istituzionale di principi democratici condivisi.²⁸

²² Silvia Giopp, “The European Union and the struggle for human rights – From the ECHR to the Treaty of Lisbon: the EC/EU strategies to affirm human rights within and outside Europe”, Università di Padova, 2016, p. 51.

²³ Wulzer, “Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE”, op. cit., p. 31.

²⁴ Ivi, pp. 31-32.

²⁵ Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José, “*Comunicado conjunto de la Reunión Ministeriales de San José*”, San José, Costa Rica, aprile 1984.

²⁶ Ibidem.

²⁷ European Union External Action, “Latin America-Europe: the ‘other’ transatlantic relationship”, 19 Ottobre 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-europe-%E2%80%98other%E2%80%99-transatlantic-relationship_en?utm_.

²⁸ Commissione Europea, “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale su un nuovo partenariato Unione europea/America latina all'alba del XXI secolo”, COM(99) 0105, 19 marzo 1999.

L'azione internazionale della Comunità si intreccia così con l'emergere di una capacità di influenza normativa che lega credibilità esterna, valori e condizionalità politica, anticipando gli sviluppi che caratterizzeranno l'Unione europea negli anni successivi.²⁹ Tuttavia, inizialmente, la loro applicazione rimane estremamente influenzata dal contesto geopolitico della Guerra Fredda e dalla volontà dei Dodici di apparire uniti. Nonostante ciò, i casi del Sudafrica, dei paesi ACP e dell'America Latina evidenziano una crescente propensione e attenzione da parte della CE a integrare i diritti fondamentali nella propria azione esterna, anticipando quello che, dopo Maastricht, diventerà un pilastro riconosciuto dell'identità della futura Unione Europea.³⁰

La risposta agli eventi di Tienanmen

L'atteggiamento comunitario nei confronti della Repubblica Popolare Cinese (RPC) in tema di diritti umani fino alla vigilia di giugno 1989 è piuttosto benevolo, basato sull'idea che il paese stia progredendo e lavorando per lasciarsi alle spalle l'eredità della rivoluzione culturale nel regime Maoista. Le relazioni sino-europee tra il 1975, quando iniziano le relazioni diplomatiche, e il 1989 sono esclusivamente sviluppate in base a obiettivi strategici economici e politici.³¹ In Europa si pensa, o piuttosto si decide di credere, che i vertici del partito siano realmente interessati ad una trasformazione culturale e politica in termini di diritti umani, anche se questi continuano ad essere violati sistematicamente all'interno dei piani più bassi del partito, del sistema carcerario e della polizia.³² Questo velato disinteresse per la situazione cinese, in realtà, non è una tendenza esclusivamente europea, ma piuttosto dell'intera comunità internazionale.³³ Analizzando i documenti relativi alle relazioni esterne europee, gli unici

²⁹ Vedi ad esempio: Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi", COM(95) 216, 25 marzo 1995.

³⁰ Ibidem.

³¹ Kay Möller, "Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union", *The China Quarterly* 169, 2002, pp. 14-15

³² Calandri, "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani", op. cit., p. 172.

³³ Philip Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China." *The China Quarterly* 169 (2002): p. 47.

“impegni” dei Dodici fino al 1989 nei confronti della Cina che fanno riferimento ai diritti umani sembrano essere esclusivamente relativi alla questione del Tibet, del Taiwan, delle esecuzioni di massa e della situazione dei preti Cattolici cinesi.³⁴ In generale, non sembra esserci mai stata una dichiarazione ufficiale da parte degli Stati membri sulla situazione dei diritti umani in Cina. La repressione del governo verso le proteste del 1989 è un punto di svolta importantissimo nelle relazioni sino-comunitarie, nonché punto di partenza dell’analisi storica che si vuole analizzare con questa tesi.

I primi episodi di disordine si verificano già qualche anno prima, dal 1986, insieme all’emergere di un certo livello di ribellione politica: ci sono voci, seppur flebili, di opposizione, e soprattutto emergono scontenti per i lenti risultati delle modernizzazioni avviate nel 1978 con la leadership di Deng Xiaoping. Queste voci provengono da studenti ed intellettuali del contesto urbano, dove la trasformazione economica tarda a generare i risultati economici e politici attesi.³⁵ La situazione accelera drasticamente nell’aprile del 1989: la commemorazione per la morte di Hu Yaobang, ex Segretario generale del Partito Comunista Cinese e stretto collaboratore di Deng Xiaoping, diventa una manifestazione di protesta dove si invocano libertà di stampa, apertura politica, democrazia e la fine della corruzione e della tortura. Le manifestazioni si diffondono a macchia d’olio nel Paese ed esplodono in concomitanza con la visita di Gorbaciov a Pechino, che permette ai manifestanti di sfruttare la visibilità data dalla stampa internazionale presente all’importante evento, che rappresenta la riconciliazione delle due potenze comuniste. Nonostante il movimento si stesse ormai indebolendo, dopo aver imposto la legge marziale il 19 maggio, tra il 3 e il 4 giugno il governo cinese decide di liberare le piazze e reprimere le proteste utilizzando l’esercito, estendendo poi la repressione in tutto il paese, ordinando anche una serie di esecuzioni.³⁶

Questa svolta autoritaria e repressiva del partito preoccupa gli europei, che

³⁴ Ivi, p. 48.

³⁵ Calandri, “Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani”, op. cit., pp. 168-169.

³⁶ Ivi, p. 151.

a fine maggio avevano cercato di fare pressione al governo cinese per aprire il dialogo con gli studenti,³⁷ pur continuando la preparazione degli incontri della commissione congiunta³⁸ previsti a Bruxelles il 6 giugno.³⁹ Nella dichiarazione stampa del 5 giugno, la Commissione “deplora la brutale repressione del popolo di Pechino”, annulla la riunione della commissione congiunta, che avrebbe dovuto svolgersi quel giorno con il Ministro cinese Zheng Tuobin, e le consultazioni ad alto livello del giorno successivo, e avverte la Cina che il loro rapporto di cooperazione rischierebbe di essere compromesso in modo definitivo nel caso in cui il governo cinese continuasse in questa direzione autoritaria, mettendo a repentaglio “la politica di apertura e riforma seguita fino ad allora”.⁴⁰ Il Consiglio europeo, dopo aver condannato pubblicamente la repressione il 6 giugno,⁴¹ dichiara anche che il rispetto dei diritti dell’uomo e delle richieste della popolazione “è un elemento essenziale per il proseguimento della politica di riforme e di apertura che è stata appoggiata dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri” e decide di adottare delle misure sanzionatorie:

Nelle attuali circostanze, il Consiglio europeo ritiene necessario adottare le seguenti misure:

- *Evocazione della questione dei diritti dell’uomo in Cina presso le istanze internazionali appropriate; richiesta che osservatori indipendenti possano assistere ai processi e visitare le prigioni,*
- *interruzione della cooperazione militare e blocco del commercio delle armi con la Cina da parte degli Stati membri,*
- *sospensione dei contatti ministeriali bilaterali e ad alto livello,*
- *aggiornamento di nuovi progetti di cooperazione, sia della Comunità che degli Stati membri,*
- *limitazione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica solo alle azioni che potrebbero conservare un senso nelle attuali circostanze,*

³⁷ Möller, “Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions”, op. cit., pp. 15-16.

³⁸ La Commissione mista CEE/Cina era l’organo principale della collaborazione bilaterale.

³⁹ Calandri, “Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani”, op. cit., p. 150.

⁴⁰ Commissione della Comunità europea, comunicato stampa del 5 giugno 1989, IP/89/425.

⁴¹ Commissione, Bollettino delle Comunità europee, n. 6. 1989, punti 2.3.2 e 2.4.1.

- *prolungamento da parte degli Stati membri dei visti agli studenti cinesi che lo desiderano.*⁴²

Le relazioni diplomatiche e di cooperazione economica vengono dunque limitate, e viene introdotto l'embargo degli armamenti. Questa misura è un elemento di grande rilevanza soprattutto per le future evoluzioni del rapporto bilaterale tra Cina e UE. È importante notare, però, che la dichiarazione non è giuridicamente vincolante, come non lo sarà nemmeno il Codice di Condotta del 1998: il Codice è un documento operativo del Consiglio che mira a regolare il commercio delle armi degli Stati membri. Nei vari criteri da seguire rientra anche il rispetto dei diritti umani, con l'obiettivo di evitare violazioni nel paese di destinazione.⁴³

In linea con queste misure, inoltre, la Comunità Europea si impegna da subito sul piano multilaterale, in particolare presso le Nazioni Unite: sarà proprio in questo foro internazionale, però, che i problemi interni strutturali indeboliranno l'azione esterna comunitaria. In una prima fase, gli europei godono di un vasto interesse internazionale riguardo gli eventi di Piazza Tienanmen, che resteranno al centro della discussione durante tutta la quarantunesima sessione della *United Nations Subcommission on human rights*.⁴⁴ Tuttavia, non c'è un consenso così generalizzato sul condannare in modo duro la Cina: alcuni paesi asiatici, in particolare India, Giappone e i paesi dell'ASEAN, ma anche l'Australia e gli Stati Uniti, hanno un atteggiamento più conciliante. La linea intrapresa dall'amministrazione Bush è sicuramente quella che sin dall'inizio preoccupa maggiormente la Comunità Europea. Nonostante le sanzioni annunciate dal Presidente americano il 5 giugno, a fine mese il Sottosegretario di Stato Lawrence Eagleburger e il consigliere per la Sicurezza nazionale Brent Scowcroft incontrano segretamente Deng Xiaoping a Pechino: per il Dipartimento di Stato, gli interessi geostrategici a lungo termine nel mantenere un rapporto a lungo termine con la Repubblica Popolare Cinese (RPC) sono troppo importanti per essere sacrificati in

⁴² Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Madrid, 26/27 giugno 1989.

⁴³ Consiglio dell'Unione Europea, Codice di condotta europeo per l'esportazione di Armi, Bruxelles, Bruxelles, 5 giugno 1989.

⁴⁴ Ann Kent, "China and the International Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring, 1989-1994." *Human Rights Quarterly* 17, no. 1 (1995): pp. 10-11.

nome di questioni di diritti umani.⁴⁵ Lo stesso Scowcroft dichiarerà che “l’obiettivo del viaggio non era mai stato quello di negoziare, non c’era ancora nulla da negoziare, ma piuttosto uno sforzo per mantenere aperte le linee di comunicazione”.⁴⁶ I Dodici, invece, restano fermi sulla loro idea di rapporto virtuoso tra democrazia e sviluppo economico, e tentano di sfruttare l’interesse per la cooperazione e l’assistenza economica per influenzare la dirigenza cinese.⁴⁷ Paradossalmente, è proprio quello che farà anche il governo cinese, convinto che gli europei si sarebbero dimenticati presto della repressione in nome dei propri interessi economici.

La sessione annuale della Sottocommissione che si tiene ad agosto è un momento importante nella storia del multilateralismo internazionale e dell’azione degli Stati europei nel campo dei diritti umani. Il 31 agosto viene adottata la risoluzione 1989/5, *Situation in China*:

The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

Concerned about the events which took place recently in China and about their consequences in the field of human rights,

- 1. Requests the Secretary-General to transmit to the Commission on Human Rights information provided by the Government of China and by other reliable sources;*
- 2. Makes an appeal for clemency, in particular in favour of persons deprived of their liberty as a result of the above-mentioned events.*⁴⁸

Una particolarità della risoluzione, che sarà importante per l’azione di controllo futura della Sottocommissione, è che viene adottata con voto segreto su proposta francese. Questo permette di ovviare la forte pressione diplomatica che la Cina

⁴⁵ Calandri, “Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani”, op. cit., p. 153.

⁴⁶ The George Washington University, “Tienanmen Square, 1989: The Declassified History”, *The National Security Archive*, 1 Giugno 1999, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB16/index.html#1-6>.

⁴⁷ Calandri, “Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani”, op. cit., p. 154.

⁴⁸ UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Situation in China*, E/CN.4/Sub.2/RES/1989/5, Ginevra, 31 agosto 1989.

stava mettendo a delegazioni ed esperti,⁴⁹ ma per quanto la risoluzione costituisca indubbiamente un successo per gli Occidentali, resterà uno degli unici. Sul piano multilaterale, l'azione verso la Cina si sviluppa in modo incerto e discontinuo: all'Assemblea Generale dell'autunno 1989, i Paesi Bassi tentano di far adottare una risoluzione sui diritti di associazione e di protesta che, pur senza menzionare esplicitamente la Cina, è chiaramente ispirata agli eventi di giugno. La proposta, però, viene rapidamente sommersa da una valanga di emendamenti, perde sostegno politico e viene infine ritirata, segnando una battuta d'arresto significativa.⁵⁰ L'Europa si trova presto isolata e la sua azione indebolita, specialmente a causa del cambio di passo di Giappone e Stati Uniti, che riprendono i contatti politici con Pechino già a partire da settembre 1989.

L'insuccesso all'Assemblea Generale pesa molto sulla 46° sessione della Commissione ONU per i Diritti Umani tra febbraio e marzo dell'anno successivo. In questa occasione, gli Stati si mostrano scettici sulla possibilità di una condanna formale della Cina, e la bozza di risoluzione presentata ha un tono prudente. Il documento finale sarà un testo ancora più attenuato grazie all'intensa campagna diplomatica cinese, in cui la questione dei diritti umani viene presentata come una questione di affari interni.⁵¹ Il testo che ne risulta si limita a richiamare la necessità di rispettare i diritti umani e invita Pechino a fornire ulteriori informazioni alla sessione successiva. Perfino questa formulazione però si rivela difficile da far passare, e la risoluzione viene bloccata attraverso la *no-action motion*.⁵² Pochi mesi dopo, anche l'attesa risoluzione sulla situazione in Tibet presso la Sottocommissione si rivela un fallimento.

Parallelamente, le sanzioni adottate dalla CEE rivelano ben presto la loro fragilità. Nei pochi mesi che vengono mantenute, si applicano con numerose eccezioni e con un atteggiamento generalmente prudente. Le relazioni a basso livello riprendono già dopo l'estate, mentre la cooperazione economica resta formalmente congelata anche se, come previsto a Madrid, continuano a essere portati avanti i progetti approvati prima degli eventi di giugno. Il Regno Unito e il

⁴⁹ Kent, "China and the International Human Rights Regime", op. cit., p. 16.

⁵⁰ Ivi, pp. 18-19.

⁵¹ Ivi, pp. 19-20.

⁵² Ivi, p. 20.

Portogallo ottengono sin da subito una deroga ai contatti diplomatici per via dei negoziati su Hong Kong e Macao, mentre la sospensione della cooperazione culturale viene interpretata in modo flessibile, evitando di interrompere programmi accademici o scambi scientifici.⁵³ Complice della fragilità europea è sicuramente il rapido mutamento del contesto internazionale di fine 1989, che spinge la questione cinese ai margini dell'agenda europea e, contemporaneamente, offre alla Cina occasioni di riscatto. La crisi del Golfo e il processo di pace in Cambogia permettono alla dirigenza di Pechino di dimostrare cooperazione a livello internazionale e uscire dall'isolamento.⁵⁴ L'impopolarità delle sanzioni tra numerosi Stati in via di sviluppo indebolisce esponenzialmente la posizione della Comunità, a cui si aggiungono i limiti pratici dell'azione contro la Cina, che non avendo ratificato molte delle convenzioni internazionali sui diritti umani, tecnicamente non può essere accusata di violazioni in senso formale. Un altro elemento che incide fortemente sul ripensamento europeo, infine, è il riposizionamento statunitense.⁵⁵ Di conseguenza, la CE nell'ottobre 1990, sotto presidenza italiana, decide di normalizzare gradualmente i rapporti: riprendono i contatti ministeriali, i programmi culturali e scientifici e i finanziamenti internazionali, mentre restano in vigore solo l'embargo sulle armi e il divieto di cooperazione militare.⁵⁶

Negli stessi mesi, all'interno della Comunità Europea prende forma un cambiamento che va ben oltre il rapporto con Pechino. La fine della contrapposizione bipolare spinge i Dodici a riformulare il proprio profilo esterno, facendo dei diritti umani un terreno di azione sempre più centrale. È in questo quadro che la CE avvia nuove iniziative contro razzismo e xenofobia in Europa occidentale ed elabora gli strumenti accennati precedentemente. Nel 1991 il Consiglio europeo di Lussemburgo sancisce in modo esplicito questa svolta, affermando che democrazia e diritti fondamentali devono rappresentare il criterio di riferimento per i rapporti della Comunità con i Paesi terzi, posizione ribadita

⁵³ Calandri, "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani", op. cit., p. 156.

⁵⁴ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China", op. cit., p. 50.

⁵⁵ Calandri, "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani", op.cit., p. 156.

⁵⁶ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China", op. cit., p. 50.

nei mesi successivi anche in relazione ai processi di riconoscimento degli Stati sorti dalla dissoluzione jugoslava.⁵⁷ Con l'avvio del 1991, mentre l'URSS si avvia verso il collasso, in Europa si diffonde l'illusione che anche la Cina sia destinata a una trasformazione simile: una lettura che si rivelerà del tutto errata, ma che contribuisce a consolidare il ritorno della normalità nei rapporti sino-europei, lasciando sullo sfondo la questione del rispetto dei diritti umani.⁵⁸

Nella primavera del 1991, durante la sessione della Commissione ONU per i diritti umani, la Cina torna ad essere menzionata nei dibattiti generali sulle violazioni nel mondo, senza che venga presentata alcuna risoluzione specifica. La questione riemerge nell'agosto 1991, quando la Sottocommissione approva una nuova risoluzione dedicata alla situazione in Tibet, poiché le ONG avevano concordato un meccanismo di alternanza tra le questioni di Cina e Tibet in modo aggirare le resistenze diplomatiche. La risoluzione denuncia la violazione continua dei diritti fondamentali della popolazione tibetana e chiede a Pechino di rispettarne pienamente l'identità culturale e religiosa. Il risultato è significativo, perché mette in discussione non più un singolo episodio circoscritto, come quello di Tienanmen, ma le politiche strutturali della RPC.⁵⁹

La sessione del 1992 della Commissione ONU inizia a mettere in luce una grande divisione politica: le divisioni tra gli Stati occidentali emergono chiaramente, proprio nel momento in cui la Comunità Europea prova, per la prima volta, a esercitare un coordinamento politico più stretto subito dopo Maastricht. Gli Stati membri della Comunità, guidati dalla Germania, presentano una risoluzione, ma lo fanno senza consultare gli altri Paesi del *Western European and Other Group* (WEOG), provocando irritazione di Stati Uniti, Australia e Giappone. Washington, in particolare, teme interferenze con la propria "*One China Policy*", e spinge per una risoluzione più generica che includa anche la questione del Tibet. Alla fine, la Comunità Europea cede alle pressioni americane e accetta un testo più annacquato. Tuttavia, nel momento decisivo, gli Stati Uniti mostrano scarso interesse, probabilmente perché la loro insistenza non era stata

⁵⁷ Calandri "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani", op.cit., p. 177.

⁵⁸ Ivi, p. 159.

⁵⁹ Kent, "China and the International Human Rights Regime", op. cit., p. 23.

altro che il tentativo di dimostrare preoccupazione per i diritti umani, senza una vera disponibilità di sacrificare il rapporto economico strategico con Pechino.⁶⁰

Nel complesso, la risposta europea immediata alla repressione del 1989 rivela una tensione costante tra volontà politica e capacità effettiva di incidere a livello internazionale. Tra il 1991 e il 1992, l'azione della CE mostra tutti i suoi limiti: mentre la pressione internazionale si attenua rapidamente, il fronte occidentale si frammenta e la Cina riesce a bloccare ogni risoluzione rilevante nelle sedi ONU, sfruttando sia gli strumenti procedurali che il sostegno del Sud globale. Ciò che emerge è una distanza crescente tra l'ambizione europea e il contesto geopolitico in cui tale aspirazione deve operare.

La fase che si chiude nel 1992 lascia dunque un bilancio ambivalente: da un lato, la CE ha manifestato una reazione relativamente coerente e più compatta rispetto a Stati Uniti e Giappone; dall'altro, l'assenza di risultati concreti a livello multilaterale evidenzia la fragilità di un approccio fondato quasi esclusivamente sulla leva normativa. Proprio questo scarto tra principi e capacità di influenza diventa il punto di partenza della fase successiva, in cui il caso cinese rientra in un dibattito più ampio sul significato e sull'universalità dei diritti umani all'interno del nuovo ordine mondiale. In questo contesto, la dimensione valoriale e quella strategica iniziano a intrecciarsi in modo sempre più evidente.

La crisi nei Balcani

La fine della Guerra Fredda corrisponde al tracollo dell'ideologia comunista, oltre che del sistema bipolare, segnando un punto di non ritorno per i regimi socialisti dell'Europa Orientale, tra cui quello in Jugoslavia. Già dal 1980, nel regime jugoslavo iniziano a emergere fratture interne, soprattutto dopo la morte del leader socialista Tito, a cui segue una leadership debole e priva della stessa autorevolezza e abilità. Alla fine degli anni Ottanta, le tensioni interne assumono una caratterizzazione nazionalista e diventano sempre più forti, e i leader politici delle repubbliche federali abbandonano l'ideologia comunista a favore del nazionalismo e della riscoperta dell'identità repubblicana. Nel

⁶⁰ Ivi, p. 26.

frattempo, gli europei osservano la situazione con attenzione e riguardo, preoccupati per un'eventuale dissoluzione della federazione.

Quando la violenza esplode tra il 1990 e il 1991, il contesto internazionale è complesso, ma sembra giocare a favore degli europei: l'Unione Sovietica è verso il collasso, troppo impegnata a risolvere i propri problemi interni per poter anche solo pensare di intervenire nei Balcani, nonostante sia una zona di tradizionale influenza e con cui ha un legame culturale e religioso; gli Stati Uniti adottano un approccio distaccato e poco interessato, lasciando agli europei lo spazio di manovra per gestire da soli una questione in una zona estremamente vicina ai loro interessi e confini, più che a quelli americani; la Comunità Economica Europea, infine, era stata un attore economico rilevante nella regione, firmando accordi commerciali e di cooperazione, e la vicinanza fisica di alcuni Stati membri come l'Italia ha fatto sì che le Repubbliche di Croazia e Slovenia fossero ormai molto legate al commercio interno europeo. Gli europei hanno quindi l'opportunità di prendersi l'impegno di mediare la crisi e dimostrare la forza e l'unità delle nuove istituzioni: la frase dell'allora Presidente del Consiglio CE Jaques Poos, "*This is the hour of Europe*", descrive perfettamente il sentimento europeo alla vigilia della dissoluzione jugoslava.⁶¹ Parallelamente, nelle dichiarazioni del Consiglio Europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991 viene ufficializzata l'adozione dei diritti umani e il rispetto della democrazia come obiettivo della politica internazionale dell'UE.⁶²

In realtà, questo ottimismo iniziale riguardo la Jugoslavia non durerà a lungo. Nell'ottobre 1991, un articolo di *Le Monde diplomatique* descrive lo stato di confusione politica della CE, incapace di reagire coerentemente alle trasformazioni geopolitiche dovute alla fine del bipolarismo.⁶³ L'Europa è "*à hue et à dia*", e si trova nel bel mezzo dei negoziati per il Trattato di Maastricht, mentre con la dissoluzione dell'Unione Sovietica le pressioni esterne ed interne aumentano.

⁶¹ Tim Marshall, "Bosnia back on the brink of conflict", *Reaction*, 12 novembre 2021, https://www.reaction.life/p/bosnia-back-on-the-brink-of-conflict?utm_campaign=post&utm_medium=web.

⁶² Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Lussemburgo, 28/29 giugno 1991.

⁶³ Bernard Cassen, "*L'Europe à hue et à dia*". *Le Monde diplomatique*, ottobre 1991, <https://www.monde-diplomatique.fr/1991/10/CASSEN/43900#partage>.

L'intervento diplomatico europeo inizia con un successo, seppur limitato. A fine giugno, la Troika viene inviata in missione urgente in Jugoslavia per tentare di raggiungere un cessate il fuoco, una moratoria di tre mesi sulle dichiarazioni di indipendenza e il ripristino dell'ordine costituzionale, minacciando la sospensione di aiuti economici alla Federazione. La CE sembra avere un'influenza reale sulle controparti, le quali accettano formalmente i tre punti sollevati dagli Stati europei. La missione viene vista come un importante risultato diplomatico, anche se la fiducia reciproca tra le parti è minima.⁶⁴ Inoltre, anche se l'Unione politica non è ancora ufficialmente nata, ci sono già tensioni fra gli Stati membri sul da farsi, e conseguentemente arrivano presto i primi fallimenti: a luglio, i Dodici dichiarano l'inviolabilità dei confini interni della Federazione nel tentativo di raggiungere un cessate il fuoco e la sospensione delle dichiarazioni di indipendenza, ma la dichiarazione viene rifiutata da Milošević e dai serbi.⁶⁵ Le divisioni interne ostacolano i tentativi seguenti di una conferenza di pace all'Aia guidata dall'ex Segretario generale della NATO Lord Carrington, in cui inizialmente sembra impossibile raggiungere un accordo su una possibile soluzione politica, e quelli di una proposta di intervento delle forze dell'Unione Europea Occidentale (UEO), a cui si oppongono Regno Unito, Danimarca e Portogallo.⁶⁶

Nel dicembre 1991, dopo un grande momento di spaccatura tra gli Stati membri, i Dodici iniziano a riconoscere l'indipendenza di ogni Repubblica che l'avesse richiesto, purché rispettasse i diritti umani, i diritti delle minoranze e il diritto all'arbitrato.⁶⁷ Tuttavia, questa solidarietà nei confronti delle Repubbliche

⁶⁴ Cooperazione Politica Europea, Rapport de la mission de la troika ministérielle en Yougoslavie les 28-29 juin 1991 (1er juillet 1991), Lussemburgo, 1991.

⁶⁵ Cassen, "L'Europe à hue et à dia", op. cit.

⁶⁶ CVCE, "The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations", op. cit., p. 2.

⁶⁷ Fabio Capano e Tobias Greiff, "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood: The Yugoslav Wars", *Journal of International Organizations Studies* 10, no. 1 (2019): p. 14. Il governo tedesco fa pressione ai membri della CE, garantendo il riconoscimento unilaterale delle Repubbliche jugoslave sovrane e indipendenti in assenza di una dichiarazione congiunta europea. La condizionalità dei criteri di rispetto dei diritti umani, il ricorso alla diplomazia per risolvere controversie, il rispetto dei confini e le garanzie costituzionali e politiche sono oggetto di dura disputa tra il governo tedesco, francese e britannico. Mentre i primi sostenevano le repubbliche secessioniste, i secondi temevano che il riconoscimento europeo potesse esacerbare ulteriormente il conflitto in Bosnia-Erzegovina. Soprattutto, mentre il governo tedesco vedeva nel diritto all'autodeterminazione uno specchio del suo recente passato, il governo

indipendentiste comporta, nei mesi successivi, l'escalation del conflitto in Bosnia in termini di violazioni dei diritti umani e crisi umanitaria.⁶⁸ Questa escalation in termini di abusi e di crisi umanitaria contribuisce a porre la questione della tutela dei diritti fondamentali al centro della riflessione sull'azione esterna della Comunità. A questo punto, a causa della mancanza di una politica coerente comune, la Comunità si vede costretta a fare appello alle Nazioni Unite, che fino a quel momento si erano limitate a dichiarare un embargo degli armamenti nei confronti della Jugoslavia e a tentativi di mediazione, che portano ad un accordo di cessare il fuoco in Croazia e alle prime forze di *peacekeeping* nel corso del 1992.⁶⁹ A partire da settembre, ONU e UE collaborano per istituire a Ginevra una conferenza di pace che fosse un centro permanente di negoziazione. L'incapacità dell'Europa di fermare il diffondersi delle atrocità estreme contro la popolazione bosniaca porta a critiche sempre più dure da parte degli Stati Uniti.⁷⁰

Il protrarsi dei combattimenti dopo l'inverno tra il 1992 e il 1993 porta ad un crescente interesse della presidenza Clinton verso il conflitto. In occasione del Consiglio europeo di Copenaghen la Comunità dichiara di accogliere con favore l'intervento diplomatico degli Stati Uniti e di sostenere la risoluzione ONU 836 che autorizza l'UNPROFOR (la Forza di Protezione ONU) a rispondere al fuoco nel caso di attacco nelle zone dichiarate protette. In ottobre, l'UE rilascia la sua prima dichiarazione di politica estera e di sicurezza comune nei confronti dell'ex Jugoslavia, sebbene le divisioni interne continuino a minare l'azione europea, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo di forze armate NATO, per cui non si riesce a raggiungere una posizione comune.⁷¹

Durante il 1994 i tentativi europei di supporto si fanno meno retorici e più

francese si opponeva all'azione unilaterale di qualsiasi membro della CE e temeva l'estensione dell'influenza tedesca nei Balcani.

⁶⁸ CVCE, "The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations", op. cit., p. 3.

⁶⁹ Bureau of Public Affairs, "Bosnia Fact Sheet: Chronology of the Balkan Conflict", *US Department of State 1997-2001 archive*, 6 dicembre 1995, https://1997-2001.state.gov/regions/eur/bosnia/balkan_conflict_chron.html; Capano e Greiff, "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood", op. cit. p. 16. Dopo mesi di negoziazioni e dibattito, con la Dichiarazione di Petersburg, i membri approvano l'utilizzo delle forze dell'UEO per le missioni di pace.

⁷⁰ CVCE, "The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations", op. cit., p. 3.

⁷¹ Capano e Greiff, "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood", op. cit. p. 19.

tangibili, e l'Unione cerca di assumere un nuovo ruolo politico di potenza civile piuttosto che militare, impegnandosi fortemente nella ricostruzione delle ex repubbliche. Alla fine, però, i lunghi processi decisionali interni, l'inefficienza organizzativa e gli errori amministrativi alla fine renderanno il personale dell'UE vulnerabile agli attacchi ancora in atto, ostacolando l'amministrazione delle città e impedendo quindi di porre fine alla pulizia etnica.⁷²

La svolta decisiva nel conflitto arriva l'anno seguente. Tra gennaio e febbraio 1995, la tregua raggiunta viene violata dai serbi, provocando un intervento militare delle forze NATO. In risposta, le milizie serbe catturano e utilizzano caschi blu della forza internazionale come scudi umani. sembra esserci una nuova escalation a seguito delle violazioni serbe di varie risoluzioni ONU a Srebrenica e a nuovi attacchi croati nella regione della Krajina. Gli europei, quindi, non riescono nuovamente a contenere le violenze, ma nel frattempo elaborano una serie di linee guida specifiche per portare avanti i negoziati di pace, tra cui l'inviolabilità dei diritti umani e delle minoranze, e confermano il proprio impegno a sostenere e assistere la popolazione locale e i rifugiati.⁷³ Ciononostante, ancora una volta, le dichiarazioni dell'Unione rimangono sostanzialmente teoriche, senza nemmeno influenzare le strategie delle forze militari sul campo. Sarà l'offensiva croata insieme ai massicci bombardamenti della NATO a indurre il governo militare a negoziare finalmente un accordo di pace. Gli accordi di Dayton, che pongono fine al conflitto, sono una conseguenza diretta dell'intervento militare degli Stati Uniti.⁷⁴

Nel frattempo, il 30 ottobre, il Consiglio UE pubblica delle conclusioni per delineare una nuova politica a lungo termine nei confronti dell'ex Jugoslavia, in vista degli accordi di pace: nelle linee guida, l'aspetto normativo è pressoché onnipresente, e il riconoscimento e rispetto dei diritti umani fondamentali e delle minoranze sono uno degli obiettivi principali che si pongono le istituzioni europee e uno dei criteri di condizionalità per la concessione delle misure a lungo termine.⁷⁵ Negli anni successivi, l'intervento europeo verrà ricordato come un

⁷² Capano e Greiff, "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood", op. cit. pp. 20-21.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ivi, p. 22.

⁷⁵ Commissione, Bollettino dell'Unione Europea, no 10. 1995.

grande fallimento nella storia comunitaria, sia dalla stessa UE che dai Paesi terzi, che impatterà di conseguenza in modo negativo la capacità normativa europea.⁷⁶ L'incapacità della Comunità nel contenere il conflitto e le violazioni mette in discussione le emergenti pretese nell'ambito della promozione dei diritti umani, poiché, come verrà approfondito nel capitolo seguente, nei primi anni Novanta l'impegno verso la promozione della democrazia e dei diritti umani viene esplicitato e confermato dall'UE in varie occasioni. Allo stesso tempo però, nel valutare l'impatto del conflitto sul processo storico di integrazione europea, l'UE evidenzia un aspetto positivo della crisi jugoslava: l'Europa passa dall'essere un insieme di paesi divisi ad un continente unito basato sui principi della democrazia e della tolleranza. A seguito del suo fallimento, l'UE si è vista costretta a ripensare ai propri limiti e al proprio ruolo negli affari internazionali.⁷⁷

Al di là delle difficoltà operative e dei limiti dell'azione europea nel porre fine al conflitto, la crisi balcanica assume un significato centrale per l'evoluzione della politica dell'Unione in materia di diritti umani. Le guerre nella ex Jugoslavia rappresentano infatti le violazioni più gravi e sistematiche dei diritti fondamentali verificatesi in Europa nel periodo post Guerra fredda, con una risonanza politica e simbolica particolarmente forte in quanto rivolte in larga parte contro la popolazione bosniaca musulmana. Questo elemento contribuisce a scuotere profondamente la percezione dell'Europa come spazio di pace, stabilità e tutela dei diritti, mettendo in discussione la credibilità stessa del progetto europeo. L'impegno europeo dopo Dayton, e soprattutto dopo la seconda crisi scoppiata in Kosovo nel 1999, è caratterizzato dall'utilizzo di *soft power*, e in particolare dal supporto verso la stabilità economica e politica dei nuovi Stati indipendenti. In questo contesto, la democrazia, i diritti umani e delle minoranze e lo Stato di diritto diventano presupposti necessari per la stabilità politica della regione.⁷⁸

⁷⁶ News Room, "Il Parlamento europeo in azione – Avvenimenti principali 1999-2004", *Parlamento europeo*, <https://www.europarl.europa.eu/highlights/it/603.html#>.

⁷⁷ Capano e Greiff, "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood", op. cit. p. 22.

⁷⁸ Idris Turan e Ekrem Yaşar Akçay. "The Western Balkans Policy of the EU Within the Framework of Domino Theory." *India Quarterly* 75, no. 3 (2019): p. 402.

CAPITOLO II

DAL 1993 AL 2002: LA SVOLTA ISTITUZIONALE E L'AVVIO DEL DIALOGO UE-CINA SUI DIRITTI UMANI

1. La risposta cinese e il dibattito tra universalismo e relativismo culturale.

Dopo il 1989, le iniziative sostenute dagli stati europei per far passare una risoluzione specifica di condanna per la situazione in Cina presso la Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (da qui in poi Commissione ONU o UNCHR) falliscono ogni anno, a causa dell'azione coalizzata dei paesi in via di sviluppo e dell'utilizzo della *no-motion action* da parte della RPC.⁷⁹ Nel nuovo contesto post-bipolare infatti il multilateralismo sta cambiando, e Tienanmen rappresenta uno spartiacque importante nell'ambito dei diritti umani, poiché sebbene rappresenti la prima volta in cui un membro permanente del Consiglio di Sicurezza viene sottoposto a una pressione sistematica nei fori multilaterali, oltre che a sanzioni diplomatiche ed economiche, segna anche una polarizzazione del dibattito e della dimensione multilaterale dei diritti umani. Com'è stato visto, anche se l'Occidente riesce ad esporre Pechino ad una visibilità negativa senza precedenti, con un approccio che viene anche chiamato *diplomacy of shame*, non risulta capace di creare un vero consenso normativo largamente condiviso dopo il 1989.⁸⁰ Il rafforzamento del ruolo dei diritti umani nel dibattito politico internazionale che avviene a livello dopo la fine della Guerra Fredda apre una fase di conflittualità sul significato stesso e sulle modalità di applicazione dei diritti umani. L'Occidente, e l'Unione Europea in particolare, ne difende l'universalità, mentre emergono con più forza le voci provenienti dai Paesi del Sud Globale, che contestano l'universalismo occidentale in nome del relativismo culturale. Pechino

⁷⁹ Katinka Barysch, Charles Grant e Mark Leonard. *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*. Centre for European Reform (CER), 2005, p. 57.

⁸⁰ Alan M. Wachman, "Does the Diplomacy of Shame Promote Human Rights in China?" *Third World Quarterly* 22, no. 2 (2001): p. 267.

si presenta come portavoce di questo gruppo: come si vedrà, non contesta apertamente l'esistenza dei diritti umani, ma insieme a molti paesi africani e asiatici ne mette in discussione la neutralità e universalità, sottolineandone l'origine eurocentrica e il fatto che il sistema multipolare si fonda su norme elaborate in assenza dei paesi postcoloniali.⁸¹ La retorica cinese si distingue però da questa posizione, perché si basa su un chiaro riferimento politico, ovvero la difesa rigorosa della sovranità statale e il rifiuto di qualsiasi meccanismo internazionale, percepito come intrusivo.⁸²

Questa divisione ideologica si riflette all'interno dell'UNCHR nel corso degli anni Novanta: la Cina riesce a bloccare le risoluzioni ostili attraverso mozioni di *no action*, anche se deve comunque fare i conti con un forte costo in termini di reputazione e con la percezione di isolamento internazionale. Tuttavia, forte della rapida crescita economica che cancella gli effetti delle sanzioni post-Tienanmen, la dirigenza cinese con il tempo elabora una risposta più assertiva, volta non solo a difendersi, ma anche a cambiare le regole del gioco multilaterale.⁸³ A partire dal 1991, vengono pubblicati periodicamente i *White Papers on Human Rights*, dove viene introdotta la nuova narrativa del "diritto alla sussistenza" e del "diritto allo sviluppo", che diventeranno i cardini della controargomentazione normativa cinese.⁸⁴ I *white paper* successivi insisteranno sul carattere particolare del percorso cinese, giustificando le limitazioni ai diritti civili e politici con riferimento alle esigenze di stabilità, crescita economica e coesione sociale. I diritti non sono concepiti come prerogative innate e giustiziabili, ma come benefici concessi e regolati dall'autorità politica in funzione dell'interesse collettivo e della fase di sviluppo del paese.⁸⁵ Allo stesso tempo, la Cina rafforza la cooperazione con gli altri Stati in via di sviluppo, contribuendo alla formazione di blocchi regionali e transregionali all'interno della Commissione ONU e sostenendo una riforma dei meccanismi di monitoraggio,

⁸¹ Susan Koshy, "From Cold War to Trade War: Neocolonialism and Human Rights" *Social Text*, no. 58 (1999): p. 2.

⁸² Katja Creutz, "China's challenge to human rights – Increased proactivity may weaken the UN Human Rights System." *Finnish Institute of International Affairs* 216 (2019): p. 4.

⁸³ Björn Ahl, "The Rise of China and International Human Rights Law" *Human Rights Quarterly* 37, no. 3 (2015): p. 639.

⁸⁴ Pitman B. Potter, "Selective Adaptation and Institutional Capacity: Perspectives on Human Rights in China" *International Journal* 61, no. 2 (2006): pp. 393-394.

⁸⁵ Ivi, pp. 394-395.

accusati di politicizzazione e doppio standard.⁸⁶ È importante notare, però, che nel 1993, sebbene la nuova risoluzione promossa dalla Comunità Europea, “*The Situation of Human Rights in China*”, venga nuovamente bloccata tramite la mozione *no-action*, questo avviene con un margine di voti ristretto, dimostrando anche la precarietà del consenso nei confronti del Gigante Asiatico.⁸⁷

Qualche mese dopo, gli sforzi diplomatici cinesi danno i loro frutti alla Conferenza Mondiale dei Diritti Umani di Vienna del 1993, che rappresenta un momento cruciale di confronto tra le due visioni normative contrapposte, nonché una polarizzazione tra Paesi occidentali e Stati in via di sviluppo. Infatti, ad aprile, alla fine della riunione regionale asiatica preparatoria, viene adottata la Dichiarazione di Bangkok, ovvero un documento politico in cui i governi asiatici elaborano la loro posizione comune in vista della Conferenza, in risposta al tentativo occidentale di imposizione del loro modello normativo.⁸⁸ La Dichiarazione riconosce formalmente l’universalità dei diritti umani, ma insiste sul fatto che essi debbano essere interpretati tenendo conto delle specificità nazionale, regionali, storiche e culturali, riaffermando con forza i principi di sovranità, non interferenza e priorità dello sviluppo economico. Vengono criticate la selettività e la politicizzazione dei meccanismi ONU, oltre che le sanzioni e gli interventi umanitari, presentati come pratiche neocoloniali.⁸⁹ Il documento introduce anche il diritto allo sviluppo, diventando un testo essenziale e di riferimento per i *white papers* cinesi: secondo i paesi firmatari, lo sviluppo economico è una condizione necessaria per la piena realizzazione dei diritti umani, le cui principali violazioni sono la povertà e il sottosviluppo. In questo modo, vengono contraddette le idee europee di indivisibilità e gerarchia dei diritti, e viene fornita alla Cina una sorta di giustificazione per le proprie azioni, portate avanti in nome della crescita economica e dello sviluppo.⁹⁰ Del resto, la Cina svolge un vero e proprio ruolo di guida nella costruzione del consenso asiatico, e la Dichiarazione, pur essendo un documento politico regionale, è sicuramente un

⁸⁶ Andrew J. Nathan, “Human Rights in Chinese Foreign Policy” *The China Quarterly*, no. 139 (1994): p. 638.

⁸⁷ Kent, “China and the International Human Rights Regime”, op. cit., pp. 28-29.

⁸⁸ Conferenza regionale della conferenza mondiale sui diritti umani per l’Asia, Dichiarazione di Bangkok, 7 aprile 1993.

⁸⁹ Nathan, “Human Rights in Chinese Foreign Policy”, op. cit., p. 640.

⁹⁰ Potter, “Selective Adaptation and Institutional Capacity”, op. cit., pp. 394-395.

grande successo politico e diplomatico per la Cina. Il Programma di Azione di Vienna adottato a giugno affermerà che “tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi”,⁹¹ ma riconoscerà allo stesso tempo l’importanza di particolarità storiche, culturali e religiose, enfatizzando il diritto allo sviluppo e collegando quest’ultimo a diritti umani e democrazia.⁹² L’esito della Conferenza è quindi un compromesso tra Nord e Sud globali che permette alla RPC di presentarsi come attore cooperativo all’interno della comunità internazionale, pur consolidando la prospettiva relativistica all’interno del dibattito multilaterale. La sessione di agosto della Sottocommissione ONU per la Prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze polarizza ancora di più il dibattito, tant’è che il tentativo di risoluzione sul Tibet verrà bloccato grazie alla forte attività di lobbying della delegazione cinese.⁹³

Nel 1994 la strategia diplomatica cinese inizia a mostrare segnali di debolezza. Alla cinquantesima sessione della Commissione ONU la Cina riesce ancora una volta a bloccare la bozza di una risoluzione sulla situazione in Cina e Tibet, dove venivano riconosciuti alcuni sviluppi positivi ma allo stesso tempo si sollecitava una maggiore cooperazione con i meccanismi speciali delle Nazioni Unite, tuttavia il margine dei voti è ancora più ridotto della votazione precedente, a causa dell’aumento delle astensioni da parte di paesi dell’Europa orientale e dell’America Latina, simbolo di un indebolimento del consenso a favore della Cina.⁹⁴ Nel frattempo, dal punto di vista delle relazioni bilaterali UE-RPC, nello stesso anno notiamo un primo passo avanti con l’istituzione di nuovi dialoghi politici.⁹⁵

Il vero punto di svolta, però, si colloca nel 1995, quando per la prima volta la *no-action motion* fallisce. La risoluzione critica viene comunque bloccata dalla RPC, ma nuovamente con uno scarto minimo. È un momento di cesura importante, a partire dal quale la Cina prende atto dei limiti della sola strategia

⁹¹ Conferenza mondiale sui diritti umani, Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione, Vienna, 25 giugno 1993.

⁹² Ahl, “The Rise of China and International Human Rights Law”, op. cit., p. 648.

⁹³ Kent, “China and the International Human Rights Regime”, op. cit., pp. 33 e 39.

⁹⁴ Ivi, p. 42.

⁹⁵ Möller, “Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions”, op. cit., p. 22; Commissione europea, “Comunicazione: Una politica a lungo termine per le relazioni UE-Cina” COM(95) 279 definitivo, Bruxelles, 5 luglio 1995.

procedurale.⁹⁶ Già nei primi mesi dell'anno, poco prima della sessione della Commissione, il primo ministro Li Peng chiede il supporto dei colleghi europei in sede ONU come segno di riconoscimento reciproco dello stato favorevole delle relazioni economiche UE-Cina, ma il tentativo di influenzare il comportamento degli europei non avrà successo.⁹⁷ Al contrario, nel corso dell'anno l'Unione continua ad esprimere posizioni critiche nei confronti di Pechino.⁹⁸ Nonostante questo, ai piani alti europei matura progressivamente anche una visione più strategica delle relazioni bilaterali,⁹⁹ e a luglio la Commissione pubblicherà il primo *policy paper* per le relazioni con la Repubblica Popolare Cinese. In questo clima verrà anche avviato il dialogo sui diritti umani.

La svolta degli anni Novanta consiste quindi in un lento spostamento dall'arena multilaterale conflittuale a forme di interazione più pragmatiche e bilaterali. Invece di insistere su risoluzioni di condanna destinate al fallimento, dal 1995 in poi gli attori occidentali inizieranno a privilegiare strumenti di *engagement*, dialogo e cooperazione tecnica, ritenuti più idonei a produrre cambiamenti gradualmente. Non bisogna dimenticare, del resto, la situazione in cui si trova l'UE, che deve far fronte alle difficoltà interne sia ai propri membri che al continente europeo, che accresceranno l'autoconsapevolezza dei propri limiti.¹⁰⁰ È in questa cornice che si colloca l'emergere dei dialoghi sui diritti umani come meccanismo istituzionalizzato. Questi permetteranno di affrontare il tema con la Cina riducendo i costi politici.

Dal punto di vista cinese, questa evoluzione è funzionale alla propria strategia di legittimazione internazionale: attraverso la ratifica selettiva di trattati

⁹⁶ Inboden e Chen, "China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights", op. cit., p. 51.

⁹⁷ Möller, "Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions", op. cit., p. 22. Vedi ad esempio: Parlamento europeo, "Risoluzione sull'anniversario del massacro di piazza Tiananmen", *Gazzetta ufficiale n. C 166 del 03/07/1995 pag. 0126*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51995IP0878>.

⁹⁸ Commissione europea, COM(95) 279 definitivo.

⁹⁹ Commissione europea, "Comunicazione: Verso una nuova strategia nei confronti dell'Asia" COM(94) 213 definitivo, Bruxelles, 13 luglio 1994.

¹⁰⁰ Come sottolineato nel *policy discussion paper: "Towards a human rights partnership"*, presentato a Bonn il 26/27 maggio 1998, e nel *Desk Study Report: "External Evaluation of EC aid in the field of Human Rights & Democracy in the ACP countries"* del marzo 2000, entrambi archiviati a Firenze presso l'ASUE (Archivio Storico dell'Unione Europea).

internazionali, la produzione sistematica di *white papers* sui diritti umani e la partecipazione a dialoghi, Pechino dimostra la propria adesione formale al linguaggio dei diritti, pur reinterpretandone il contenuto in chiave gerarchica e sviluppatista. Riesce a dimostrare collaborazione internazionale senza rinunciare al primato dello Stato grazie alla *selective adaptation*.¹⁰¹ La Costituzione della RPC, infatti, non attribuisce al diritto internazionale un rango chiaro né ne garantisce l'applicabilità diretta, rendendo necessarie leggi di attuazione adottate dal legislatore nazionale. Ciò permette alla leadership di ratificare trattati internazionali senza trasformarli automaticamente in diritti giustiziabili davanti ai tribunali. In assenza di controllo di costituzionalità e di una reale indipendenza giudiziaria, i diritti non sono concepiti come pretese individuali azionabili contro lo Stato, ma come benefici concessi dall'autorità in funzione della stabilità politica e dello sviluppo economico.¹⁰² In questo modo, lo Stato accetta formalmente gli standard internazionali ma ne controlla l'applicazione interna in modo sostanziale.

La leadership di Jiang Zemin

In questo periodo il Presidente della Repubblica Popolare Cinese è Jiang Zemin, che assume la carica nel 1993 dopo quattro anni come Segretario generale del Partito, a seguito della rimozione di Zhao Ziyang dalla carica di Segretario da parte di Deng Xiaoping.

Zemin sale al potere in un momento in cui l'immagine esterna della Cina non è stata ancora del tutto risanata e, di conseguenza, limita il suo spazio di manovra. Questo lo costringe a seguire le direttive di Xiaoping, che detiene ancora molta influenza sulla linea politica del Partito nonostante sia semplicemente il capo della Commissione militare. La volontà di Xiaoping è quella di seguire la "Linea politica in 28 caratteri", con l'obiettivo principale di sopravvivenza dello Stato all'interno di un clima internazionale ancora ostile. Con questo proposito in mente, Zemin cerca di portare avanti una politica di "buon vicinato", in modo da rafforzare il peso politico internazionale della Cina anche

¹⁰¹ Potter, "Selective Adaptation and Institutional Capacity", op. cit., p. 392.

¹⁰² Ivi, p. 394.

come diretta risposta al crollo degli equilibri bipolari. Dopo i primi successi a livello regionale, come ad esempio l'inizio di collaborazioni che, come si vedrà successivamente, porteranno alla *Shanghai Cooperation Organization*, soprattutto a partire dal suo secondo mandato il leader utilizzerà un approccio meno difensivo, accettando anche un graduale coinvolgimento all'interno del sistema multilaterale delle Nazioni Unite.¹⁰³

Allo stesso tempo, con il sostegno del Presidente, il governo continua a lavorare sullo sviluppo del Paese in linea con il piano di Xiaoping, e porta avanti delle riforme economiche di mercato che creano un livello di crescita costante grazie ai grandi incentivi per stimolare gli scambi commerciali e gli investimenti esteri.¹⁰⁴

2. Il primo *policy paper* e l'inizio del dialogo sui diritti umani.

Il 5 luglio 1995 la Commissione europea pubblica la "Politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa". La necessità di una politica a lungo termine viene giustificata dall'ascesa straordinaria della Cina dal punto di vista politico-militare ed economico, e dal suo impegno a livello internazionale.

Sul piano nazionale, la Cina sta attraversando una fase di intenso cambiamento economico e sociale. A livello internazionale, la Cina sta entrando a far parte del sistema economico e di sicurezza mondiale in un periodo che vede intensificarsi l'interdipendenza economica e in cui i problemi globali, dalla protezione dell'ambiente alla non proliferazione nucleare, richiedono un impegno coordinato dei governi del mondo. La Cina sta cercando di inserirsi nelle strutture internazionali: dai primi anni '80 è membro dell'FMI e della Banca mondiale; fa parte di organizzazioni regionali come l'APEC e sta attivamente negoziando il suo ingresso nell'Organizzazione mondiale del commercio. La Cina ha dato un grosso contributo all'esito della conferenza mondiale sui diritti umani svoltasi a Vienna nel giugno del 1993 e ospiterà un'importante conferenza delle Nazioni unite sulla donna che si terrà quest'anno a Pechino.

¹⁰³ Barbara Onnis, "Jian Zemin: portare la Cina nel mondo", *ISPI online*, 18 novembre 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/jiang-zemin-portare-la-cina-nel-mondo-36744>.

¹⁰⁴ Ales Berenberg, "In Deng's Shadow: The Legacy of Jiang Zemin." *Harvard International Review* 23, no. 4 (2002): 37.

*Sono trascorsi 20 anni dall'instaurazione di rapporti diplomatici tra la CE e la Cina, e 10 anni dalla firma dell'accordo sugli scambi e sulla cooperazione tuttora in vigore. Il progressivo sviluppo delle relazioni bilaterali è stato interrotto, nel 1989, dagli avvenimenti della piazza Tienanmen. L'Europa, come gli altri principali partner internazionali della Cina, ha reagito con l'imposizione di sanzioni. Ma la normalizzazione delle relazioni, soprattutto negli ultimi tre anni, ha determinato un brusco aumento degli scambi e degli investimenti bilaterali. Anche nel 1994 si sono fatti grandi passi avanti nella cooperazione bilaterale e nell'istituzione di un nuovo meccanismo di dialogo politico.*¹⁰⁵

L'accelerazione della globalizzazione economica e l'impegno cinese sul piano internazionale hanno aumentato esponenzialmente la rilevanza politica ed economica della RPC, modificando gli interessi geostrategici europei e spingendo l'UE ad una elaborazione delle relazioni sino-europee che fosse funzionale e comune per tutti gli Stati membri:

*L'Europa deve sviluppare relazioni a lungo termine con la Cina, che riflettano l'importanza politica ed economica della Cina a livello mondiale e regionale.*¹⁰⁶

Sin dall'introduzione, l'elemento finanziario e commerciale risulta una delle motivazioni principali per questa nuova politica. La Commissione identifica una connessione sostanziale tra approccio economico e politico, motivo per il quale uno degli obiettivi principali di questa politica è proprio il superamento del divario tra dimensione economica e politica.¹⁰⁷ La partecipazione cinese nella comunità internazionale viene inserita all'interno della politica europea di promozione dei diritti umani in un tentativo di riconciliazione tra la questione più astratta e politica dei diritti e quella più tangibile degli interessi economici.¹⁰⁸ Questa connessione è evidente nella sezione riguardante i diritti umani:

¹⁰⁵ Commissione europea, COM(95) 279 definitivo.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Franco Algieri, "EU Economic Relations with China: An Institutionalist Perspective." *The China Quarterly* 169 (2002): p. 70.

¹⁰⁸ Möller, "Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union", op. cit., p. 22.

La politica dell'UE si basa sulla convinzione, fondata, che i diritti umani tendono ad essere maggiormente compresi e meglio tutelati nelle società aperte al libero flusso di scambi, di investimenti, di persone e di idee. A mano a mano che la Cina continua ad aprirsi al mondo, l'UE si adopererà per incoraggiare e rafforzare tale tendenza. È una delle principali ragioni per le quali l'UE continuerà ad appoggiare una partecipazione attiva della Cina nell'ambito della comunità internazionale in tutti i settori di attività, politica ed economica, e ad accogliere favorevolmente la crescente apertura della Cina al dialogo.¹⁰⁹

Con questa politica a lungo termine, l'UE si impegna a avviare iniziative nel settore dei diritti umani seguendo il criterio chiave dell'efficacia, ovvero "l'impatto che un'iniziativa è in grado di determinare sul territorio", e lavorando su tre livelli: il primo, supportando le iniziative cinesi "di apertura e liberalizzazione in tutti i settori della vita cinese, in segmenti di società e in settori dell'economia diversi"; il secondo livello si riferisce al dialogo bilaterale tra i due, in cui l'Unione si impegna a sollevare in modo regolare e sistematico la questione dei diritti umani; infine, il terzo livello riguarda i fori multilaterali, dove l'UE coinvolgerà la comunità internazionale nel dialogo.¹¹⁰ L'obiettivo che si pongono gli Stati membri è quello di "perseguire un dialogo dettagliato su tutti gli aspetti relativi ai diritti umani ogniqualvolta se ne presenti l'opportunità."¹¹¹

La sezione si chiude facendo riferimento al dialogo politico appena aperto su iniziativa cinese. Questa nuova iniziativa viene vista come un'opportunità per ottenere risultati tangibili, ma per fare questo è l'UE stessa a dover avviare azioni concrete, promuovendo spazi di "cooperazione pratica", organizzandosi sia con i propri Stati membri che con le ONG attive nel settore specifico di cooperazione.

Secondo alcune interpretazioni, le motivazioni europee per l'elaborazione del documento sono due: la competitività delle aziende europee, che avrebbero beneficiato di relazioni più strette con l'economia cinese in rapida crescita, e la credibilità dell'emergente politica estera comune, che necessita di coerenza in termini di strategia comune verso la Cina. Seguendo questa logica, l'Unione sostiene anche l'adesione cinese all'Organizzazione Mondiale del Commercio

¹⁰⁹ Commissione europea, COM(95) 279 definitivo.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ibidem.

(OMC), come verrà approfondito successivamente.¹¹²

Dal punto di vista cinese rimane ancora un ultimo ostacolo da superare nelle relazioni con gli europei: la promozione europea di risoluzioni alla Commissione per i Diritti Umani. Lo stesso dialogo bilaterale deve essere letto facendo attenzione a questo aspetto, poiché la prima occasione di dialogo nel gennaio 1995 avviene mentre l'UE, insieme agli Stati Uniti, stava facendo arduamente lobbying per la risoluzione in sede ONU menzionata precedentemente, la prima a non essere bloccata dalla *no-action motion*.¹¹³ Il secondo round di incontri avviene a Pechino l'anno successivo, ma il dialogo verrà interrotto dai cinesi proprio a causa dell'intenzione degli Stati membri di promuovere una nuova risoluzione a Ginevra.¹¹⁴ Sarà l'ultimo anno in cui tutti gli Stati membri europei promuovono insieme una risoluzione, che verrà nuovamente bloccata dalla mozione cinese di *no action* con una maggioranza di 27 voti a favore, 20 contrari e 9 astensioni.¹¹⁵ La strategia europea continua ad essere basata sull'approccio "*name and shame*",¹¹⁶ facendo affidamento alle critiche pubbliche verso la Cina come incoraggiamento principale perché vengano rispettati i diritti umani.¹¹⁷ L'intenzione della dirigenza cinese era quella di sfruttare il dialogo bilaterale per deviare le critiche e scoraggiare la promozione di una risoluzione, ma per questo dovrà aspettare che il consenso comune europeo si eroda dall'interno nelle sessioni successive.¹¹⁸

Il dialogo UE-Cina ricomincia solo nell'ottobre 1997, dopo che il Ministro degli Esteri cinese fa presente agli europei l'interesse cinese per la ripresa, in occasione della sessione dell'Assemblea Generale a settembre. Gli incontri si svolgono a Lussemburgo, dove verrà deciso di passare a due round di dialoghi annuali, in linea con il cambio di Presidenza del Consiglio.

Dal punto di vista dell'azione europea, alcuni identificano il dialogo come il sostituto di una vera e propria politica sui diritti umani nei confronti di Pechino,

¹¹² Algieri, "EU Economic Relations with China: An Institutional Perspective.", op. cit., p. 75

¹¹³ Inboden e Chen, "China's Response to International Normative Pressure", op. cit., pp. 51-52.

¹¹⁴ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 54.

¹¹⁵ Ivi, p. 55.

¹¹⁶ Reuben Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2, no. 2 (2013): p. 120.

¹¹⁷ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., p. 56

¹¹⁸ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 59

un pretesto per dare legittimità all'azione europea.¹¹⁹ Secondo questa lettura, il dialogo rappresenta una vittoria della diplomazia cinese, oltre che una vera e propria arma da usare contro l'UE: nel caso in cui gli europei continuassero a sponsorizzare risoluzioni a Ginevra, Pechino avrebbe potuto minacciare di interrompere nuovamente il dialogo, erodendo l'immagine dell'Unione, che sarebbe parsa completamente priva di una politica sui diritti umani in Cina.¹²⁰ Alla fine, come si vedrà, questo scenario non si presenterà, perché l'ultimo ostacolo per la diplomazia cinese verrà risolto dalla divisione degli Stati membri alla Commissione ONU per i Diritti Umani.

3. 1997/98: la divisione europea alla Commissione ONU e il cambio di approccio.

Gli sviluppi del 1997 segnano un notevole cambiamento per la diplomazia europea nei confronti della controparte cinese. La scelta da parte di alcuni Stati dell'Unione di non sponsorizzare una risoluzione alle Nazioni Unite porterà l'UE verso una nuova fase nelle sue relazioni con la Cina, dettata dal dialogo e dalla cosiddetta *quiet diplomacy* nell'ambito dei diritti umani.

La posizione dell'Unione è divisa: per la prima volta, alcuni Paesi si rifiuteranno di firmare a favore di una risoluzione critica della Cina. In linea con quanto scritto nella Comunicazione della Commissione del '95, i cambiamenti interni cinesi dimostrano anche ai singoli membri la necessità di creare nuovi rapporti con la Cina, vedendola sempre di più in chiave strategica e come un attore geopolitico alla pari, il cui crescente peso politico ed economico a livello internazionale sembra dover portare necessariamente ad un nuovo approccio comunitario.¹²¹ La Francia sarà la prima a cercare di bloccare l'iniziativa europea presso la Commissione ONU per i Diritti Umani, seguita da Spagna, Italia e Grecia. Questa scelta viene motivata dai ripetuti fallimenti in Commissione ONU dall'89 in poi e dalla credenza che una risoluzione ormai sarebbe ininfluenza sulla vera situazione dei diritti umani in Cina, oltre che controproducente per l'UE,

¹¹⁹ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 59

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 120.

specialmente poiché ostacolerebbe gli sforzi comunitari per acquisire influenza sugli sviluppi politici interni nel paese asiatico.¹²² Lo stesso Presidente Chirac quell'anno fa riferimento ad un futuro multipolare in cui UE e Cina avrebbero dovuto lavorare assieme per raggiungere la stabilità del sistema globale.¹²³

Nel febbraio 1997, quindi, ci sono dei problemi nel raggiungere una posizione comune riguardo ad una nuova risoluzione critica a livello comunitario: mentre il 20 febbraio il Parlamento europeo si esprime a favore di una risoluzione, Consiglio e Commissione faticano a raggiungere una decisione.¹²⁴ Il Consiglio ribadisce la fiducia che ripone nel dialogo bilaterale per incoraggiare il rispetto degli standard internazionali e invita ad intensificare la collaborazione tra le parti, ma non raggiunge un accordo in vista delle consultazioni e degli incontri preparativi prima di Ginevra.¹²⁵ Questa mancanza viene criticata molto dal Parlamento europeo, che vede la fine della politica di co-sponsorizzazione come la fine della politica comune in materia di diritti umani in Cina che era iniziata nel 1989.¹²⁶

In risposta all'iniziativa francese, i Paesi Bassi presentano una risoluzione su iniziativa nazionale, con il supporto di Regno Unito e Paesi Bassi, per cui voteranno a favore Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito, mentre Germania, Grecia, Francia, Italia e Spagna voteranno contro.¹²⁷ Se da un lato la reazione di Pechino nei confronti di Amsterdam è quella di bloccare alcune opportunità economiche nell'ambito dei rapporti bilaterali Cina-Paesi Bassi, dall'altro vengono anche fatte delle concessioni, seppur limitate, in quello dei diritti umani: alcuni prigionieri vengono liberati, vengono firmate alcune convenzioni, in particolare la ICCPR

¹²² Nicola Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership." *European Union Institute for Security Studies*, no. 64 (2006): p. 19.

¹²³ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 120.; Michael Richardson, "Chirac Sets a Decisive Tone On Widening EU Influence: Asia and Europe: Shifting Balance." *New York Times*, 1 marzo 1996, <https://www.nytimes.com/1996/03/01/IHT-chirac-sets-a-decisive-tone-on-widening-eu-influence-asia-and.html>.

¹²⁴ Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa. "Relazione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio su una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa (COM(95) 0279 - C4-0288/95)", A4-0198/1997, 29 maggio 1997, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1997-0198_IT.html; Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 55.

¹²⁵ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 55.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship", op. cit., p. 19.

(*International Covenant on Civil and Political Rights*) nel 1998, che però non verrà ratificata, e la ICESCR (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) nel 2001, e vengono aperti altri dialoghi bilaterali in cambio di una rinuncia alla promozione di nuove risoluzioni in sede della Commissione per i Diritti Umani.¹²⁸

Nel febbraio del 1998, il Consiglio Affari Generali adotta delle nuove conclusioni, questa volta raggiungendo una posizione comune riguardo alla co-sponsorizzazione di una risoluzione in sede ONU:

Il Consiglio ha ribadito il rilevante interesse che annette allo sviluppo delle relazioni tra UE e Cina e ha accolto con favore la proposta di una riunione ad alto livello UE-Cina a margine dell'ASEM II.

Entro tale vasto contesto, l'UE attribuisce particolare importanza al conseguimento di progressi concreti per quanto riguarda la situazione dei diritti dell'uomo in Cina. A tal fine l'UE proseguirà e approfondirà il dialogo con la Cina in materia di diritti dell'uomo programmando almeno una riunione per ogni Presidenza. Quale parte integrante del dialogo, continuerà a sollevare i casi individuali che destano preoccupazione.

L'UE incoraggerà decisamente un ulteriore impegno della Cina attraverso gli strumenti delle Nazioni Unite in materia di diritti dell'uomo. In attesa di una rapida e proficua visita in Cina dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo rileva l'importanza di tale evento per l'instaurazione di un dialogo permanente tra ONU e Cina.

L'UE svilupperà ulteriormente e amplierà il programma di cooperazione UE-Cina nel campo dei diritti dell'uomo avviate su iniziativa della Commissione europea.

Tenuto conto dei primi risultati incoraggianti del dialogo UE-Cina in materia di diritti dell'uomo, il Consiglio ha convenuto che né la Presidenza né gli Stati membri dell'UE presenteranno o co-sponsorizzeranno un progetto di risoluzione nella prossima sessione della Commissione delle Nazioni Unite dei diritti dell'uomo. La dichiarazione di apertura dell'UE nella 54a sessione dell'UNCHR farà riferimento alla situazione dei diritti dell'uomo in Cina. Il Consiglio ha convenuto che, se del caso, le delegazioni dell'UE voteranno contro una mozione

¹²⁸ Inboden e Chen, "China's Response to International Normative Pressure", op. cit., p. 53.

di non intervento. [...]

L'UE continuerà, come richiesto, a rendere note, anche in sede di Nazioni Unite, le sue preoccupazioni riguardanti la situazione dei diritti dell'uomo in Cina nonché a sollevare tale problematica quale parte integrante del suo più ampio dialogo politico con la Cina.

L'UE procederà a una revisione periodica della sua politica.¹²⁹

Nel frattempo, gli sviluppi interni cinesi e più in generale gli sviluppi asiatici “invitano ad una visione a lungo termine e ad un impegno attivo” dell’Unione Europea e il mese seguente viene pubblicata una nuova comunicazione della Commissione, dal titolo “Sviluppare una partnership globale con la Cina”.¹³⁰ Nel documento, vengono sottolineati in particolare alcuni cambiamenti successivi al 1995: le riforme economiche e sociali approvate dal Partito comunista, considerate come “un chiaro indizio dell’intenzione della Cina di consolidare, accelerare e completare la transizione in atto”; gli impegni regionali e mondiali che dimostrano “l’atteggiamento sempre più maturo e responsabile della Cina alla luce del suo nuovo ruolo nella regione e sulla scena mondiale”; la crisi finanziaria in Asia, che conferma la necessità di continuare la liberalizzazione e le riforme nel Paese, e infine la trasformazione interna della stessa Unione Europea che “indurrà la Cina a mutare la propria visione strategica del continente europeo”.¹³¹ La visione europea del Gigante Asiatico sta mutando rapidamente, e come verrà notato nei capitoli successivi, in pochi anni l’elemento geostrategico diventerà progressivamente un pilastro molto rilevante dell’azione europea nei confronti della Cina.

La posizione comunitaria negli anni successivi rimarrà coerente con quanto deciso nel '98, e il Consiglio Affari Generali dichiarerà la posizione comune europea di non co-sponsorizzazione di risoluzioni presso la Commissione per i Diritti Umani nel 1999 e nel 2000.¹³² Sarà solamente la Polonia, nel 1999, a promuovere una risoluzione in collaborazione con gli Stati Uniti, che verrà

¹²⁹ Consiglio dell’Unione Europea, comunicato stampa del 23 febbraio 1998, C/98/44.

¹³⁰ Commissione europea, “Comunicazione: Sviluppare una partnership globale con la Cina” COM(98) 181 definitivo, Bruxelles, 25 marzo 1998.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Baker, “Human Rights, Europe and the People's Republic of China.”, op. cit., p. 57.

bloccata dalla mozione di *no-action*.

La frattura interna all'Unione è un momento di svolta per la posizione europea all'UNHRC, presso la quale apparire uniti diventa più importante di sollevare attivamente la questione cinese nei forum internazionali, ed è soprattutto una grandissima vittoria per la Repubblica Popolare Cinese, che è riuscita a portare gli Occidentali ad un cambio di approccio piuttosto netto, passando dal *name and shame* e alla *quiet diplomacy*, basata sul dialogo e la cooperazione.¹³³ Da parte sua, la Cina continuerà a cercare di giocare sui contrasti interni tra Stati membri utilizzando come leva gli accordi commerciali, creando una minaccia ritenuta piuttosto pericolosa per le industrie europee a causa delle nuove dinamiche economiche internazionali. La Cina sembra non essere più un Paese da poter criticare apertamente senza troppo preoccuparsi delle conseguenze, perché sta diventando una potenza sempre più forte parallelamente sia sul piano politico che sul piano economico. Nonostante non ci siano esempi lampanti del fatto che la Cina abbia effettivamente portato avanti tali minacce, i diritti umani continueranno a giocare un ruolo sempre più di margine nelle politiche dell'UE e dei singoli Stati membri nei confronti della RPC.¹³⁴ A dimostrazione della nuova visione comunitaria rispetto la Cina è anche l'inaugurazione nel 1998 dei summit annuali UE-RPC.¹³⁵

4. L'impegno nell'affermazione dell'identità normativa: il lavoro delle istituzioni europee.

Nella comunicazione del '98, la Commissione fa riferimento agli sviluppi interni all'Unione e in particolare al Trattato di Amsterdam, che permette all'UE di dotarsi di “nuovi strumenti per affermarsi sulla scena mondiale”.¹³⁶ Le istituzioni comunitarie lavoreranno sempre di più per affermarsi politicamente all'interno della comunità internazionale anche in ambito dei diritti umani.

Durante una conferenza tenuta a Bruxelles e organizzata dall'Istituto

¹³³ Ivi, p. 56; Inboden e Chen, “China's Response to International Normative Pressure”, op. cit., p. 52.

¹³⁴ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., p. 59.

¹³⁵ Wong, “China's Rise: Making Sense of EU Responses.”, op. cit., p. 120.

¹³⁶ Commissione europea, COM(98) 181 definitivo.

Universitario Europeo (EUI) di Firenze in collaborazione con Parlamento e Commissione, viene trattato in modo specifico il tema della politica estera europea per i diritti umani. Il report della conferenza si sofferma sull'evoluzione del framework legale, partendo dal Consiglio di Copenaghen del 1978 quando per la prima volta sembra esserci un impegno comune di politica estera nell'area specifica dei diritti umani: gli Stati membri dichiarano che il rispetto per il mantenimento della democrazia rappresentativa e dei diritti umani in ogni Stato membro sono elementi essenziali per l'appartenenza alle Comunità Europee.¹³⁷ Il secondo passo è l'Atto Unico Europeo (1986), dove i diritti umani compaiono in due paragrafi del preambolo:

*DECISI a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale, CONSAPEVOLI della responsabilità che incombe all'Europa di adoperarsi per parlare sempre più ad una sola voce e per agire con coesione e solidarietà al fine di difendere più efficacemente i suoi interessi comuni e la sua indipendenza, nonché di far valere in particolare i principi della democrazia e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo, ai quali esse si sentono legate, onde fornire congiuntamente il loro contributo specifico al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali conformemente all'impegno che hanno assunto nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite.*¹³⁸

Lo stesso anno, l'impegno della Comunità viene confermato con una dichiarazione particolarmente interessante da parte dei Ministri degli Esteri, che oltretutto conferma l'idea europea di universalità dei diritti fondamentali:

I ministri degli affari esteri della Comunità europea [...] riaffermano che il

¹³⁷ EUI con il supporto del Parlamento europeo e della Commissione europea, "An EU Human Rights Agenda for the Year 2000", in *A Project of the EUI, funded by the European Commission, marking the 50th anniversary of UDHR*, a cura di Andrew Clapham, Bruxelles, 28-29 maggio 1998.

¹³⁸ Comunità Europee, Atto Unico Europeo, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N. L 169/ 1*, 29 giugno 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U>.

rispetto dei diritti dell'uomo è una delle pietre angolari della cooperazione europea. Confermano inoltre il loro impegno verso la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ribadendo l'importanza in questo contesto dei principi della democrazia parlamentare e della preminenza del diritto.

I Dodici perseguono il rispetto universale dei diritti dell'uomo. La salvaguardia di questi diritti è un dovere legittimo e permanente della comunità mondiale e di ogni nazione individualmente. Il manifestare la preoccupazione suscitata dalle violazioni di questi diritti non può considerarsi un'ingerenza negli affari interni di uno Stato. [...]

I Dodici continueranno la loro azione, nel quadro della cooperazione politica europea, contro le violazioni in qualsiasi parte del mondo avvengano. [...]

La promozione dei diritti economici e sociali, insieme a quelli culturali nonché dei diritti civili e politici, è di importanza capitale per la piena realizzazione della dignità umana e per il conseguimento delle legittime aspirazioni di tutti gli individui. Né la mancanza di sviluppo economico e sociale, né una convinzione o una ideologia possono giustificare il rifiuto dei diritti civili e politici. [...]

È impossibile instaurare durevolmente la pace e la sicurezza senza un concomitante godimento universale dei diritti dell'uomo. In vista della loro responsabilità speciale in quanto europei, i dodici ribadiscono che il rispetto dei diritti dell'uomo da parte di tutti gli Stati partecipanti alla conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa è un fattore essenziale per conseguire la pace e la sicurezza, la giustizia e il benessere in Europa.¹³⁹

Come accennato in precedenza, infine, il Trattato di Maastricht dichiara che uno degli obiettivi della politica estera e di sicurezza dell'Unione è quello di “sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, e rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali.”¹⁴⁰ A questo punto, i riferimenti ai diritti umani nei documenti riguardanti le relazioni esterne dell'UE si moltiplicano rapidamente. Nel 1995, in una nuova comunicazione della Commissione, i principi democratici e i diritti umani vengono dichiarati come elemento chiave

¹³⁹ Commissione europea, Bollettino delle Comunità Europee, no. 7/8 1986, p. 100.

¹⁴⁰ Stati membri dell'Unione Europea, Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, 7 febbraio 1992, *Gazzetta ufficiale C 191 del 29 luglio 1992*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>.

nelle relazioni con i Paesi terzi:

A commitment to respect, promote and protect human rights and democratic principles is a key element of the European Community's relations with third countries. These issues have been gradually incorporated into the Community's activities over a period of time through a series of commitments culminating in the insertion of explicit references to human rights and democratic principles in the body of the Union Treaty. To help it meet those commitments the Community has a broad range of instruments at its disposal, including Union intervention in international forums and specific operations aimed at bolstering the rule of law and respect for human rights in the context of the Community's relations with non-member countries. Taking account of human rights in contractual relations with third countries is one of those instruments.¹⁴¹

Due anni dopo, invece, verrà firmato il Trattato di Amsterdam, altro tassello fondamentale per cogliere l'evoluzione dell'identità normativa europea: il trattato fissa come uno dei nuovi obiettivi dell'UE l'affermazione della propria identità del contesto internazionale.¹⁴² Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, a dicembre del 1996, viene confermato l'obiettivo di sviluppare l'azione esterna dell'Unione a partire dal rafforzamento dei propri strumenti e meccanismi interni in modo da “assicurare un'azione esterna coerente ed efficace sotto tutti gli aspetti” con una revisione dei trattati.¹⁴³ Il Parlamento europeo nel suo *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*, conferma la necessità di questo rafforzamento e ne sottolinea le motivazioni:

The international situation is increasing the Union's responsibilities and the need to strengthen its identity on the world stage with a view to working for peace and stability. The Union's political weight should be commensurate with its economic power. The coherence and unity of all aspects of its external action must be developed, on the basis of full respect for the role of the Commission. [...]

¹⁴¹ Commissione europea, “Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi”, COM(95) 216 definitivo, Bruxelles, 25 marzo 1995.

¹⁴² Unione Europea, Trattato di Amsterdam, 2 ottobre 1997, *Gazzetta Ufficiale C 340 del 10 novembre 1997*.

¹⁴³ Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Dublino, 13/14 dicembre 1996.

*The Commission should also consider whether and how the creation of a **new specific function** could enable the Union to express itself in a more visible and coherent fashion and with a more palpable face and voice.*¹⁴⁴

Nei documenti preparatori per la conferenza intergovernativa, credibilità, coerenza e costanza sono le parole più ricorrenti, e riguardo all'ultima, intesa come uniformità, nel report della conferenza emerge innanzitutto la preoccupazione per la forte incostanza tra influenza economica e politica estera, ovvero la disomogeneità tra il ruolo politico dell'UE e la sua forza economica.¹⁴⁵ L'UE non può essere solo un forte *trading partner*, ma deve anche diventare un forte donatore umanitario. Nei documenti, inoltre, si parla della pericolosa differenza tra “*consistency between dealing with human rights at home and abroad*”, intesa come fattore chiave per assicurarsi credibilità internazionale.¹⁴⁶ I fallimenti dell'Unione nel risolvere grandi crisi, come quella in Jugoslavia, “*should not mask the potential for success in other areas.*”¹⁴⁷ Infine, si affronta il tema di fori internazionali, dove viene portato anche l'esempio del fallimento delle azioni multilaterali contro la Cina, in particolare citando il fallimento del 1996:

The EU rarely admits that trade concerns affect human rights foreign policy with a State such as China. Rather the policy is presented as a tactical choice. [...] Effectiveness is important but human rights policy can not be primarily determined by the reaction of the impugned state. The capacity of China to react is given as a justification for muting criticism. The credibility of the EU's policy will be further damaged if it drops objective statements, and demarches based on the human rights situation, and tailors its action to selective action based on the perceived sensitivities of States. Moreover there are continuing tensions over the commitment to human rights and the perceived conflict with the commercial interests of the MS. Where this combines with the fear of giving offence (which we highlighted in the case of China above) human rights concerns seem to

¹⁴⁴ Parlamento europeo. “White paper on the 1996 Intergovernmental Conference Volume II”, Lussemburgo, gennaio 1996, https://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-intr_en.htm#.

¹⁴⁵ EUI, Conferenza “An UE Human Rights Agenda for the Year 2000”, p. 10-11.

¹⁴⁶ Ivi, p.13.

¹⁴⁷ Ivi, p. 14.

disappear to vanishing point. Muting human rights concern when delicate commercial or other advantages are at stake had been defended as “constructive engagement” and the basis of a more effective strategy. [...] The risk in such situations is that this common commitment to this sort of engagement weakens the base of those states prepared to take a tough confrontational approach. [...] It is disturbing that the first time the Council formalized its position with regard to an upcoming country resolution at the UN, it was to announce that the Union would not be acting, and nor would its Member States. [...] The official position of the EU is that trade had nothing to do with the decision, [...] however, this has not satisfied human rights advocates who see European interest in the Chinese markets and little concrete improvement on the ground in China.¹⁴⁸

Con l'arrivo del nuovo millennio, abbiamo un altro passo fondamentale per l'identità normativa europea, perché dalla semplice dichiarazione dei valori fondamentali, si passa alla codificazione con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La Carta nasce dall'esigenza di “ordinare” dei diritti già presenti all'interno della struttura comunitaria in modo frammentario all'interno di tradizioni costituzionali comuni, della CEDU (Corte Europea per i Diritti dell'uomo), e della giurisprudenza della Corte di giustizia:

I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone,

¹⁴⁸ Ivi, pp. 20-21.

dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.¹⁴⁹

Il documento è un'ulteriore conferma della visione universalistica dei diritti dell'uomo. Tuttavia, ha un limite non da poco, ovvero al momento della proclamazione non ha valore giuridicamente vincolante.

Nel 2001, i trattati istitutivi vengono modificati dal Trattato di Nizza. Sebbene l'obiettivo fosse quello di riformare la struttura istituzionale,¹⁵⁰ il trattato consolida il quadro istituzionale entro il quale viene proclamata la Carta, poiché rafforza l'idea che i diritti umani fondamentali siano parte integrante dell'ordinamento comunitario e legati alla legittimità dell'azione dell'UE. Il trattato inoltre potenzia l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR), lanciata su iniziativa del Parlamento nel 1994. Questa comprendeva delle linee di bilancio per la realizzazione di politiche in partenariato con ONG e organizzazioni internazionali.¹⁵¹ Nel trattato di Nizza, l'obiettivo di promozione dei diritti umani viene esteso nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione, e in particolare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali compare nel Titolo XXI relativo alla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi

¹⁴⁹ Unione Europea, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 7 dicembre 2000, *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 364 del 18 dicembre 2000*.

¹⁵⁰ Unione Europea, Trattato di Nizza, 26 febbraio 2001, *Gazzetta Ufficiale C 080 del 10 marzo 2001*.

¹⁵¹ EUR-Lex, "Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo - EIDHR (2000-2006)", 20 agosto 2007, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-initiative-for-democracy-and-human-rights-eidhr-2000-2006.html>.

terzi:

La politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In questo modo viene creata una base giuridica per tutte le politiche e azioni in materia di democratizzazione e diritti umani. L'iniziativa EIDHR è un passaggio importante per l'azione UE poiché non necessita il consenso del governo del paese interessato, facilitando in questo modo l'intervento comunitario attraverso il sostegno verso organizzazioni locali.¹⁵²

Infine, nella dichiarazione relativa al futuro dell'Unione, si parla della Carta dei diritti fondamentali e dei diritti fondamentali in relazione al processo di allargamento di quegli anni:

Il processo dovrebbe affrontare, tra l'altro, le seguenti questioni: [...]

- *lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia;*¹⁵³

Nello stesso anno, la Commissione pubblica delle comunicazioni rilevanti ai valori normativi nell'ambito delle relazioni con i Paesi terzi e con la Cina. Innanzitutto, la comunicazione dell'8 maggio definisce il ruolo dell'UE in materia di diritti umani e di democratizzazione, ed è interessante notare il ritorno dei concetti di *effectiveness* e di coerenza:

Conformemente alle conclusioni del Consiglio "affari generali" dell'ottobre 2000, le delegazioni della Commissione devono promuovere, in ciascun paese d'intervento, la coerenza e la complementarità delle azioni attraverso il coordinamento sul posto e un regolare scambio d'informazioni bidirezionale sui programmi e progetti di cooperazione della CE e degli Stati membri relativi ai diritti umani e alla democratizzazione. Questi scambi non dovrebbero essere

¹⁵² EUR-Lex, "Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo - EIDHR (2000-2006)".

¹⁵³ Unione Europea, Trattato di Nizza.

limitati ai progetti, bensì comprendere anche le questioni tematiche e politiche pertinenti al paese in questione.

Il quadro di cooperazione comunitario per i documenti di strategia nazionale, adottato nel maggio 2000, offre ora una base strategica per tale coordinamento. Esso è utile anche alla Commissione per mantenere un approccio più coerente a livello mondiale nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione, ricorrendo ai vari strumenti finanziari disponibili. Le attività precedenti sono state talvolta criticate perché frammentate e prive di coerenza, anche tra un paese e l'altro e una regione e l'altra. I documenti di strategia nazionale incoraggiano un approccio più sistematico poiché richiedono un'analisi della situazione specifica di ciascun paese per quanto riguarda i diritti umani, la democratizzazione e lo Stato di diritto.

[...]

Per essere efficaci, il rispetto dei diritti umani e la democrazia dovrebbero essere costantemente presenti in tutte le politiche esterne dell'UE. Ciò equivale ad includere queste questioni nelle fasi di previsione, concezione, attuazione e controllo delle politiche e dei programmi, nonché nel dialogo condotto sia dalla Commissione che dal Consiglio con i partner.¹⁵⁴

La coerenza viene sottolineata in modo particolare nelle conclusioni:

La presente comunicazione ha constatato che la Commissione può rendere più efficace il suo ruolo nel perseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di diritti umani e di democratizzazione in tre modi: promuovendo la coerenza di tutte le politiche dell'UE e della CE in questo campo; dando una maggiore priorità agli obiettivi dei diritti umani e della democratizzazione e introducendoli come elementi fondamentali nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi, in particolare attraverso il dialogo politico e l'uso strategico dei programmi di aiuto esterno; adottando un approccio più strategico e mirato nel quadro dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR).

La Commissione promuoverà la coerenza sia delle azioni condotte dall'UE ai sensi dei vari pilastri del trattato sia tra le azioni della Comunità e quelle degli Stati membri. Il dialogo della Commissione con i paesi terzi sui diritti umani

¹⁵⁴ Commissione europea, "Comunicazione: Il ruolo dell'UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei Paesi terzi", COM(01) 252 definitivo, Bruxelles, 8 maggio 2001.

*dovrebbe essere portato avanti in modo coerente e basarsi sulle norme e sugli strumenti concordati a livello internazionale, in particolare nell'ambito dell'ONU. La Commissione cercherà anche in altri settori della politica comunitaria, quali il commercio, l'immigrazione e l'ambiente, l'opportunità di proporre politiche e iniziative che favoriscano il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione, tra l'altro attraverso la promozione della responsabilità sociale delle imprese.*¹⁵⁵

Le conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2001 accolgono con favore la comunicazione e diventano un pilastro importante nell'azione normativa europea, nonché premessa per moltissimi documenti successivi.¹⁵⁶

Nell'attuare questa comunicazione, il Gruppo Diritti Umani del Consiglio (COHOM) poi lavorerà per definire delle linee guida in modo da regolarizzare i vari dialoghi bilaterali in materia di diritti umani dell'Unione con Paesi terzi.¹⁵⁷ Inoltre, elaborerà un progetto di conclusioni, valutando i settori dove intervenire e le iniziative da intraprendere: questi rientrano in quattro macro-aree di intervento, ovvero la coerenza tra azione comunitaria e PESC e tra gli organi competenti e la Commissione, il *mainstreaming* dei diritti umani e della democratizzazione nelle politiche e azioni comunitarie, l'apertura dell'Unione attraverso un maggior dialogo con il Parlamento e la società civile, e infine l'identificazione e il riesame periodici delle priorità dell'UE in materia.¹⁵⁸ L'obiettivo finale è quello di “realizzare una politica dell'UE in materia di diritti umani e democratizzazione che sia più informata, credibile, coerente, coesa ed efficace”.¹⁵⁹

Per quanto riguarda la comunicazione sulla Cina invece, si tratta di un documento strategico di attuazione della comunicazione del 1998 e contenente delle iniziative per una politica comunitaria più efficace. La strategia è basata su

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Vedi i seguenti documenti del Consiglio dell'Unione Europea: “Progetto di conclusioni: 1) sui diritti umani e prossima sessione della UNCHR che si terrà a Ginevra e 2) sui diritti dell'uomo/Cina”, Bruxelles, 5 marzo 2002; Relazioni annuali dell'UE sui diritti umani; “Linee direttrici dell'UE per i dialoghi con i paesi terzi in materia di diritti umani – Aggiornamento”, Bruxelles 22 dicembre 2008;

¹⁵⁷ Consiglio dell'Unione Europea, “Linee direttrici dell'UE per i dialoghi dell'UE in materia di diritti umani”, Bruxelles, 3 dicembre 2001.

¹⁵⁸ Consiglio dell'Unione Europea, “Progetto di conclusioni del Consiglio sull'attuazione del follow-up delle conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2001 in materia di diritti umani e democratizzazione nei paesi terzi”, Bruxelles, 3 dicembre 2002.

¹⁵⁹ Ibidem.

cinque proposte: l'integrazione della Cina nella comunità internazionale attraverso il rafforzamento del dialogo politico, il sostegno del passaggio ad una società aperta, l'integrazione nell'economia mondiale, lo sfruttamento più efficace dei programmi bilaterali di cooperazione, e il miglioramento dell'immagine dell'Unione all'interno della RPC. La seconda proposta si concentrerà maggiormente sulla questione dei diritti. Nella sezione relativa all'inquadramento delle relazioni bilaterali di quel periodo, vengono nuovamente citati i cambiamenti significativi dell'Unione che sono stati approfonditi nei paragrafi precedenti, l'evoluzione cinese "di cui si dovrà tener conto nel riorientare la politica dell'UE", e infine lo sviluppo delle relazioni UE-Cina, per il quale vengono evidenziati il dialogo politico, l'apertura di un dialogo sulla migrazione illegale e sulla tratta degli esseri umani, il riorientamento dell'aiuto alla cooperazione, il potenziamento del dialogo a livello settoriale e la crescente importanza della Cina come partner commerciale e finanziario.¹⁶⁰

Nella parte riguardante il secondo obiettivo, nella comunicazione si legge:

Sostenere la transizione della Cina verso una società aperta basata sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti dell'uomo è essenziale ora e lo sarà in futuro per le relazioni tra l'UE e questo paese. C'è molto lavoro da fare. [...]

Si sono avuti progressi nel settore dei diritti economici e sociali e alla costituzione del 1999 sono state aggiunte le disposizioni del caso. Per quanto riguarda i diritti civili e politici, sussiste tuttora un forte scarto tra gli standard generalmente accettati e la situazione dei diritti dell'uomo all'atto pratico.

Complessivamente, l'Unione europea resta preoccupata per la situazione dei diritti dell'uomo in Cina e, come ribadito chiaramente nelle conclusioni del GAC di gennaio e marzo, anche se il dialogo sui diritti dell'uomo è il canale preferito dall'UE per cercare di migliorare la situazione, è ovvio che tale dialogo è un'opzione accettabile soltanto se si traduce in progressi concreti. È pertanto fondamentale che l'UE e la Cina continuino a consultarsi nel settore dei diritti umani non soltanto per favorire l'integrazione della Cina nella comunità internazionale, ma anche sostenere le riforme e la crescita economica del paese.

¹⁶⁰ Commissione europea, "Comunicazione: Strategia UE nei confronti della Cina: attuazione della comunicazione del 1998 e future iniziative per una politica comunitaria più efficace" COM(01) 265, Bruxelles, 15 maggio 2001.

A sostegno del dialogo sui diritti dell'uomo, l'UE finanzia una serie di programmi di assistenza connessi alla tutela di tali diritti. L'attuazione di questi progetti e la preparazione di progetti nuovi hanno fatto passi avanti nello scorso anno e continueranno ad essere fondamentali ai fini della promozione dei diritti dell'uomo in Cina.¹⁶¹

Vengono evidenziati dei “punti d'intervento” specifici: è necessario agire sul dialogo bilaterale in base alle conclusioni del Consiglio Affari Generali, ovvero cambiandone l'orientamento, valutandolo regolarmente e cercando di renderlo più efficace e concreto; aiutare a porre in atto la convenzione sui diritti economici, sociali e culturali e incoraggiare la ratifica della convenzione sui diritti politici e civili; sostenere la riforma del sistema giuridico e penitenziario; continuare i programmi di assistenza connessi ai diritti dell'uomo; definire e programmare l'assistenza tecnica e la cooperazione a breve e a lungo termine nel contesto di un nuovo documento strategico e in connessione ai diritti dell'uomo. Per quanto riguarda le due convenzioni internazionali, in particolare, verranno allocati fondi per un progetto EIDHR chiamato “*EU/China Network on the Human Rights Covenants*” con l'obiettivo di promuovere la loro implementazione e contribuire al rispetto degli obblighi di informazione e *reporting* assunti dalla Cina.¹⁶² Come è noto, però, la Cina non ratificherà mai la Convenzione sui diritti civili e politici.

5. L'entrata della Cina nell'OMC e i fallimenti del dialogo.

In generale, le conclusioni del Consiglio Affari Generali riguardo alla Cina degli anni successivi alla ripresa del dialogo rendono evidente il crescente sentimento di frustrazione per la mancata concretezza del dialogo bilaterale. Già nel marzo del '99, il Consiglio sottolinea la necessità di concretezza dei risultati:

Il Consiglio considera il dialogo UE-Cina in materia di diritti dell'uomo ed il programma di cooperazione nel settore dei diritti dell'uomo quali importanti strumenti per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo in Cina, ma tale dialogo

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² European Initiative for Democracy and Human Rights, “Project above € 1 million: Summary Sheet”, B7-701N/2001/3019, archiviato a Firenze presso l'ASUE.

non è fine a sé stesso. L'Unione europea si attende concreti risultati sul terreno. Il Consiglio ha pertanto sottolineato la necessità di far sì che il dialogo UE-Cina in materia di diritti dell'uomo sia maggiormente incentrato su questioni prioritarie, più regolare e più orientato a garantire concreti miglioramenti. L'Unione europea si adopererà per conseguire questi obiettivi quale parte integrante di un contesto più ampio di relazioni con la Cina. Nel contempo l'Unione europea continuerà a dar pubblicamente voce alla sua preoccupazione per la situazione dei diritti dell'uomo in Cina.¹⁶³

Tra il 1998 e il 1999, fra l'altro, abbiamo un peggioramento della situazione in Cina a causa della coincidenza di una serie di anniversari significativi che provoca preoccupazione e maggiore attenzione da parte della dirigenza di Pechino.¹⁶⁴ L'anno seguente, infatti, le conclusioni fanno trasparire un livello maggiore di apprensione da parte delle istituzioni comunitarie rispetto a quelle precedenti:

Il Consiglio ha ribadito l'importanza che annette all'opportunità offerta dal dialogo UE/Cina sui diritti dell'uomo e dal programma di cooperazione, opportunità che consente di operare insieme per la promozione ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in Cina. Il Consiglio prende atto del fatto che la Cina ha dato prova di essere pronta a discutere una serie di spinosi problemi di interesse comune nel contesto del dialogo. L'UE mantiene la propria posizione, secondo la quale il dialogo è un'opzione accettabile soltanto se i progressi conseguiti sono sufficienti e concreti.

*Il Consiglio deplora tuttavia che alle positive iniziative della Cina a livello internazionale, che segnano peraltro il passo, non abbiano fatto riscontro progressi tangibili della situazione interna in materia di diritti dell'uomo. L'UE nutre profonda preoccupazione per le costanti e dilaganti restrizioni alle libertà fondamentali, segnatamente la libertà di riunione, espressione ed associazione.
[...]*

Il Consiglio riesaminerà il dialogo, allo scopo di definire una strategia più mirata e imperniata sui risultati, particolarmente nei summenzionati settori che costituiscono le principali fonti di preoccupazione per l'UE. Si procederà all'identificazione di obiettivi in tali settori, che verranno enunciati

¹⁶³ Consiglio dell'Unione Europea, comunicato stampa del 21/22 marzo 1999, C/99/76.

¹⁶⁴ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 60.

pubblicamente, dapprima nell'intervento della Presidenza dell'UE alla 56^a Commissione dei diritti dell'uomo, e successivamente durante il dibattito sulla situazione dei vari paesi, nonché nei punti dell'ordine del giorno relativi ai diritti civili e politici e nei punti tematici. L'UE dovrà valutare il futuro del dialogo alla luce dei risultati conseguiti. L'UE continuerà a manifestare pubblicamente la propria preoccupazione per la situazione dei diritti dell'uomo in Cina ed a sollevare questo punto durante le riunioni con la Cina a tutti i livelli.

Il Consiglio condivide la preoccupazione espressa dal Parlamento europeo, dalla società civile e dalle ONG per quanto riguarda la situazione dei diritti dell'uomo in Cina. Procederà periodicamente ad un riesame della sua politica relativa alla Cina, ivi compreso nella 56^a Commissione dei diritti dell'uomo.¹⁶⁵

La preoccupazione per la limitatezza della politica di dialogo è estremamente sentita dalla società civile, e in particolare dalle ONG che la criticano in modo pressoché universale, ma non tanto quanto politica pericolosa a sé stante. Il problema, secondo le ONG attive nel settore dei diritti umani, è quando una politica del genere sostituisce ogni tipo di azione politica più aggressiva. Le conclusioni del Consiglio utilizzano un linguaggio meno diretto, ma sembrano riconoscere e confermare queste critiche.¹⁶⁶ Nonostante ciò, l'Unione continuerà ad insistere nella continuazione del dialogo per poter condurre un dibattito più diretto e mettere pressione su casi individuali di violazione dei diritti, offrendo allo stesso tempo aiuto concreto.¹⁶⁷

L'insoddisfazione nei confronti del dialogo cresce parallelamente alla nascita del dibattito sull'entrata della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), approvata durante la conferenza ministeriale a Doha, nel 2001.¹⁶⁸ La Cina diventa così membro ufficiale dell'organizzazione a partire dall'11 dicembre 2001, ma per comprendere anche il ruolo dell'UE in questo processo, è bene fare un passo indietro. Dopo la guerra civile, nel 1950, il governo di Taiwan, che viene inizialmente riconosciuto come legittimo rappresentante della Cina, esce dal GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), per poi

¹⁶⁵ Consiglio dell'Unione Europea, comunicato stampa del 20 marzo 2000, C/00/73.

¹⁶⁶ Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China.", op. cit., p. 61.

¹⁶⁷ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit. pp. 58-59.

¹⁶⁸ WTO. "The Fourth WTO Ministerial Conference."

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm.

rientrarvi quindici anni dopo con lo status di osservatore. Con il graduale riconoscimento da parte della comunità internazionale della Repubblica Popolare Cinese, però, il Taiwan perde questo status nel 1971, mentre la RPC lo riceve nel 1984. Con la crescita economica del Paese e con la graduale uscita dall'isolazionismo della politica estera cinese, alla fine Pechino decide di negoziare la propria entrata nel GATT nell'86, basandosi però sull'idea che il negoziato dovesse essere visto come una riammissione, e non come una nuova entrata. Questo perché, come prima cosa, a seguito del riconoscimento del governo di Pechino come legittimo governo della Cina, il Paese torna ad essere un membro fondatore; inoltre, secondo la stessa logica, la decisione di uscire dall'accordo, in quanto presa dal Taiwan, non può essere considerata come vincolante.¹⁶⁹

A questo punto, il governo cinese si aspetta il supporto dell'Unione Europea nelle negoziazioni. Effettivamente, i *paper* della Commissione riflettono questa idea, ma durante i negoziati sorgono anche prospettive e aspettative divergenti tra UE e Cina. Quest'ultima è ferrea sulla riammissione in quanto "Paese in via di sviluppo", mentre alcuni membri dell'OMC non sono d'accordo. In questo contesto sorge una divergenza tra le idee statunitensi e quelle europee: per l'Unione, al contrario degli Stati Uniti, era evidente che il processo di riforme era ancora in corso e quindi sarebbe stata necessaria più flessibilità nei confronti della Cina.¹⁷⁰ Gli Stati membri dell'UE sono da un lato preoccupati per la politica economica cinese, e per questo imporranno numerose misure antidumping nei confronti della Cina, ma dall'altro lato sono molto interessati all'accesso del mercato cinese di beni industriali, capitali, e beni di consumo ad alto valore aggiunto. Le richieste degli europei quindi sono una maggiore trasparenza, il trattamento egualitario di aziende nazionali e aziende straniere, la non-discriminazione delle aziende europee rispetto agli altri partner commerciali, la riduzione dei dazi, abolizione delle restrizioni quantitative e dei monopoli, l'apertura del settore dei servizi, delle telecomunicazioni e della finanza, una facilitazione del processo di insediamento nel Paese per le aziende estere e l'implementazione delle regole dell'OMC sulla protezione della proprietà

¹⁶⁹ Algieri, "EU Economic Relations with China", op. cit., p. 74.

¹⁷⁰ Ibidem.

intellettuale.¹⁷¹

Leggendo alcuni dibattiti del Parlamento europeo, ad esempio, si vede come si parli delle negoziazioni per l'OMC come un'ulteriore spinta per la democratizzazione cinese: subito dopo il raggiungimento dell'accordo bilaterale tra UE e Cina, a maggio, in Europa sembra esserci ottimismo sul fatto che l'adesione beneficerà non solo il commercio mondiale creando maggiore stabilità, ma anche la sfera politica cinese, perché costringerà a maggiore trasparenza e responsabilità internazionale. Anche la collaborazione e l'assistenza tecnica previste per guidare la Cina nell'adempimento degli obblighi dell'OMC vengono viste come un ulteriore elemento positivo per il processo di democratizzazione e di sviluppo sociale. Tuttavia, è evidente che non è questo l'obiettivo principale, e i diritti assumono un ruolo assolutamente di margine nel dibattito: ad esempio, nell'intervento del Commissario Patten, al tempo Commissario europeo responsabile per le relazioni esterne, non vengono nemmeno menzionati i diritti dell'uomo.¹⁷²

Dopo l'adesione, durante la riunione parlamentare del 10 aprile 2002 viene discussa la strategia dell'Unione nei confronti della RPC e l'attuazione delle ultime comunicazioni della Commissione a riguardo. Ritorna il discorso sull'adesione cinese all'OMC, ma in questo caso la visione non è completamente unanime.¹⁷³ C'è chi reputa l'adesione un possibile fattore di pressione politica e sociale attraverso le richieste stringenti di strutture legislative e regolamentari più chiare e trasparenti, e chi crede che la promozione degli scambi, commerciali e non solo, sia la chiave per evitare che il regime autoritario venga rafforzato dall'isolamento internazionale. Altri invece sottolineano che per quanto l'adesione cinese migliorerà la condizione di valorizzazione dei capitali e rafforzerà la concorrenza, non svolgerà un ruolo rilevante nella risoluzione dei problemi sociali del paese. Si parla però anche di importanza strategica delle relazioni con la Cina, anticipando quello che sarà il passaggio successivo dell'UE, ovvero la partnership strategica. Durante il dibattito, viene anche messo in dubbio il dialogo bilaterale

¹⁷¹ Ivi, p. 75.

¹⁷² Parlamento Europeo, "Seduta di mercoledì 14 giugno 2000: Adesione della Cina all'OMC", pp. 65-72.

¹⁷³ Parlamento Europeo, "Seduta di mercoledì 10 aprile 2002: Strategia dell'Unione nei confronti della Cina", pp. 27-31 e 50-56.

sui diritti e più in generale la risposta europea alle violazioni, definita come inconsistente. Se c'è chi vorrebbe concludere che il dialogo sia uno “strumento fallimentare”, dall'altra parte del coro c'è chi crede che sia necessario intensificarlo, insieme alle relazioni commerciali e alla cooperazione scientifica e tecnologica, anche perché la Cina “a differenza che nel passato, non può pensare di perseguire obiettivi politici per mezzo di sanzioni economiche”.¹⁷⁴

È chiaro che sebbene la posizione non sia naturalmente omogenea, la foga per la questione dei diritti umani sembra stare scemando. Le questioni economiche assumono sempre più importanza e vengono addirittura strumentalizzate nel dibattito sul processo di riforma e democratizzazione in Cina.

6. La Shanghai Cooperation Organization.

C'è un ultimo tassello che aiuta ad inquadrare meglio l'azione e la forza della Repubblica Popolare Cinese, e di conseguenza anche la sua relazione con l'Occidente e con gli europei. Subito dopo la fine della Guerra Fredda in Asia Centrale, come in Europa Orientale, la nascita di nuovi stati indipendenti sovrani crea delle divergenze territoriali. Tra questi nuovi Stati, Kazakistan, Kirgizstan e Tagikistan in modo particolare si rivolgono sia alla Federazione Russa in quanto “erede” dell'URSS, che alla Cina, nuova potenza emergente.

A partire dal 1996, i cinque collaborano militarmente soprattutto per scopi di demarcazione territoriale, il ritiro degli eserciti dalle frontiere comuni e più in generale con il fine di costruire fiducia tra i cinque Paesi. Per questa tesi è interessante notare come questa cooperazione multilaterale militare permetta alla Cina di concentrare le proprie truppe verso il Taiwan. Questa cooperazione poi sfocia nella creazione di una vera e propria organizzazione regionale, la *Shanghai Cooperation Organization*, nel 2001. L'anno successivo viene adottata la Carta dell'organizzazione, che definisce gli obiettivi, i principi, la struttura e le attività principali dell'organizzazione, aggiungendo agli obiettivi originari del gruppo di

¹⁷⁴ Ibidem.

trust-building, disarmo e lotta al terrorismo e l'estremismo.¹⁷⁵ La Carta elenca quattro obiettivi principali, che sono i buoni rapporti tra gli Stati membri, la promozione di cooperazione efficace nell'ambito politico, commerciale, economico, scientifico, tecnologico e culturale, la pace, sicurezza e stabilità nella regione, e la spinta per la creazione di un nuovo ordine internazionale economico e politico che sia democratico, egualitario e razionale.¹⁷⁶

Dal punto di vista cinese, la SCO è un importante strumento per la politica di sicurezza, perché permette di stabilizzare i propri confini e migliorare le relazioni con vari gruppi etnici presenti nella regione. Dal 2002, infatti, la Cina formalizza una politica più attiva nei confronti del vicinato durante il sedicesimo Congresso del Partito Comunista Cinese, per cui nella risoluzione finale viene inclusa la “*neighbourhood diplomacy*”.¹⁷⁷ Del resto, una delle preoccupazioni principali che accomuna i governi degli Stati membri UE è la repressione del dissenso, e la cooperazione in sede SCO è di grande interesse per la Cina soprattutto per quanto riguarda la minaccia del separatismo degli Uiguri musulmani nella regione dello Xinjiang.¹⁷⁸

Il terzo summit annuale dell'organizzazione si tiene a Mosca il 20 maggio del 2003. Qui la Cina emerge come membro più importante in termini di influenza e di benefit, e difatti come sede del nuovo Segretariato dell'organizzazione viene scelta proprio la capitale cinese. Il primo Segretario Generale, inoltre, sarà l'ex Viceministro degli Esteri cinese, nonché ambasciatore in Russia, Zhang Deguang.¹⁷⁹

Il nuovo millennio sembra portare un cambio di paradigma nelle relazioni

¹⁷⁵ Sanela Veljković, Milica Ćurčić e Marina Dabetić, “Shanghai Cooperation Organization – analysis of the model for further development”, *Annual conference on Challenges of Contemporary Higher Education*, Kopaonik, 2025, pp. 1314-1315.

¹⁷⁶ Intermol, “Shanghai Cooperation Organization (SCO)”, [https://intermol.su/en/about/organizations/shankhayskaya-organizatsiya-sotrudnichestva-shos/#:~:text=The%20Shanghai%20Cooperation%20Organization%20\(SCO,international%20political%20and%20economic%20order](https://intermol.su/en/about/organizations/shankhayskaya-organizatsiya-sotrudnichestva-shos/#:~:text=The%20Shanghai%20Cooperation%20Organization%20(SCO,international%20political%20and%20economic%20order).

¹⁷⁷ Araz O. Mursaliev, “China in the Shanghai Cooperation Organization: history of involvement and interests”, *Journal of Social Sciences: Transformations & Transitions I*, no. 1 (2021): p. 3.

¹⁷⁸ Chien-peng Chung, “The Shanghai Cooperation Organization: Institutionalization, Cooperation and Rivalry”, *The Asia-Pacific Journal* 3, no. 10 (2005), p. 3: la Cina raggiunge vari accordi bilaterali nel corso del 2005/2006 riguardo le organizzazioni separatiste uigure e riguardo il rimpatrio di rifugiati e attivisti politici.

¹⁷⁹ Ibidem.

UE-RPC: dalla diplomazia del *name and shame* che dura fino al 1996, si arriva ad un nuovo approccio, in cui le critiche pubbliche vengono sostituite da una politica meno rigida e più strategica, basata sul dialogo e sull'idea della globalizzazione, dell'aumento degli scambi commerciali e dell'aumento dell'interdipendenza economica come motore del processo democratico in territorio cinese. È su questa idea che si baserà l'azione europea nei confronti della Cina per il decennio successivo, che, come si vedrà, sarà un periodo positivo per i rapporti tra i due attori. Le buone relazioni, tuttavia, non sono una conseguenza di un miglioramento dell'azione europea nell'ambito dei diritti umani, ma piuttosto un riflesso delle nuove dinamiche economiche.

CAPITOLO III

DAL 2003 AL 2012: RISE AND FALL DELLA PARTNERSHIP STRATEGICA

1. La nascita della partnership strategica e la *European Security Strategy*.

Il 2003 è un anno di cambiamenti nella storia delle relazioni UE-Cina. Innanzitutto, a settembre, la Commissione europea pubblica un nuovo, importante *policy paper* sulla Cina, dal titolo “Un partenariato sempre più maturo - sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina”. In questa comunicazione, si parla della Cina in termini di “partner strategico”:

*L'Europa, la Cina e il mondo hanno vissuto una serie di importanti cambiamenti da quando la Commissione pubblicò l'ultimo documento programmatico agli inizi del 2001. [...] Alla luce di tali sviluppi, TUE e la Cina hanno un crescente interesse a collaborare come partner strategici per salvaguardare e promuovere lo sviluppo sostenibile, la pace e la stabilità. Vi è una convergenza di interessi su molte questioni riguardanti la politica internazionale, in particolare l'importanza che la Cina e TUE attribuiscono al ruolo dell'ONU, in termini di sicurezza materiale e ambientale, e a quello dell'OMC, il cui impulso all'ulteriore liberalizzazione del commercio crea notevoli vantaggi per entrambi. [...] L'Europa ha quindi un grande interesse politico ed economico a fornire sostegno alla Cina affinché possa trasformarsi con successo in un paese stabile, prospero e aperto, basato sulla democrazia, i principi del libero mercato e lo Stato di diritto.*¹⁸⁰

L'obiettivo di questo nuovo partenariato è quello di portare le relazioni tra i due attori oltre all'ambito economico, elevandole all'ambito politico e addirittura della

¹⁸⁰ Commissione europea, “Comunicazione: Un partenariato sempre più maturo - sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina” COM(03) 533 definitivo, Bruxelles, 10 settembre 2003.

sicurezza, e per questo rappresenta un tassello fondamentale nel rapporto tra i due attori.¹⁸¹

A ottobre, a seguito del summit di fine ottobre tenutosi a Bruxelles e del primo *policy paper* cinese, di cui si parlerà successivamente, la Cina e l'Unione Europea annunciano una *comprehensive strategic partnership*.¹⁸² Lo stesso giorno viene firmato un accordo che permette alla Cina di prendere parte allo sviluppo del progetto Galileo, ovvero il *Galileo Global Navigation Satellite System*, l'iniziativa europea volta a creare un sistema satellitare di navigazione come alternativa al sistema americano, e la leadership cinese fa diverse dichiarazioni positive riguardo all'integrazione economica europea e alla nuova moneta comune europea.¹⁸³

Dal punto di vista interno comunitario, infine, a dicembre viene pubblicata la *European Security Strategy* (ESS), un momento chiave nello sviluppo della politica estera e di sicurezza dell'UE: in particolare, in questo documento si dichiara l'impegno verso il multilateralismo efficace come base dell'ordine internazionale e verso la diplomazia preventiva per risolvere questioni di sicurezza. Nelle conclusioni del documento si fa riferimento a specifici paesi con cui promuovere delle relazioni strategiche, tra i quali viene inserita la Cina. Come si vedrà, anche la RPC adotterà un approccio simile per quanto riguarda il multilateralismo internazionale.¹⁸⁴

2. Il cambio di leadership e il primo *policy paper* cinese.

Come anticipato dalla comunicazione della Commissione, il Nuovo Millennio porta un'ulteriore novità significativa per i rapporti tra Cina e Unione Europea, ovvero il cambiamento ai vertici governativi cinesi: nel 2003 la leadership del Paese passa da Jiang Zemin, salito al potere dopo la crisi di regime del 1989, a Hu Jintao, dando inizio alla quarta generazione della Partito Comunista Cinese. Zemin aveva dato priorità alla costruzione di relazioni

¹⁸¹ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 122.

¹⁸² Nicola Casarini, "China-EU@50: Assessing the Ups and Downs of the Relationship", *IAI papers*, no. 25 (2025): p. 7.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Consiglio Europeo, *European Security Strategy*, 15895/03, Bruxelles, 8 dicembre 2003.

funzionali con gli Stati Uniti, Jintao cambierà le priorità dell'agenda estera cinese e mostrerà più interesse verso le relazioni sino-europee.¹⁸⁵ La nuova dirigenza porterà avanti una politica più pragmatica e multilaterale,¹⁸⁶ e Jintao guiderà la RPC nella cosiddetta fase di “luna di miele”, dei rapporti bilaterali con l'Unione, iniziata con l'adesione al WTO e con l'istituzione di progetti di cooperazione di vario tipo a partire dal 2000.¹⁸⁷ L'importanza dell'Unione è tale che il primo *policy paper* che la Cina pubblicherà su un partner estero sarà proprio quello sull'UE. L'anno seguente, il 2004, verrà addirittura dichiarato come “l'anno dell'Europa” nella Repubblica Popolare.¹⁸⁸

Il governo cinese continua un processo che è iniziato qualche anno prima, ovvero quello di internazionalizzazione del discorso dei diritti umani.¹⁸⁹ Questa nuova fase si riflette in una serie di documenti ufficiali e iniziative, alcune accennate nella sezione precedente: ad esempio, nella relazione politica presentata dall'allora leader Jiang Zemin al Congresso Nazionale del Partito nel 1997, il rispetto e la salvaguardia dei diritti umani vengono inseriti tra i doveri del Partito; com'è stato visto, la Cina firma due convenzioni importanti nel 1997 e 1998; nel 2002 viene lanciato il primo periodico sui diritti umani in Cina, *Human Rights*, e commentando l'occasione, il presidente del Comitato permanente del Congresso nazionale Li Peng conferma pubblicamente il rispetto del principio di universalità dei diritti umani nella comunità internazionale.¹⁹⁰

La svolta ufficiale arriva nell'ottobre 2003, quando il Ministero degli Esteri cinese pubblica il primo *policy paper* sull'UE, *China's EU Policy Paper*, che descrive gli obiettivi cinesi e i piani futuri di cooperazione bilaterale, anche in risposta alla comunicazione della Commissione. Il documento strategico riconosce l'Unione Europea come un attore che giocherà un ruolo sempre più

¹⁸⁵ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., p. 27.

¹⁸⁶ Alfred Gerstl, “The China Factor in Regional Security Cooperation: The ASEAN Regional Forum and the Shanghai Cooperation Organization.” *Australian Journal of South-East Asian Studies* 1, no. 2 (2008): p. 126.

¹⁸⁷ Commissione europea, “Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della comunicazione “Sviluppare una partnership globale con la Cina” COM(00) 552 definitivo, Bruxelles, 8 settembre 2000; Casarini. “China-EU@50: Assessing the Ups and Downs of the Relationship”, op. cit., p. 7.

¹⁸⁸ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., p. 27.

¹⁸⁹ Dingding Chen, “Explaining China's changing discourse on Human Rights.” *Asian Perspective* 29, no. 3 (2005): p. 171.

¹⁹⁰ Ivi, p. 172.

importante sia a livello regionale che internazionale, e sembra inoltre dimostrare i successi dell'azione portata avanti dall'Unione nei confronti del partner asiatico:

China attaches importance to the role and influence of the EU in regional and international affairs. [...] Despite their twists and turns, China-EU relations as a whole have been growing stronger and more mature and are now on the track of a comprehensive and sound development. In 1998 China and the EU launched their annual summit mechanism. In 2001, the two sides established a full partnership. China and the EU have developed an ever closer consultation and fruitful cooperation in the political, economic, trade, scientific, cultural and educational fields. China-EU relations now are better than any time in history. There is no fundamental conflict of interest between China and the EU and neither side poses a threat to the other. However, given their differences in historical background, cultural heritage, political system and economic development level, it is natural that the two sides have different views or even disagree on some issues. Nevertheless China-EU relations of mutual trust and mutual benefit cannot and will not be affected if the two sides address their disagreements in a spirit of equality and mutual respect. The common ground between China and the EU far outweighs their disagreements. Both China and the EU stand for democracy in international relations and an enhanced role of the UN. Both are committed to combating international terrorism and promoting sustainable development through poverty elimination and environmental protection endeavours. China and the EU are highly complementary economically thanks to their respective advantages. [...] The political, economic and cultural common understanding and interaction between China and the EU offer a solid foundation for the continued growth of China-EU relations.¹⁹¹

Nella sezione riguardante l'aspetto politico, tra i piani futuri, viene riportata la continuazione del dialogo sui diritti umani e il rafforzamento della cooperazione internazionale. Tra Cina e UE, viene scritto, ci sono sia punti di incontro che punti di disaccordo in tema di diritti umani, ma le autorità cinesi “apprezza[no] la posizione persistente dell'Unione verso il dialogo e in

¹⁹¹ Ministero degli affari esteri della Repubblica Popolare Cinese, “China’s EU Policy Paper”, ottobre 2003.

opposizione allo scontro”.¹⁹²

Un ulteriore elemento chiave è la conclusione: il paper si chiude con una richiesta rivolta verso l’Unione per porre fine all’embargo sulle armi in modo da favorire la collaborazione bilaterale nell’ambito dell’industria e delle tecnologie di difesa. L’embargo rappresenta un tasto dolente per i cinesi, per i quali è diventato una questione di orgoglio nazionale.¹⁹³ A partire da ottobre 2003 viene ufficialmente identificato come l’ostacolo principale nelle relazioni UE-Cina: mentre negli altri ambiti si parla esclusivamente di maggiore cooperazione e comunicazione, l’aspetto militare è l’unico in cui viene usato un linguaggio diverso, a fronte di un’intenzione molto chiara.¹⁹⁴

Nonostante l’adattamento selettivo delle norme internazionali all’interno del Paese, la Cina attraversa un breve periodo di passaggio tra le due leadership che sembra portare un approccio più aperto verso la comunità internazionale. Questa apertura, insieme all’interesse cinese nel coltivare partnership con l’UE e con i suoi Stati membri più grandi, può essere letta anche in relazione al ruolo statunitense nell’era post-bipolare: la Cina punta a costruire relazioni strategiche che possano promuovere il multilateralismo globale e la democratizzazione delle relazioni internazionali con l’obiettivo ultimo di limitare il dominio unipolare degli Stati Uniti, senza però alienare il Paese in modo da continuare a godere dei benefici economici che provengono dall’integrazione della superpotenza economica nordamericana all’interno del sistema multipolare.¹⁹⁵ Seguendo anche questa logica, la Cina inizierà a fare pressione agli Stati membri dell’UE per togliere definitivamente l’embargo sugli armamenti.

3. La questione dell’embargo sugli armamenti.

Il dibattito interno

Per quanto la questione dell’embargo sia di estrema gravità per la Cina, in realtà è un problema che grava anche sull’Europa. Per fare pressione, la

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., p. 60.

¹⁹⁴ Ministero degli affari esteri della Repubblica Popolare Cinese, “China’s EU Policy Paper”.

¹⁹⁵ Casarini, “The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.”, op. cit., p. 22.

diplomazia cinese punta sulla manipolazione attraverso incentivi positivi piuttosto che di tipo coercitivo: a partire dal riconoscimento reciproco come partner strategici, dopo il documento strategico cinese, altri due momenti significativi per lo sviluppo della partnership sono la firma dell'accordo sul *Galileo Global Navigation Satellite System* e la promessa da parte dei decisori politici comunitari di proporre la revoca dell'embargo.¹⁹⁶ Come verrà approfondito in seguito, gli Stati Uniti avranno un ruolo importante nell'evoluzione della vicenda: tra il 2003 e il 2005 vi è una vera e propria competizione tra Pechino e Washington per tentare di influenzare in modo diretto la politica dell'Unione Europea.¹⁹⁷ La Cina punta sugli incentivi economici e sull'engagement diplomatico, chiedendo l'annullamento dell'embargo sia sulla base di una narrazione di evoluzione e democratizzazione, sia facendo leva sull'eventuale accesso al mercato cinese per gli europei, e sono proprio queste argomentazioni a convincere in modo particolare il governo francese e quello tedesco: annullare l'embargo avrebbe permesso di assicurarsi opportunità di esportazione bilaterali, rafforzare la propria posizione all'interno dell'UE e dimostrare l'autonomia strategica dell'Europa rispetto agli Stati Uniti.¹⁹⁸

Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles nel dicembre 2003 viene ufficialmente inserita per la prima volta la proposta, su iniziativa franco-tedesca, per porre fine all'embargo.¹⁹⁹ Tuttavia, gli ostacoli non tardano ad arrivare, e a seguito delle dichiarazioni del Consiglio e della Commissione, appena cinque giorni dopo, il Parlamento Europeo approva una risoluzione contraria:

Il Parlamento Europeo, [...]

1. è fermamente convinto che la Cina debba dimostrare di aver compiuto

¹⁹⁶ Ivi, p. 23.

¹⁹⁷ Giulia Tercovich e Hugo Meijer, "The EU's strategic autonomy in foreign policy: European responses to American and Chinese influence over the arms embargo on China and Taiwan", *Journal of European Integration* 47, no. 6 (2025): p. 970; Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., p. 23.

¹⁹⁸ Tercovich e Meijer. "The EU's strategic autonomy in foreign policy: European responses to American and Chinese influence over the arms embargo on China and Taiwan", op. cit., pp. 970-971.

¹⁹⁹ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., p. 31.

- progressi significativi nel campo dei diritti umani prima che l'Unione possa prendere in considerazione una revoca dell'embargo;*
- 2. ritiene che, tenuto conto delle minacce cinesi nei confronti di Taiwan, non sia questo il momento di aprire la strada a una revoca dell'embargo sulle vendite di armi europee;*
 - 3. invita il Consiglio e gli Stati membri attuali nonché gli Stati di prossima adesione e gli Stati candidati a mantenere l'embargo dell'Unione europea sul commercio di armi con la Repubblica popolare cinese e a non allentare le restrizioni nazionali vigenti per quanto concerne queste vendite di armi;*
 - 4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, ai governi degli Stati membri, degli Stati di prossima adesione e degli Stati candidati nonché al governo della Repubblica popolare cinese.²⁰⁰*

Nel frattempo, però, altre voci si aggiungono a quelle del Presidente francese Jaques Chirac e del Cancelliere tedesco Gerhard Schröder, che durante le loro visite di stato a Pechino, rispettivamente nell'ottobre e nel dicembre 2003, affermano pubblicamente di voler togliere l'embargo.²⁰¹ Entro i primi mesi del 2004, anche Italia, Spagna, Regno Unito, Finlandia e Paesi Bassi si uniscono a Francia e Germania.²⁰² Al contrario, invece, il Parlamento europeo manterrà la sua posizione diametralmente contraria.²⁰³ Complessa è anche la situazione interna dei vari Stati membri, in particolare gli Stati nordici: nel caso svedese e danese, ad esempio, ma in realtà anche in quello tedesco, la volontà di non rompere il consenso del Consiglio europeo e di aprirsi alla discussione è ostacolata dai parlamenti nazionali, che chiedono il mantenimento dell'embargo. In questi Paesi rimangono comunque forti le critiche verso la mancata capacità della Cina di fornire dati chiari e prove specifiche riguardo al presunto miglioramento per quanto riguarda la protezione dei diritti umani.²⁰⁴

²⁰⁰ Parlamento europeo, "Risoluzione sulle vendite di armi alla Cina: Abolizione dell'embargo imposto dall'Unione sulla vendita di armi alla Cina" P5_TA(2003)0599, 18 dicembre 2003.

²⁰¹ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., p. 31.

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Vedi: progetto preliminare di risposta all'interrogazione scritta P-0321/04, "Embargo UE sulle vendite di armi alla Cina", 8 marzo 2004; seduta parlamentare dell'8 settembre 2005, "Violazioni dei diritti umani in Cina, in particolare in materia di libertà di religione".

²⁰⁴ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., pp. 31-32.

Alla fine, Francia e Germania non riusciranno a creare il consenso necessario per annullare la misura e vent'anni più tardi dalla prima volta in cui è stata sollevata la questione, la dichiarazione del Consiglio europeo del 27 giugno 1989 non è ancora stata ritirata, e l'embargo di armamenti verso la Cina è formalmente ancora in vigore.

Nonostante l'embargo, però, il controllo delle esportazioni di armamenti è in mano agli Stati Membri e alla loro legislazione. La richiesta di porre termine all'embargo viene giustificata in primo luogo proprio dal fatto che oltre alle normali politiche di esportazione delle armi, gli Stati devono seguire anche lo *EU Code of Conduct* (da qui in poi "Codice"),²⁰⁵ che in ogni caso dovrebbe prevenire il problema di eventuali abusi di export verso il Gigante Asiatico, e da motivazioni simili a quelle usate dalla controparte cinese, ovvero l'incoraggiamento dell'integrazione pacifica della Cina e la mancanza di interesse da parte della RPC di comprare armi europee.²⁰⁶ Quasi un anno dopo il sollevamento della questione, il Commissario europeo per le relazioni esterne Chris Patten conferma la posizione comunitaria durante un discorso al Parlamento:

While we have acknowledged that positive change has occurred and that the political situation in China has moved on since Tiananmen, China's observance of some basic human rights, notably in the area of political and civil rights, continues to fall well short of international norms.

*Without making any direct link, we have therefore consistently told China at the highest level that lifting of the embargo would be greatly assisted if they could take concrete steps in the field of human rights; steps that could convince European public opinion of the appropriateness of such action.*²⁰⁷

Nonostante quanto affermato da Patten, le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16/17 dicembre 2004 ribadiscono la volontà politica di lavorare verso l'eliminazione dell'embargo, ufficializzata precedentemente nella

²⁰⁵ Consiglio dell'Unione Europea, Codice di Condotta sulle esportazioni di armi.

²⁰⁶ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., p. 33.

²⁰⁷ Chris Patten, "Lifting of the arms embargo on China: the Rueda Report on Arms Exports", SPEECH/04/483, Strasburgo, 16 novembre 2004.

dichiarazione congiunta UE-Cina dell'8 dicembre, purché questa non significhi un aumento delle esportazioni di armi verso la Cina, e soprattutto ricordano l'importanza di adottare il nuovo Codice in cui vengano rinforzati i criteri riguardo i diritti umani:

The European Council welcomed the results of the seventh EU-China Summit that took place in The Hague on 8 December. It invited the Council and the Commission to further explore the feasibility of a new EU-China framework agreement and possible cooperation on issues such as re-admission and market economy status. The European Council confirmed that EU-China relations have developed significantly in all aspects in the past years. It is looking forward to further progress in all areas of this relationship as referred to in the EU-China Joint Statement, in particular the ratification of the International Covenant on civil and political rights. In this context the European Council reaffirmed the political will to continue to work towards lifting the arms embargo. It invited the next Presidency to finalise the well-advanced work in order to allow for a decision. It underlined that the result of any decision should not be an increase of arms exports from EU Member States to China, neither in quantitative nor qualitative terms. In this regard the European Council recalled the importance of the criteria of the Code of Conduct on arms exports, in particular criteria regarding human rights, stability and security in the region and the national security of friendly and allied countries. The European Council also stressed the importance in this context of the early adoption of the revised Code of Conduct and the new instrument on measures pertaining to arms exports to post-embargo countries ('Toolbox').²⁰⁸

La discussione alla fine viene definitivamente bloccata, anche in seguito all'approvazione da parte del Congresso cinese della *Anti-Secession Law* nel marzo 2005, con cui minaccia una dichiarazione di guerra contro il Taiwan nel caso in cui questo dichiari l'indipendenza: la legge in sé e la mancanza di chiarimento pubblico da parte di Pechino, nonostante la richiesta dei leader europei, mettono a dura prova l'iniziativa franco-tedesca, che non riesce a creare il consenso necessario. Nell'aprile del 2005, il Parlamento passa una risoluzione a

²⁰⁸ Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 16/17 dicembre 2004.

favore del mantenimento dell'embargo con 431 voti a favore e 85 voti contrari.²⁰⁹

Inoltre, la revisione del Codice del 1998 non sarà così immediata come auspicato dal Consiglio, e si dovrà aspettare fino a dicembre del 2008. Il punto più critico del codice originale è la mancanza di vincolo giuridico per gli Stati membri, e nel 2005 il Consiglio concorda (senza però adottare) una posizione comune che avrebbe trasformato il Codice in uno strumento vincolante. Il raggiungimento di un accordo sul testo, ma la sua mancata adozione, sono sintomi delle opinioni discordanti degli Stati, soprattutto di quelli che mirano ancora all'abolizione dell'embargo comunitario: anche se il Codice non rappresenta uno strumento direttamente legato alle relazioni bilaterali con la Cina, viene sfruttato dalle retoriche nazionali.²¹⁰ Questo cambierà solo l'8 dicembre 2008, con la nuova posizione comune adottata dal Consiglio, la quale obbligherà gli Stati membri UE ad adattare la propria legislazione nazionale in materia di armamenti agli standard introdotti dal Codice.²¹¹

Nel 2010, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Catherine Ashton presenta un documento strategico per la revisione delle politiche estere UE in cui ipotizza una revoca dell'embargo verso la Cina. La proposta deriva dal fatto che l'anno precedente l'Unione revoca l'embargo sugli armamenti nei confronti dell'Uzbekistan, nonostante le preoccupazioni di violazioni e abusi dei diritti umani nel Paese. Anche in questa occasione la divisione degli Stati membri non permette il raggiungimento di un accordo.²¹²

L'influenza statunitense

Approfondire il tema del dibattito sull'embargo senza tenere in considerazione il ruolo di Washington, però, sarebbe alquanto riduttivo. Dentro la

²⁰⁹ Stanley Crossick e Etienne Reuter, *China-EU A Common Future*, Singapore: World Scientific, 2007, p. 191.

²¹⁰ Parlamento europeo, "Risoluzione sul codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi - mancata adozione da parte del Consiglio della posizione comune e quindi mancata trasformazione del Codice in uno strumento giuridicamente vincolante"

P6_TA(2008)0101, Strasburgo, 13 marzo 2008.

²¹¹ Consiglio dell'Unione Europea, "Posizione comune che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari" 2008/944/PESC, Bruxelles, 8 dicembre 2008.

²¹² Liselotte Odgaard, "THE EU'S HARD POWER IN ASIA: The UE's arms embargo against China: what it's worth", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)* (2018): p. 25.

questione entrano in gioco delle dinamiche che vanno oltre alle relazioni bilaterali tra UE e Cina e che necessitano quantomeno di essere introdotte brevemente. Come discusso precedentemente, tra il 2003 e il 2005, sia la Cina che gli Stati Uniti cercano di utilizzare la propria influenza sugli Stati europei per plasmare la politica comunitaria. Mentre la Repubblica Popolare Cinese punta su un approccio più benevolo, gli Stati Uniti ne utilizzeranno uno più coercitivo, anche se non da subito.²¹³

Non appena gli europei iniziano a discutere sulla possibile revoca dell'embargo, gli USA cercano di trovare con loro un compromesso per creare un nuovo quadro per il controllo delle esportazioni di armamenti, nell'eventualità che venisse raggiunta l'unanimità necessaria al Consiglio europeo.²¹⁴ Questo atteggiamento dura veramente poco, anche perché i rapporti transatlantici diventano difficoltosi a causa dell'invasione americana dell'Iraq.²¹⁵ I metodi statunitensi diventano velocemente più coercitivi, e gli Stati Uniti tentano di sfruttare la loro posizione di rilievo in materia di difesa nelle relazioni industriali transatlantiche minacciando di limitare la cooperazione industriale nel settore difensivo con l'imposizione di restrizioni sulla trasmissione di tecnologia verso l'Europa, in caso di revoca dell'embargo. La paura di Washington è che un eventuale aumento delle esportazioni europee di armamenti verso la Cina avrebbe significato una minaccia diretta per gli interessi di sicurezza americana, che ha investito molte risorse, tra cui molto personale, nella regione del Pacifico.²¹⁶

La coercizione americana e la manipolazione cinese interagiscono creando dinamiche sempre più complesse: come abbiamo visto, Francia e Germania vengono convinte dalla diplomazia cinese, mentre alcuni Stati membri si allineano gradualmente verso la posizione americana, soprattutto dopo l'approvazione dell'*Anti-Secession Law* che solleva preoccupazioni riguardo alla stabilità regionale asiatica e alle intenzioni cinesi.²¹⁷ Dopo il 2005, con l'arrivo del nuovo cancelliere Angela Merkel, la posizione tedesca cambia e vira verso un approccio più cauto, preoccupandosi piuttosto di bilanciare gli interessi economici verso la

²¹³ Tercovich e Meijer. "The EU's strategic autonomy in foreign policy", op. cit., p. 970.

²¹⁴ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 121.

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ Tercovich e Meijer. "The EU's strategic autonomy in foreign policy", op. cit., p. 971.

²¹⁷ Ibidem.

Cina con le questioni strategiche, evitando il confronto con Washington.²¹⁸

Il dibattito sull'embargo non è solo una questione che riguarda i rapporti bilaterali UE-Cina, perché costringe gli Stati europei a soppesare considerazioni economiche, diplomatiche e di sicurezza contrastanti. L'UE si trova in mezzo tra i potenziali vantaggi commerciali e politici per le loro relazioni con la Cina da una parte, e le implicazioni diplomatiche e industriali negative nelle relazioni transatlantiche dall'altra.²¹⁹ Inoltre, il dilemma interno non si risolve nel 2005: pressioni per la revoca dell'embargo ritornano periodicamente all'interno dell'UE. Com'è stato detto, nel 2010 l'Alto Rappresentante Catherine Ashton descrive l'embargo come l'ostacolo principale per lo sviluppo di una cooperazione più forte con la Cina.²²⁰ Il discorso ritorna anche nei discorsi dei politici cinesi: nel comunicato congiunto a seguito del summit UE-Cina tenutosi a Bruxelles nel settembre 2012, il Primo ministro del Consiglio di Stato cinese Wen Jiabao rimarca il fatto che nonostante l'impegno preso dalle istituzioni europee, l'embargo non è stato ancora revocato, e richiede un impegno maggiore da parte dell'UE per risolvere la questione.²²¹

4. L'ascesa economica cinese e la risposta europea.

Un ultimo cambiamento segna il passaggio tra il Vecchio e il Nuovo Millennio: l'ascesa economica della Cina. Questo elemento è importantissimo per spiegare l'evoluzione della politica normativa europea poiché sposta il baricentro della relazione bilaterale da una dimensione prevalentemente politica a una sempre più marcatamente di tipo economico e commerciale. A partire dalla metà degli anni Novanta la Cina inizia ad essere considerata dall'Unione come un attore economico globale molto rilevante, come è stato visto nella parte riguardante la strategia comunitaria verso l'Asia del 1994 e il primo *policy paper* della Commissione. Da questo momento in avanti, l'UE prediligerà il commercio

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 122.

²²¹ Consiglio dell'Unione Europea, comunicato stampa del 20 settembre 2012, 14022/12.

e l'integrazione economica rispetto al confronto politico diretto.²²²

Nei primi anni Duemila questa nuova prospettiva si consolida in particolare in seguito all'entrata della RPC nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che costringe la Cina alla liberalizzazione doganale in vista dell'adesione. L'ascesa economica cinese accelera in modo significativo specialmente grazie alla rapida crescita dell'apparato manifatturiero cinese, per la quale inizia a crearsi un certo livello di interdipendenza economica tra l'economia cinese e quella europea: da un lato la Cina diventa un mercato centrale per le esportazioni europee, oltre che un attore sempre più presente all'interno dei flussi finanziari globali, mentre dall'altro l'UE emerge come uno dei principali partner commerciali cinesi.²²³ Tra l'inizio e la prima metà degli anni Duemila, la crescita delle esportazioni cinesi verso l'UE è vertiginosa: l'Unione diventa uno dei principali mercati di sbocco per i prodotti manifatturieri cinesi e, al tempo stesso, un fornitore essenziale di macchinari, tecnologie e beni intermedi necessari alla modernizzazione dell'economia cinese. Parallelamente, le imprese europee rafforzano la loro presenza in Cina attraverso investimenti diretti, contribuendo all'inserimento della RPC nelle catene globali del valore, ma esponendosi anche a un contesto regolatorio incerto e a pratiche discriminatorie nel mercato interno cinese.²²⁴ In pochi anni, l'integrazione della RPC nell'economia mondiale la trasforma rapidamente in una potenza esportatrice globale e in un polo di attrazione centrale per gli investimenti esteri.²²⁵ Questa crescente interdipendenza economica consolida una percezione largamente positiva della Cina tra le élite politiche ed economiche europee nei primi anni Duemila, alimentando l'idea di un partenariato strategico fondato sulla complementarità economica e sull'aspettativa che l'integrazione commerciale favorisca una progressiva convergenza normativa e istituzionale.²²⁶

C'è da aggiungere che similmente a quanto succede in merito alla discussione sull'embargo, l'atteggiamento dell'amministrazione Bush si rivela un fattore cruciale anche in questo caso, facilitando le relazioni UE-Cina: l'invasione

²²² Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p. 116.

²²³ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., pp. 32-33.

²²⁴ Ivi, p. 34.

²²⁵ Ivi, pp. 35-36.

²²⁶ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship", op. cit., p. 7.

americana dell'Iraq incrina in modo particolare le relazioni con la Francia e la Germania, i due maggiori sostenitori della cooperazione con la Cina specialmente nell'area della *high tech* e della navigazione satellitare. Questa cooperazione viene pensata in termini di maggiore autonomia nell'ambito della sicurezza rispetto agli Stati Uniti, e negli anni seguenti l'UE diventerà la risorsa cinese principale per quanto riguarda conoscenza scientifica e tecnologie avanzate.²²⁷

L'idea della "ascesa pacifica" cinese e dell'integrazione nell'economia internazionale come spinta verso l'adozione degli standard condivisi si uniscono alla crescente centralità degli interessi economici nelle politiche comunitarie, portando ad un ridimensionamento delle questioni politiche più sensibili, in particolare quella delle violazioni dei diritti dell'uomo.²²⁸ Nel capitolo precedente è stato affrontato il tema delle risoluzioni all'UNCHR e la perdita di coesione degli Stati membri dell'UE, e tra le motivazioni che spiegano l'abbandono della co-sponsorizzazione di risoluzioni ONU rientra sicuramente l'elemento economico: basti pensare alla crescente influenza politica delle grandi economie europee, come la Germania, che sono sempre più esposte al mercato cinese e quindi chiaramente più favorevoli ad un approccio pragmatico, piuttosto che uno di confronto.²²⁹ In modo graduale, la dimensione normativa europea viene ridimensionata e subordinata alla tutela dei propri interessi commerciali.

A partire dalla seconda metà del decennio, tuttavia, emergono con maggiore chiarezza anche le tensioni strutturali generate dall'ascesa economica cinese. Il rapido aumento del deficit commerciale europeo, la crescente competitività delle esportazioni cinesi in settori considerati sensibili e il ricorso sistematico dell'UE a strumenti di difesa commerciale, in particolare misure antidumping, segnalano un lieve mutamento del clima politico nei confronti di Pechino.²³⁰ L'abbandono della proposta di revoca dell'embargo coincide con un peggioramento dell'opinione pubblica europea nei confronti della Cina, a causa della percezione che il Gigante Asiatico stesse invadendo i mercati europei con

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Ibidem.

²²⁹ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., pp 22-23.

²³⁰ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p 117; Casarini, "The evolution of the EU-China relationship", op. cit., p. 8.

prodotti a basso costo e sottraendo posti di lavoro nel settore manifatturiero.²³¹ La Cina infatti stava seguendo una politica industriale che stava trasformando il paese in un concorrente a basso costo anche nei settori ad alta qualificazione.

Allo stesso tempo, l'Unione manifesta crescenti perplessità circa l'attuazione sostanziale degli impegni assunti dalla Cina in sede WTO, soprattutto per quanto riguarda le barriere non tariffarie, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e il ruolo pervasivo dello Stato nell'economia.²³² In questo contesto, la questione del riconoscimento dello status di economia di mercato (MES) tra il 2004 e il 2006 assume un valore che trascende la dimensione tecnica e diventa un nodo politico delle relazioni bilaterali.²³³ La Commissione è meno ottimista nei confronti della Cina e il deficit degli scambi commerciali spinge l'UE verso tendenze più protezioniste, ad esempio negando alla Cina lo status di MES prima della scadenza automatica del 2016, imponendo dazi piuttosto elevati sulle importazioni di calzature in pelle della Cina e presentando per la prima volta, insieme agli Stati Uniti, una denuncia congiunta presso l'OMC accusando la Cina di aver mantenuto barriere commerciali illegali nei confronti dei ricambi automobilistici.²³⁴

La crisi globale del 2008 accentuerà ulteriormente questo squilibrio: mentre le economie europee entrano in una fase di estrema difficoltà e vulnerabilità, la Cina rafforza il proprio peso finanziario e la propria capacità di influenza politica, divenendo un attore chiave anche come detentore di titoli di debito europei.²³⁵ Ne risulta una relazione sempre più ambivalente, in cui l'intensificazione degli scambi commerciali e finanziari coesiste con una crescente cautela politica e con il progressivo affievolirsi dell'ottimismo che aveva caratterizzato la fase iniziale degli anni Duemila. Nel 2008 questo rapporto viene ulteriormente deteriorato innanzitutto dal problema del Tibet, a seguito della dura repressione cinese a Lhasa, la capitale, dove a marzo erano scoppiate delle rivolte: in risposta a questo episodio, seguendo l'invito del Presidente del Parlamento

²³¹ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship", op. cit., p. 8.

²³² Parlamento europeo, "Risoluzione sulle relazioni UE-Cina" P6_TA(2006)0346, Strasburgo, 7 settembre 2006.

²³³ Barysch, *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*, op. cit., pp. 40-42.

²³⁴ Wong, "China's Rise: Making Sense of EU Responses.", op. cit., p 116.

²³⁵ Ivi, p 117.

europeo Hans-Gert Pöttering, molti leader europei ad agosto boicotteranno la cerimonia di apertura dei Giochi Olimpici di Pechino.²³⁶ Inoltre, in ottobre, i leader cinesi decidono di rinviare il vertice annuale UE-Cina che avrebbe dovuto tenersi in dicembre a Lione a causa dell'assegnazione del Premio Sacharov per la libertà di pensiero a Hu Jia, noto dissidente cinese incarcerato per le sue attività di denuncia della diffusione dell'HIV in Cina e di difesa della libertà di espressione.²³⁷

Nonostante tutto, però, tra gli attori economici europei continua a prevalere un'immagine positiva della Cina poiché viene vista come un enorme mercato e come una fonte di tante opportunità. Difatti, le aziende e associazioni imprenditoriali europee nell'aprile del 2008 riescono a fare lobbying e a ottenere l'istituzione di un dialogo economico e commerciale ad alto livello con Pechino. Negli anni seguenti, poi, l'UE rafforza ancora di più i legami bilaterali: con la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), Bruxelles istituisce un altro dialogo strategico annuale di alto livello tra l'ARVP (l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e il consigliere di Stato cinese responsabile degli affari esteri; inoltre, per alcuni anni dal 2011, l'ARVP incontra annualmente anche il Ministro della Difesa cinese, mentre in parallelo il presidente del Comitato militare dell'UE incontra la sua controparte dell'Esercito Popolare di Liberazione (l'esercito cinese).²³⁸

Le relazioni politiche tra Unione Europea e Repubblica Popolare Cinese hanno quindi ricevuto un nuovo impulso nella prima metà degli anni 2010, ma questo verrà interrotto dall'ascesa del nuovo leader Xi Jinping e dalla sua svolta più autoritaria.²³⁹

²³⁶ Casarini, "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership.", op. cit., p. 8

²³⁷ Ivi, p. 9.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibidem.

CAPITOLO IV

LA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI DAL 2012 AD OGGI: UNA CRISI DELLA “NORMATIVE POWER EUROPE”?

1. Xi Jinping e il rafforzamento del modello autoritario.

La politica interna

Nel 2012, Xi Jinping assume la leadership del governo cinese e sin da subito cerca di consolidare il proprio potere all'interno del Partito Comunista Cinese reprimendo le voci e ideologie di dissenso, infrangendo ogni speranza verso la possibilità di riforme liberali.²⁴⁰

Xi sfrutta innanzitutto la stabilità sociale per giustificare la concentrazione del potere nelle mani delle élite del partito, istituendo già nel 2013 la Commissione centrale per la sicurezza nazionale (CNSC) per coordinare questioni di sicurezza nazionale.²⁴¹ Sebbene non sia chiaro il funzionamento interno della commissione, i suoi obiettivi probabilmente comprendono anche questioni di sicurezza esterna e transnazionale, e non essendoci limiti a ciò che può essere considerato una minaccia alla sicurezza, il presidente della CNSC, ruolo chiaramente assegnato a Xi Jinping, è dotato di ampi poteri. Questo deriva dal fatto che il concetto di sicurezza nazionale è intrinsecamente vago, motivo per il quale una qualsiasi questione potrebbe essere fatta facilmente rientrare dentro la sfera di competenze della commissione.²⁴²

Seguendo questa logica, quindi, il Partito amplia il concetto di sicurezza nazionale, rafforzando di conseguenza il proprio controllo sulla vita quotidiana cinese. Nel 2014, il PCC elabora il “concetto globale di sicurezza nazionale”, con cui definisce la sicurezza nazionale come il fondamento della sicurezza del popolo

²⁴⁰ Li, Jenny. “China under Xi Jinping”, *Journal of International Affairs* 75, no. 1 (2022): p. 262.

²⁴¹ Ivi, p. 263.

²⁴² Ibidem.

cinese. Inquadrando la sicurezza delle persone come obiettivo di sicurezza nazionale, il Partito ha reso la vita quotidiana del popolo cinese una questione dello Stato, e l'ha fatto attraverso mezzi apparentemente legali, consentendo ai vertici del Partito di esercitare un forte controllo sulla popolazione. L'anno seguente, l'Assemblea Nazionale del Popolo approva una legge, la *National Security Law*, in cui l'interpretazione di sicurezza nazionale adottata è altrettanto ampia: in questo modo, il PCC ha il potere di reprimere qualsiasi cosa sia contraria agli interessi di partito, inclusi i sentimenti democratici a Hong Kong. Riguardo a quest'ultimo, in particolare, nel 2020 viene approvata una legge ad hoc, la *Hong Kong National Security Law*, come risposta al movimento anti-estradizione scoppiato l'anno precedente. Con questa legge l'Assemblea criminalizza "separatismo, sovversione, terrorismo e collusione con un paese straniero", facilita la persecuzione di attivisti pro-democrazia a Hong Kong e aumenta il controllo da parte della Cina continentale.²⁴³

Poco dopo la sua nomina a Segretario Generale, Xi Jinping inizia anche una campagna anticorruzione su larga scala. Nel 2018, sotto la sua direzione, l'Assemblea Nazionale del Popolo adotta una legge sulla "supervisione", creando una commissione apposita con dei poteri e un'autorità maggiore rispetto a tutte le procedure e gli strumenti anticorruzione precedenti.²⁴⁴ Inoltre, porta avanti una serie di cambiamenti che oltre a contribuire a trasformare l'Esercito Popolare di Liberazione in un esercito moderno, rafforzano allo stesso tempo lo status e il controllo di Xi all'interno delle forze armate. Prima di tutto, riorganizza l'esercito con varie riforme militari tra il 2015 e il 2016: queste riforme creano un sistema di comandi congiunti e istituiscono nuove strutture per facilitare operazioni congiunte e condurre guerre informatiche. Il ruolo di comandante del centro operativo della Commissione militare centrale viene assegnato a Xi Jinping. Inoltre, viene aumentato il controllo ideologico sulle forze militari, che devono obbedire in modo assoluto al partito.²⁴⁵

Un'altra mossa del Presidente è quella di aprirsi la strada per un mandato illimitato. Nel 2018, l'Assemblea nazionale del popolo vota per abolire i limiti di

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Ivi, p. 262.

²⁴⁵ Ivi, p. 263.

mandato alla presidenza cinese; questa in realtà non è di per sé una carica potente, ma la modifica costituzionale gli ha consentito di mantenere anche le due cariche più importanti della Cina: quella di segretario generale del Partito comunista cinese e quella di presidente della Commissione militare centrale. Questa modifica permette a Xi Jinping di detenere più potere di qualsiasi altro leader cinese prima di lui, secondo solo a Mao Zedong.²⁴⁶

The China Dream

L'obiettivo primario della politica estera cinese di Xi è il cosiddetto *China Dream*, concetto che rielabora il senso di vittimismo storico per stimolare un approccio governativo a livello globale orientato a migliorare la posizione internazionale del Paese.²⁴⁷

La realizzazione del sogno sarebbe divisa in due fasi: tra il 2021 e il 2035, la Repubblica Popolare Cinese si impegnerà a trasformarsi in un "grande paese socialista moderno" attraverso un processo di crescita economica continua, mentre tra il 2035 e il 2049 proseguirà con l'obiettivo di raggiungere il livello di leader globale in termini di forza nazionale complessiva e di influenza internazionale.²⁴⁸ Allo stesso tempo, però, il *China Dream* presuppone un cambiamento dell'ordine mondiale. A questo proposito, nel *white paper* di politica estera del 2019 "*China and the World in the New Era*", Pechino ha dichiarato che assumerà un ruolo guida nella riforma e nello sviluppo del sistema di governance globale, affermazione in netto contrasto con la strategia di consolidamento della propria posizione senza la ricerca di leadership elaborata da Deng Xiaoping.²⁴⁹ Nel documento, comunque, si legge che "*China will never pursue hegemony or expansion, nor will it seek to create spheres of influence, no matter how international situation changes, how China develops itself*". La proposta cinese

²⁴⁶ Ivi, p. 264; John Garrick, "Xi Jinping Thought", *China Perspectives* 113, no. 1-2 (2018): p. 99.

²⁴⁷ Li, "China under Xi Jinping", op. cit., p. 264.

²⁴⁸ Ibidem; China Copyright and Media, "The Chinese Dream Infuses Socialism with Chinese Characteristics with New Energy", 6 maggio 2013, <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/05/06/the-chinese-dream-infuses-socialism-with-chinese-characteristics-with-new-energy/>.

²⁴⁹ Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, "White paper: China and the World in the New Era", 29 settembre 2019; Xiaoping, Deng, "24-Character Strategy", 1990.

quindi non è di porsi come leader egemonico, ma piuttosto quella di fornire un nuovo modello di governance globale, quello della “*community of common destiny*”, come alternativa al modello liberale internazionale. Questo obiettivo, come si legge nell’introduzione, è fondamentale, perché è proprio uno dei motivi che ha spinto alla pubblicazione di questo testo:

*[to] explain the innovative conception and active implementation and construction of the work of China’s national security in the new era, to share its experience and methods, to promote world peace and development together with other countries, and to promote the construction of a community of common destiny for mankind.*²⁵⁰

È abbastanza evidente che una comunità di questo tipo sarebbe un semplice pretesto per costruire un ordine mondiale amorale, in cui Pechino possa agire senza essere limitato dalle norme internazionali liberali. Il progetto è quello di creare un ordine internazionale che sia comodo per la Cina in quanto privo di valori di ispirazione liberale ed esclusivamente basato sugli interessi economici utilitaristici.²⁵¹

I diritti umani e il sistema multilaterale

Nell’ambito della strategia di politica estera, il sogno cinese si traduce in un impegno maggiore verso il multilateralismo delle Nazioni Unite. Nel 2015, ad esempio, la RPC si impegna a stanziare un miliardo di dollari nel corso di dieci anni per sostenere il lavoro delle Nazioni Unite negli ambiti di sviluppo e sicurezza. Nel corso degli anni Duemiladieci, la Cina si candida con successo alle elezioni del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (UNHRC) ogni volta che ne ha diritto. Inoltre, riesce a istituire quasi in autonomia una nuova banca d’investimento multilaterale, la *Asian Infrastructure Investment Bank*,

²⁵⁰ Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, “White paper: China and the World in the New Era”.

²⁵¹ Jenny Li, “China under Xi Jinping”, *Journal of International Affairs* 75, no. 1 (2022): p. 265.

impegnandosi tra l'altro a renderla “*lean, green and clean*”.²⁵²

Tuttavia, sono sviluppi che nascondono delle grosse problematiche: i fondi stanziati per l'ONU non vanno a beneficio del “pilastro” dei diritti umani, il voto della Cina all'UNHRC le ha permesso di bloccare sia i tentativi di azione per le situazioni problematiche in Burundi e Myanmar che gli sforzi fatti per ottenere protezioni contro le violazioni basate sull'identità di genere o sull'orientamento sessuale, e infine le iniziative in materia di investimenti o assistenza all'estero, inclusa la *Belt and Road Initiative* (BRI), in realtà non sono state subordinate al rispetto degli standard minimi internazionali di *due-diligence* in materia di diritti dell'uomo.²⁵³ Pechino abbraccia il multilateralismo ma contemporaneamente cerca di plasmarlo e sfruttarlo a proprio vantaggio, utilizzando le Nazioni Unite come un'area dove promuovere e istituzionalizzare le priorità cinesi. Per fare questo, Pechino utilizza tre approcci nei confronti dell'ONU: fa leva sulle proprie alleanze politiche, cerca di sviluppare la propria influenza a livello procedurale e su chi controlla le finanze, e svolge un ruolo di primo piano tra i Paesi che cercano di limitare la partecipazione della società civile all'interno del Consiglio economico e sociale (ECOSOC).

Come prima cosa, il governo cinese sfrutta le proprie alleanze politiche in due modi: da una parte strumentalizza in modo particolare l'alleanza con il *Likeminded Group*, che a grandi linee può essere definito come il nuovo gruppo di supporto per le iniziative di Paesi come Cina e Russia, in sostituzione al Movimento dei Non Allineati; dall'altra investe risorse per neutralizzare singolarmente i propri oppositori. In questo modo sta trasformando delle semplici dichiarazioni in vere e proprie risoluzioni del Consiglio, dove i principi di universalità e interdipendenza dei diritti fondamentali vanno in secondo piano: in questi documenti acquisiscono più rilevanza il principio di sovranità e integrità territoriale, oltre che l'idea cinese dello sviluppo come prerequisito per la protezione dei diritti umani.²⁵⁴

Questa strategia ha interessato in modo diretto l'Europa in due occasioni.

²⁵² Sarah M. Brooks, “Will the Future of Human Rights Be ‘Made in China’?”, in *Dog Days, Made in China Yearbook 2018*, Australian National University Press, 2018, p. 171.

²⁵³ Ibidem.

²⁵⁴ Ibidem.

Nel 2017, a seguito di massicci investimenti nel porto greco di Pireo e della visita di alto livello di ufficiali cinesi, la Grecia blocca l'unanimità del Consiglio nel momento in cui Bruxelles cerca di rilasciare una dichiarazione critica nei confronti della situazione dei diritti umani in Cina all'UNHRC.²⁵⁵ Allo stesso modo, nel 2021, l'Ungheria bloccherà delle dichiarazioni in merito a violazioni e abusi nella regione Xinjiang e ad Hong Kong.²⁵⁶

A livello procedurale, invece, oltre a criticare il sistema delle *Universal Period Review* del Consiglio per limitare il processo di rafforzamento e innovazione del sistema in modo da colpire soprattutto le ONG in quanto “fonti non credibili”, il governo cinese cerca di garantirsi che le posizioni di responsabilità delle commissioni competenti delle revisioni vengano ricoperte da cittadini cinesi che abbiano fatto parte per molti anni del servizio governativo.²⁵⁷ Inoltre, anche le figure create dal sistema ONU per monitorare, promuovere e riferire sulla situazione dei diritti umani in parti specifiche del mondo (i relatori speciali, i gruppi di lavoro e gli esperti indipendenti) sono entrate nel mirino di Pechino. Ad esempio, nel 2018, la delegazione cinese esprime forti riserve nei confronti di David Kaye, relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione, a causa alle critiche da lui rivolte verso il *Cyber-Security Act* cinese e verso le aziende cinesi che collaborano per gestire e censurare i contenuti online.²⁵⁸ Durante la stessa sessione, il governo critica duramente anche il rapporto dell'esperto sulla povertà estrema e i diritti umani, affermando che i difensori dei diritti umani cinesi che sono stati detenuti, di cui viene richiesto il rilascio, sono dei criminali. Durante la visita nel Paese, oltretutto, l'esperto ONU subisce restrizioni e molestie, possibilmente interpretabili come politica di intimidazione.²⁵⁹ Infine, nel 2016, la Cina blocca delle richieste di bilancio da parte dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani come “punizione”, a causa di un incontro dell'Alto Commissario con degli

²⁵⁵ Ivi, p. 172.

²⁵⁶ Erik Brattberg, “China, Europe, and the Pandemic Recession: Shifting European attitudes toward China”, *Strategy Studies Institute, US Army War College* (2022): p. 76.

²⁵⁷ Brooks, “Will the Future of Human Rights Be ‘Made in China’?”, op. cit., p. 172.

²⁵⁸ Ivi, p. 173.

²⁵⁹ Ibidem.

attivisti cinesi.²⁶⁰

L'ultimo ambito in cui la Cina intensifica la propria politica è quello della partecipazione della società civile, riuscendo a plasmare con relativo successo l'ambiente interno all'ECOSOC. Le ONG che chiedono il diritto di intervenire alle riunioni ora sono soggette ad un'intensa procedura di interrogatorio durante la quale, a prescindere dal paese di provenienza dei rappresentanti, vengono poste domande in merito all'uso dei termini "regione autonoma del Tibet" e "Taiwan, provincia della Cina".²⁶¹ Negli anni, la Cina è riuscita ad allontanare più volte dalla sede di New York Dolksun Isa, attivista per i diritti uiguri, accusato dal governo cinese di terrorismo. Nel 2014, l'avvocata e attivista cinese Cao Shunli viene arrestata all'aeroporto di Pechino mentre si sta recando a Ginevra per contribuire alla revisione periodica dell'UNHRC sulla situazione in Cina, e muore durante la detenzione per mancanza di cure mediche. A causa di avvenimenti come questi, per paura di ritorsioni del governo cinese, numerosi attivisti e difensori dei diritti umani sono riluttanti a partecipare ad attività delle Nazioni Unite.²⁶²

La leadership di Xi Jinping si è sforzata sin dal 2012 per rimodellare il sistema ONU, forum multipolare per eccellenza, e si è concentrata specialmente sui suoi organismi che lavorano per la protezione dei diritti dell'uomo affinché riflettano gli interessi cinesi. In questo modo il legittimo controllo di eventuali violazioni viene gradualmente limitato in quanto "ingerenza negli affari interni".²⁶³

2. Le reazioni dell'UE: le sanzioni, la sospensione del CAI e la ricerca di autonomia strategica.

I cambiamenti alla dirigenza cinese impatteranno molto il rapporto bilaterale con l'Unione Europea, in parte cancellando i risultati ottenuti durante la leadership precedente. Bruxelles, dopo due decenni in cui l'idea trainante è quella

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Ivi, p. 174

²⁶³ Ibidem.

della relazione di causa-effetto tra progresso economico e progresso sociale, assiste abbastanza impotente ad un periodo di grande peggioramento in termini di libertà individuali e salvaguardia dei diritti fondamentali. Di fronte a una tale situazione in cui la politica interna ed esterna cinese si discosta in modo estremamente evidente da quella comunitaria di democratizzazione e promozione dei diritti umani, l'opinione pubblica e delle élite politiche nei confronti della Cina cambia, e l'UE inizia ad utilizzare un approccio diverso. Ci sono tre elementi cruciali che costringono gli europei a mettere in discussione la loro strategia verso la RPC: l'evoluzione economica cinese e in particolare la *Belt and Road Initiative*, la gestione della pandemia di COVID-19 e le violazioni dei diritti umani.

La questione economica

Sebbene questa tesi si focalizzi sul potere normativo europeo in termini dell'evoluzione della promozione dei diritti umani da parte dell'UE nei confronti della Cina, è necessario affrontare nuovamente i cambiamenti dell'economia globale e dei rapporti economico-commerciali UE-Cina durante l'era di Xi.

Fino al 2017 circa, la percezione della Cina tra gli europei è generalmente positiva, soprattutto nei Paesi dell'Est, che sperano di ottenere fondi cinesi per portare avanti riforme infrastrutturali, e nei Paesi del Sud Europa, in cui la crescita cinese si rivela una nuova, necessaria fonte di investimenti diretti che aiuta la ripresa dalla crisi finanziaria del 2008.²⁶⁴ Nei primi anni del governo Jinping, le élite politiche ed economiche europee continuano a focalizzarsi sull'aspetto commerciale e a credere che la globalizzazione e l'integrazione economica prima o poi porteranno ad una maggiore apertura e trasparenza cinese, sia a livello economico che politico. Non c'è da stupirsi, vista l'importanza del mercato cinese per le esportazioni europee.²⁶⁵

Nonostante questo ottimismo, è abbastanza evidente, leggendo ad esempio la strategia verso la Cina del 2016, che gli europei sembrano essere comunque a conoscenza dei rischi e delle sfide che derivano dalla crescita cinese:

²⁶⁴ Brattberg, "China, Europe, and the Pandemic Recession", op. cit., p. 70.

²⁶⁵ Ivi, pp. 73-74.

L'UE e la Cina sono due delle tre maggiori economie e potenze commerciali al mondo. Rispetto alla precedente comunicazione della Commissione sulla Cina di dieci anni fa, entrambe hanno subito profonde trasformazioni. Il ritmo e l'entità della crescita cinese hanno registrati livelli mai visti prima. Non è solo cambiata a livello interno con l'arrivo al potere dell'attuale classe dirigente nel 2013 ma, come dimostrano il suo peso sempre maggiore e la sua nuova spinta verso la globalizzazione, sta cercando di ritagliarsi un ruolo più esteso e di esercitare una maggiore influenza in un sistema di governance globale in evoluzione. L'agenda strategica 2020 per la cooperazione UE-Cina, che è il documento comune a più alto livello alla base del partenariato strategico globale UE-Cina, svolge un ruolo importante. L'UE ha però bisogno di sviluppare una propria strategia in grado di porre i suoi interessi al centro della nuova relazione; promuovere i valori universali; riconoscere la necessità e delineare i contorni di un ruolo più incisivo della Cina nel sistema internazionale; basarsi su un programma costruttivo di partenariato abbinato alla gestione costruttiva delle differenze. [...]

I cambiamenti in corso all'interno della Cina si ripercuotono verso l'esterno. La Cina sta cercando di profilarsi a livello economico e finanziario, dei flussi commerciali e degli investimenti, a livello strategico e sempre più a livello militare e in molti altri ambiti. Di conseguenza, le decisioni che la Cina prende in merito al proprio sviluppo politico, economico e sociale sono più che mai importanti per l'UE. ²⁶⁶

Queste prime preoccupazioni tre anni dopo si trasformano in un cambiamento cruciale: nello *strategy paper* del 2019, la Cina non risulta semplicemente un partner e competitor economico, ma per la prima volta viene definita anche come *systemic rival*:

A seconda dei settori, la Cina è un partner di cooperazione con obiettivi largamente allineati a quelli dell'UE, un partner di negoziato con cui l'UE deve trovare un equilibrio di interessi, un concorrente economico che ambisce alla leadership tecnologica e un rivale sistemico che promuove modelli di governance

²⁶⁶ Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, "Comunicazione congiunta: Elementi per una nuova strategia dell'UE sulla Cina" JOIN(2016) 30 definitivo, Bruxelles, 22 giugno 2016.

*alternativi. Questo richiede un approccio flessibile e pragmatico per l'intera UE che consenta una difesa di principio degli interessi e dei valori. Gli strumenti e le modalità dell'impegno dell'UE nei confronti della Cina dovrebbero inoltre essere differenziati a seconda delle questioni e delle politiche interessate. L'UE dovrebbe utilizzare i nessi tra i diversi ambiti e settori di intervento al fine di dare maggiore impulso al conseguimento dei suoi obiettivi.*²⁶⁷

Il documento individua dei possibili rischi per la sicurezza del continente europeo, derivanti dagli investimenti stranieri in settori strategici, dall'acquisizione di beni, tecnologie e infrastrutture critiche all'interno dell'UE e dalla fornitura di attrezzature critiche. Per questo motivo, ad esempio, viene istituito il quadro per lo *screening* degli FDI, un framework per il coordinamento a livello comunitario non vincolante.²⁶⁸ In generale, la Comunicazione raccomanda una politica europea più unitaria, senza però prevedere misure concrete che possano creare maggiore unità tra gli Stati membri.²⁶⁹

Nello stesso mese in cui viene pubblicato il documento, durante una conferenza stampa il Presidente francese Macron dichiara che “*The period of European naïveté [towards China] is over*”.²⁷⁰ Siamo arrivati ad un momento in cui il dibattito europeo è molto polarizzato riguardo al futuro delle relazioni con la Cina, e si fa sempre più forte la volontà di rafforzare le difese commerciali dell'UE contro le pratiche sleali cinesi per tutelare la sovranità europea. Con questo obiettivo gli Stati membri sceglieranno di inasprire sempre di più i meccanismi di controllo degli investimenti esteri e limitare i sussidi cinesi, l'accesso al mercato degli appalti europei e il trasferimento di tecnologia.²⁷¹ A contribuire al peggioramento della percezione europea è anche la BRI: se nei primi anni l'iniziativa appariva ancora relativamente positiva per alcuni Stati europei, col passare del tempo crescono le preoccupazioni riguardo il rispetto

²⁶⁷ Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, “Comunicazione congiunta: UE-Cina – Una prospettiva strategica” JOIN(2019) 5 definitivo, Strasburgo, 12 marzo 2019.

²⁶⁸ Oded Eran, “Europe and China: Surprising Conclusion to a Year of Problematic Relations.” *Institute for National Security Studies*, no. 1427 (2021): p 2.

²⁶⁹ Grimmel, Andreas. “Beyond the Duality of Normativity and Pragmatism”, *European Review of International Studies* 8 (2022): p. 345.

²⁷⁰ Financial Times. “Macron hails ‘end of Europe naïveté’ towards China.” 22 marzo 2019, <https://www.ft.com/content/ec9671ae-4cbb-11e9-bbc9-6917dce3dc62>.

²⁷¹ Brattberg, “China, Europe, and the Pandemic Recession”, op. cit., p. 78.

degli standard in materia di lavoro, ambiente e diritti umani, l'insufficiente trasparenza e apertura degli appalti pubblici e l'effettiva sostenibilità del debito.²⁷²

È interessante notare anche un'altra affermazione del Presidente Macron: “*For many years we had an uncoordinated approach, and China took advantage of our divisions.*”, che viene confermata dagli esempi discussi in precedenza di Grecia e Ungheria. Inoltre, con il tempo, Bruxelles inizia a dubitare anche del 16+1, il forum di cooperazione internazionale lanciato da Xi con sedici paesi europei, di cui undici Stati membri dell'Europa orientale e cinque Paesi balcanici, per promuovere la BRI e rafforzare la cooperazione in termini economici, commerciali e degli investimenti. Gli europei ormai considerano il forum un mero strumento che permette alla Cina di creare divisioni ed esercitare influenza sul processo decisionale dell'Unione Europea.²⁷³

Per tutti questi motivi, l'annuncio del 30 dicembre 2020 sul raggiungimento di un primo accordo per il *Comprehensive Investment Agreement* (CAI) è stato per alcuni esperti una sorpresa. L'accordo si propone di creare un unico framework legale in materia di investimenti e, tra le altre cose, permette l'apertura da parte della Cina agli investimenti europei in determinati settori, e crea un sistema di regole per una maggiore trasparenza cinese e per impedire qualsiasi tipo di coercizione da parte dell'investitore ai fini di trasferimento di tecnologia.²⁷⁴ Alcuni esperti osservano che l'UE sembra aver nuovamente preferito un approccio pragmatico e aver accantonato i valori europei, vista la situazione interna in Cina, di cui si parlerà in dettaglio in seguito.²⁷⁵

La pandemia di COVID-19

Il peggioramento dell'immagine cinese viene accelerato gravemente con la pandemia di COVID-19 scoppiata tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020. La Cina verrà criticata per la sua cattiva gestione dell'epidemia iniziale, i tentativi di

²⁷² Ivi, pp. 75-76.

²⁷³ Casarini, “China-EU@50: Assessing the Ups and Downs of the Relationship”, op. cit., p. 13

²⁷⁴ Eran, “Europe and China: Surprising Conclusion to a Year of Problematic Relations.”, op. cit., p. 4.

²⁷⁵ Sciorati, Giulia. “Accordo Cina-Ue sugli investimenti: cosa prevede (e cosa no).” *ISPI online*, 8 gennaio 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/accordo-cina-ue-sugli-investimenti-cosa-prevede-e-cosa-no-28859>.

negare l'origine del virus e la diplomazia aggressiva utilizzata negli anni della pandemia.

A livello diplomatico, la RPC porta avanti due approcci: da un lato la “*mask and vaccine diplomacy*” e dall'altro la “*wolf warrior diplomacy*”. Innanzitutto, la Cina inizia dai primi mesi a fornire assistenza agli altri Stati per promuovere la propria immagine di attore internazionale generoso e responsabile e al contempo per dimostrare l'incapacità dell'Occidente di rispondere al virus. Questa assistenza consiste nella donazione di vario materiale medico, in particolare mascherine, ventilatori, kit per i tamponi e vaccini. Allo stesso tempo, la fornitura dei vaccini viene condizionata alle scelte di politica estera dei Paesi destinatari: è l'esempio dell'Ucraina, a cui Pechino minaccia di negare la donazione di vaccini a causa del suo sostegno verso un'indagine sulle violazioni dei diritti umani nello Xinjiang.²⁷⁶ La *wolf warrior diplomacy* invece si riferisce a palesi operazioni di ingerenza politica, tattiche di disinformazione sull'origine del virus e una campagna assertiva, se non aggressiva, da parte di diplomatici, ambasciatori e media cinesi nei confronti di governi europei, media, ONG ed esperti che sostengono narrazioni scomode per la Cina.²⁷⁷ In realtà, nella prima metà del 2020, i funzionari cinesi ed europei si scambiano accuse reciproche di condurre campagne di disinformazione. A questo si aggiunge la narrativa diffusa dal Presidente Trump, secondo la quale il responsabile della pandemia sarebbe stato proprio il governo cinese, che invece respinge con forza l'accusa. La Cina continua a sostenere di aver agito in modo trasparente, condividendo non solo aiuti ma anche conoscenze mediche in tutto il mondo, ma l'immagine della Cina nell'opinione pubblica europea è stata duramente segnata dai primi mesi di pandemia.²⁷⁸

Ciononostante, anche l'Unione Europea subisce un duro colpo con lo scoppio della pandemia e a causa della risposta alle strategie cinesi: quello che traspare è una mancanza di risolutezza nei confronti della Cina. Le conclusioni della relazione speciale del SEAE sulla disinformazione e la propaganda

²⁷⁶ Brattberg, “China, Europe, and the Pandemic Recession”, op. cit., p. 81.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ Eran, “Europe and China: Surprising Conclusion to a Year of Problematic Relations.”, op. cit., p. 3.

sembrano essere state presumibilmente attenuate, e le relazioni degli ambasciatori europei a Pechino vengono censurate dalle autorità cinesi senza che l'UE faccia nulla. Infine, i leader politici sono restii dal condannare pubblicamente gli atteggiamenti cinesi estremamente dannosi, in particolare il fatto che la Cina prende di mira gruppi importanti della società civile europea.²⁷⁹

La preoccupante situazione dei diritti umani

Come è già stato accennato, la situazione dei diritti umani da quando Xi Jinping sale al potere nel 2012 è diventata sempre più preoccupante. Il supporto esterno per la promozione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto è più difficile, la libertà di parola e di riunione vengono notevolmente limitati, il pretesto della lotta alla corruzione permette a Xi di consolidare la sua posizione allontanando dalle posizioni di potere gli oppositori politici. A queste operazioni di epurazione si aggiungono le idee estremamente nazionalistiche del Presidente che si riflettono sull'approccio verso la questione del Taiwan. La situazione è talmente peggiorata che Xi viene paragonato da alcuni esperti e giornalisti ad un "Mao moderno".²⁸⁰

Insieme agli altri sviluppi negativi appena affrontati, questa tragica situazione contribuisce a modificare il dibattito europeo, e la percezione del Paese asiatico peggiora ulteriormente. Il motivo non è solo il deterioramento delle condizioni in Cina, ma anche la maggiore attenzione che media e ONG europei rivolgono all'enorme sistema di sorveglianza statale cinese. Nel dicembre 2020 l'UE rilascia cinque dichiarazioni in cui viene criticata la detenzione di giornalisti cinesi, tra cui il giornalista che aveva riportato la notizia dello scoppio dell'epidemia a Wuhan, Zhang Zhan.²⁸¹ Nel frattempo, aumenta la preoccupazione riguardo la repressione della minoranza uigura nello Xinjiang, che viene mandata in campi di rieducazione appositi, e la soppressione delle libertà di culto nello Xinjiang e nel Tibet. A questo proposito, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borell interviene

²⁷⁹ Brattberg, "China, Europe, and the Pandemic Recession", op. cit., pp. 82-83.

²⁸⁰ Odgaard, "The UE's arms embargo against China: what it's worth", op. cit., p. 28.

²⁸¹ Eran, "Europe and China: Surprising Conclusion to a Year of Problematic Relations.", op. cit., p 1.

davanti al Parlamento il 17 dicembre.²⁸² Borell sottolinea in modo particolare il fatto che il 7 dicembre è stato adottato il regime globale di sanzioni in materia di diritti umani, una decisione importantissima che “sottolinea che la promozione e la protezione dei diritti umani restano una pietra angolare e una priorità dell'azione esterna dell'UE e riflette la determinazione dell'UE a contrastare le violazioni e gli abusi gravi dei diritti umani”.²⁸³ Questa novità consente all'UE di prendere misure individuali nei confronti di persone, entità e organismi (anche statali) nel caso di gravi violazioni e abusi di diritti umani. Lo stesso giorno, il Parlamento approva una risoluzione sul lavoro forzato e sulla situazione degli uiguri nello Xinjiang.²⁸⁴ Il 21 gennaio 2021, viene approvata una risoluzione sulla repressione dell'opposizione democratica a Hong Kong.²⁸⁵ In risposta a queste critiche Pechino utilizza un tono piuttosto bellicoso, compreso di minacce, intimidazione e false accuse, cercando di mettere a tacere critici europei indipendenti.²⁸⁶

I leader europei si trovano di fronte a crescenti pressioni affinché venga adottata una linea più decisa e dura nei confronti del partner asiatico in materia di diritti umani. Queste pressioni vengono sia dai Paesi membri che dal Parlamento europeo, e le richieste che vengano fatte in particolare sono due: delle sanzioni contro i funzionari cinesi responsabili di violazioni e la necessità di una maggiore *supply chain due-diligence*.²⁸⁷ Alcuni esperti evidenziano quello che succede nella primavera del 2021 come uno spartiacque nei rapporti UE-Cina: nel marzo 2021, seguendo Canada, Stati Uniti e Regno Unito, l'UE impone delle sanzioni agli ufficiali cinesi per abusi nello Xinjiang nell'ambito del regime globale di sanzioni.²⁸⁸ Di tutta risposta, la Cina impone delle contro-sanzioni contro ufficiali europei, tra cui cinque europarlamentari. L'evento sembra confermare i limiti dell'approccio pragmatico europeo, basato sulla convinzione che il coinvolgimento commerciale della Cina avrebbe gradualmente trasformato il

²⁸² Ivi, p. 2.

²⁸³ Consiglio dell'Unione Europea, comunicato stampa del 7 dicembre 2020, 880/20.

²⁸⁴ Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul lavoro forzato e la situazione degli uiguri nella regione autonoma uigura dello Xinjiang.”

P9_TA(2020)0375, 17 dicembre 2020.

²⁸⁵ Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla repressione dell'opposizione democratica a Hong Kong.” P9_TA(2021)0027, 21 gennaio 2021.

²⁸⁶ Brattberg, “China, Europe, and the Pandemic Recession”, op. cit., p. 84.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Ivi, p. 85.

comportamento dei leader, e in una risoluzione del 20 maggio il Parlamento europeo condanna aspramente le contro-sanzioni in quanto “immotivate e arbitrarie”:

Il Parlamento europeo [...]

- *considerando che la situazione relativa alle violazioni dei diritti umani in Cina evidenzia l'elusione, da parte del paese, degli impegni bilaterali e multilaterali assunti in tale ambito, e che, stando a relazioni autorevoli, la situazione dei diritti umani in Cina sarebbe al punto più buio dal massacro di Piazza Tienanmen; [...]*
- *condanna con la massima fermezza le sanzioni immotivate e arbitrarie imposte dalle autorità cinesi, che rappresentano un attacco alla libertà di parola, alla libertà accademica, all'impegno internazionale a favore dei diritti umani universali, nonché all'interpretazione degli stessi; esorta le autorità cinesi a revocare tali sanzioni ingiustificate; [...]*
- *ribadisce che le libertà fondamentali, la libertà di espressione, la libera partecipazione ai processi decisionali, la libertà accademica e la difesa dei diritti umani sono i pilastri delle nostre democrazie e che tali valori non saranno mai pregiudicati nell'ambito delle relazioni UE-Cina; sottolinea che i tentativi di intimidazione sono inutili e che i deputati eletti al Parlamento europeo, nell'esercizio delle loro funzioni, continueranno ad affrontare e a denunciare attivamente e senza sosta le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale e a esortare l'UE a mantenere al centro di tutte le sue politiche esterne il rispetto dei diritti umani; ritiene che tali attacchi da parte della Cina siano espressione di una dimensione di rivalità sistemica insita nelle relazioni UE-Cina;*
- *condanna fermamente questo nuovo tentativo, così come i tentativi precedenti, da parte degli attori statali e non statali cinesi di interferire nella vita democratica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri e di diffondere disinformazione nei dibattiti pubblici; ritiene che le sanzioni si iscrivano in uno sforzo volto a controllare il dibattito sulla Cina in tutto il mondo e a dettare che tipo di affermazioni e discussioni siano consentite a livello internazionale, e reputa che tale sforzo sia indice di una minaccia totalitaria;*
- *ribadisce la sua forte preoccupazione per le varie violazioni dei diritti fondamentali e umani in Cina, le violazioni della dignità umana, dei diritti alla*

libertà di espressione culturale e di credo religioso, della libertà di parola e della libertà di riunione e associazione pacifiche, e in particolare la persecuzione sistematica ai danni degli uiguri, dei tibetani, dei mongoli e di altre minoranze etniche, dei difensori dei diritti umani, degli attivisti sociali, dei gruppi religiosi, dei giornalisti e di quanti presentano petizioni e protestano contro le ingiustizie, nonché per la crescente repressione di tutte le voci di dissenso e opposizione, in particolare a Hong Kong;

- *ricorda la posizione espressa nella sua risoluzione del 17 dicembre 2020, secondo cui le violazioni nello Xinjiang costituiscono crimini contro l'umanità, e rimarca la crescente disponibilità di prove a dimostrazione di tali crimini; esorta l'UE e i suoi Stati membri a intensificare gli sforzi per ottenere un sostegno internazionale sufficiente a favore di un'indagine indipendente delle Nazioni Unite sullo Xinjiang; accoglie dunque con favore l'inserimento di quattro cittadini cinesi e di un'entità cinese nell'ambito del regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani, in quanto responsabili di gravi violazioni dei diritti umani in Cina; esorta la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri ad adottare tutti i provvedimenti necessari e a fare leva su tutti i mezzi a loro disposizione, in particolare quelli economici, per persuadere il governo cinese a chiudere i campi di detenzione e a porre fine a tutte le violazioni dei diritti umani nello Xinjiang e in altre regioni, come il Tibet; [...]*
- *teme che le misure di ritorsione messe in atto nei confronti delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri e del loro lavoro nel campo dei diritti umani rientrano in una strategia deliberata, volta a indebolire tali diritti a livello internazionale e a ridefinirli fino a svuotarli sostanzialmente del loro significato originario; si rammarica che l'approccio adottato e gli strumenti utilizzati fino ad oggi dall'UE non abbiano prodotto progressi concreti sul piano della situazione dei diritti umani in Cina, che nell'ultimo decennio è soltanto peggiorata; esorta la Commissione a elaborare e ad attuare una strategia globale dell'UE finalizzata a garantire progressi reali in materia di diritti umani in Cina;*
- *ritiene che le sanzioni cinesi, quali misure di ritorsione non fondate sul diritto internazionale, costituiscano un significativo passo indietro nelle relazioni UE-Cina; [...] ritiene opportuno e necessario che l'AR/VP e gli Stati membri dell'Unione sollevino tale questione negli scambi bilaterali con le controparti cinesi a tutti i livelli e chiede che il Parlamento sia tenuto informato di tali sforzi;*

- *è del parere che la sospensione di qualsiasi valutazione riguardo all'accordo globale UE-Cina in materia di investimenti, [...]; invita la Commissione a utilizzare tale accordo come leva per migliorare la protezione dei diritti umani e rafforzare il sostegno alla società civile in Cina, e ricorda alla Commissione che terrà conto della situazione dei diritti umani in Cina, compresa Hong Kong, al momento dell'approvazione di detto accordo;*
- *sottolinea l'urgente necessità di riequilibrare le relazioni UE-Cina attraverso l'adozione di un pacchetto di misure autonome, [...] al fine di continuare a contrastare le azioni di repressione nello Xinjiang e a Hong Kong e far sì che la Cina ponga fine a tutte le violazioni, nonché una risposta adeguata alle minacce informatiche, agli attacchi ibridi e al programma di fusione militare-civile della Cina; [...]*²⁸⁹

L'iniziativa del CAI verrà bloccata dal Parlamento europeo come diretta conseguenza delle sanzioni cinesi.²⁹⁰

La questione cinese è diventata di recente un problema interno all'UE, poiché se da un lato l'opposizione di Pechino alla condizionalità politica mina gli sforzi europei di promozione della democrazia e dei diritti umani, dall'altro lato molti Stati membri, soprattutto quelli dell'Europa centrale, sono particolarmente frenati dal criticare apertamente la Cina per la grande importanza degli investimenti cinesi per le loro economie. Per questo motivo il blocco dell'accordo sugli investimenti rappresenta un passaggio importante, simbolo che l'Unione sta forse raggiungendo il limite nei confronti del governo cinese, anche a causa dell'ingerenza nei sistemi politici europei (i servizi segreti tedeschi, ad esempio, accusano la Cina di aver raccolto dati personali di politici e diplomatici tedeschi).²⁹¹

²⁸⁹ Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell'UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali.” P9_TA(2021)0255, 20 maggio 2021.

²⁹⁰ Parlamento europeo, comunicato stampa del 20 maggio 2021, 20210517IPR04123; Brattberg, “China, Europe, and the Pandemic Recession”, op. cit., p. 86.

²⁹¹ Odgaard, Liselotte. “The UE’s arms embargo against China: what it’s worth”, op. cit., p. 28.

La questione dell'embargo

Dopo i primi tentativi senza successo di rimozione dell'embargo sulle armi imposto dall'UE, gli sviluppi recenti per molti Stati membri significano che il mantenimento della misura è ancora giustificato. Tuttavia, la posizione comune del 2008 che rende l'embargo vincolante lascia comunque spazio ai singoli Stati nell'interpretazione della misura nel contesto delle proprie leggi nazionali. Il problema principale che ne deriva è che l'esportazione della tecnologia *dual-use* non viene regolamentata a livello comunitario, per cui la posizione comune permette delle scappatoie per quei beni e quelle tecnologie che non sono propriamente prodotte ed esportate per scopi militari, ma che possono potenzialmente avere applicazioni del genere.²⁹²

L'embargo rimane uno strumento poco costoso e simbolico della disapprovazione dell'UE nei confronti delle politiche cinesi, che permette di non fare eccessivi sacrifici a livello economico. Inoltre, il mantenimento dell'embargo allinea gli Stati membri con il loro tradizionale alleato atlantico, con cui si condividono le preoccupazioni riguardanti la politica di sicurezza sempre più assertiva di Pechino.²⁹³

Le preoccupazioni europee sono cresciute esponenzialmente negli ultimi dieci anni a causa delle politiche della nuova dirigenza cinese. In questo momento, sembra impossibile per l'UE continuare a subordinare la difesa dei diritti e delle libertà individuali all'aspetto economico. Pechino è sempre meno trasparente nelle sue intenzioni: ad esempio, nonostante abbia aperto numerosi dialoghi strategici con altri Paesi, sembra che non condivida le informazioni necessarie per istituire meccanismi internazionali che promuovano pace e stabilità.²⁹⁴ La *Belt and Road Initiative* è un ulteriore esempio di mancanza di trasparenza, visto che l'obiettivo ufficiale dichiarato dai cinesi è quello di promuovere una connettività sostenibile tra la Cina e le varie regioni del mondo,

²⁹² Ivi, p. 24.

²⁹³ Ivi, p. 26.

²⁹⁴ Ibidem.

tra cui anche l'Europa, ma è stato visto come questa intenzione si è rivelata essere piuttosto distante dall'effettiva azione cinese.²⁹⁵

²⁹⁵ Ibidem.

CONCLUSIONI

Questa tesi ha voluto ricostruire l'evoluzione dei rapporti bilaterali tra Unione Europea e Repubblica Popolare Cinese da un nuovo punto di vista, utilizzando come chiave di lettura l'obiettivo di promozione della democrazia e dei diritti umani dell'UE. La letteratura esistente sui rapporti sino-europei si concentra in modo prorompente sulla storia delle relazioni economiche e commerciali, spesso prendendo in considerazione l'aspetto dei diritti umani in modo secondario, oppure analizzandolo all'interno del dialogo più ampio sul concetto di potere normativo, ad esempio in contrapposizione con il pragmatismo, tradizionalmente associato alle politiche cinesi. L'obiettivo di questa tesi era di fare l'opposto, ovvero mettere al primo posto l'analisi dell'azione normativa europea ripercorrendo i momenti in cui l'appropriazione cosciente di questo tipo di identità, basata sulla promozione di principi, valori e norme precisi, si intreccia con gli sviluppi della Cina a livello interno, bilaterale e internazionale.

Con il passare degli anni, e dei decenni, l'Unione Europea, prima inconsciamente e poi gradualmente in modo sempre più intenzionale, ha lavorato sulla costruzione e sul rafforzamento del proprio *normative power* per poter influenzare le relazioni internazionali sopperendo ai propri limiti strutturali. Nel campo dei diritti umani, questo le ha permesso di esercitare potere normativo facendo leva su vari livelli di influenza, in particolare quello economico, per influenzare le politiche di altri Paesi. L'approccio europeo è diametralmente opposto a quello cinese, che mette al primo posto il principio di sovranità, e in un primo momento sembra dare risultati soddisfacenti: negli anni immediatamente successivi alla repressione di Tienanmen, l'impegno europeo risulta coeso e nonostante non vengano promosse risoluzioni ONU dopo il 1989, l'Unione Europea dimostra unità e forza diplomatica per qualche anno. Le risoluzioni non vengono bloccate con facilità dalla Cina, e il cambio di approccio della dirigenza e delle forze diplomatiche cinesi lo dimostrano. Complice dei fallimenti europei è il sistema di governance globale, che permette alla Cina di bloccare le risoluzioni tramite un meccanismo procedurale.

Quando nel 1997 i diversi interessi individuali degli Stati membri

prevalgono sulla visione unitaria europea, l'azione europea si trova ad un punto di stallo. Infatti, dal punto di vista interno, l'ostacolo più grande per l'Unione è proprio la complessità della sua architettura comunitaria, che rende difficile conciliare le prospettive e gli obiettivi comunitari con quelli degli Stati membri: la perdita di consenso presso la Commissione ONU è stata un chiaro esempio di questi limiti, ma lo saranno anche le recenti divergenze riguardo la *Belt and Road Initiative*. Attualmente, in un'Unione in cui stanno acquisendo sempre più potere le forze politiche nazionaliste e dove il fenomeno del *democracy backsliding* è sempre più frequente, trovare una voce comune risulta sempre più complicato.

Dal punto di vista internazionale, d'altro canto, le sfide più importanti sono state, e sono tutt'ora, la contestazione sull'universalità dei diritti umani, l'affermazione del relativismo e la debolezza degli strumenti legali internazionali. La Convenzione di Vienna è stato un grande compromesso per gli europei e più recentemente, queste nuove dinamiche internazionali hanno limitato l'efficacia dell'azione normativa europea, e in generale di qualsiasi presa di posizione contro la Cina, presso i fori multilaterali. Il sistema di governance internazionale, che dopo la fine della Guerra Fredda è progressivamente andato in crisi, sta cambiando, e sempre più Paesi in linea con la visione cinese stanno accrescendo il loro potere politico all'interno del sistema. Questo ostacola ulteriormente l'azione europea per la promozione dei diritti umani, che si fonda anche sul supporto verso il multilateralismo e le organizzazioni internazionali competenti in materia.

Per superare i limiti interni si è cercato più volte di modificare strutture e aspetti specifici dell'architettura dell'UE: prima in modo limitato e incompleto con il Trattato di Amsterdam nel 1997 e quello di Nizza nel 2001, poi finalmente nel 2007 viene firmato il Trattato di Lisbona, che completa l'istituzionalizzazione dell'Unione Europea. Ciononostante, l'azione comunitaria rimane spesso frenata dai disaccordi interni che non permettono di raggiungere l'unanimità necessaria, e il caso della Cina ne è un chiaro esempio. Emblematica dei limiti comunitari è la difficoltà nella creazione di una vera e propria politica estera europea: nonostante le modifiche fatte nel corso dei trattati, in particolare l'introduzione dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la creazione del SEAE, la politica estera europea continua a funzionare secondo il metodo

intergovernativo. Questo significa che l'Unione continua a dipendere dalla volontà degli Stati membri nel caso di molte decisioni strategiche.

È inoltre evidente che sebbene l'UE abbia definitivamente interiorizzato la propria identità normativa, come si può facilmente notare nei documenti ufficiali degli ultimi due decenni, l'aspetto economico ha quasi sempre giocato un ruolo di estrema rilevanza, fino addirittura a subordinare uno degli obiettivi della PESC, quello della promozione e del consolidamento della democrazia, dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e dei principi del diritto internazionale. L'ascesa economica cinese ha spinto gli Stati membri a ridimensionare l'importanza dei valori e dei principi fondamentali dell'Unione per favorire piuttosto gli interessi geostrategici ed economici. L'idea secondo la quale la progressiva integrazione economica nel sistema globale avrebbe portato ad un avvicinamento e successivamente ad un'assimilazione dei principi liberali del sistema internazionale, ormai evidentemente e largamente confutata, utilizzata per promuovere e sostenere la globalizzazione e l'interconnessione economica, ha guidato l'azione comunitaria verso la Cina sin dall'inizio del Nuovo Millennio. L'interdipendenza economica tra i due attori cresce esponenzialmente e ad un ritmo molto rapido, e per qualche anno gli sviluppi interni del Paese danno quasi l'impressione che l'Unione, forse, potesse avere ragione. Per un breve frangente di tempo, l'apparente impegno costruttivo della Cina a livello internazionale riesce a convincere le dirigenze europee che il modo più efficiente per promuovere gli standard normativi europei fosse quello di dividere la questione dei diritti umani dalle questioni economiche. L'adesione cinese all'OMC, l'aumento delle esportazioni europee, il ruolo cinese nella crisi economica del 2008 e la cooperazione scientifica e tecnologica dipingono l'immagine di un rapporto apparentemente positivo e conveniente per entrambi le parti, facendo dimenticare temporaneamente le questioni più problematiche.

Quando il potere passa a Xi Jinping, però, questa illusione svanisce piuttosto rapidamente. L'atteggiamento cinese in termini di politica interna e di vicinato è profondamente incompatibile con il sistema dell'Unione Europea, basato su precise regole negli ambiti di diritti umani, democrazia e *rule of law*. La percezione della Cina tra i cittadini europei è peggiorata in modo significativo a

causa della maggiore attenzione da parte di media ed esperti verso le politiche cinesi, e soprattutto negli anni successivi alla pandemia di Covid-19. Negli ultimi anni l'Europa ha iniziato a vedere le pericolose conseguenze del suo approccio generalmente benevolo. Il livello di interdipendenza raggiunto ha aumentato esponenzialmente i costi politici ed economici del condurre politiche più dure nei confronti di Pechino nel caso di abusi dei diritti e delle libertà individuali. Di fronte al preoccupante deterioramento della situazione interna al Paese, ora l'UE non dispone di strumenti o leve abbastanza potenti da riuscire a influenzare la dirigenza cinese. Attualmente, le relazioni tra UE e Cina sono ai minimi storici.

Per concludere, possiamo affermare che gli insuccessi della *Normative Power Europe* nei confronti della Cina sono stati molteplici. All'UNCHR, gli interessi strategici ed economici di alcuni Stati membri si sono rivelati capaci di influenzare le preferenze degli altri membri e di rompere il consenso. La giustificazione che viene utilizzata è basata sull'efficacia nella promozione dei diritti umani, ma, a posteriori, è evidente che la successiva azione comunitaria nell'ambito dei diritti umani non sarà efficace. L'embargo imposto si è rivelato sin da subito una misura estremamente limitata, anche con l'adozione successiva del Codice di condotta. I negoziati bilaterali nell'ambito dell'OMC sono un momento chiave, poiché avrebbero potuto essere un'importantissima opportunità per l'UE dove forzare la mano e fare leva sulla questione dei diritti umani, invece quest'ultima non viene in alcun modo sollevata, restando separata dalle questioni commerciali. Infine, i programmi di cooperazione volti a rafforzare lo Stato di diritti e a promuovere i diritti civili, politici, economici e sociali, conclusi a partire dalla seconda metà degli anni Novanta sulla scia "dell'impegno costruttivo" cinese, si rivelano un'ulteriore occasione sprecata, perché le questioni più controverse relative ai diritti umani non vengono mai affrontate in modo sufficiente e diretto.

Possiamo ancora parlare di *normative power*? La definizione di Manners si riferisce alla capacità di influenzare gli standard normativi nel sistema delle relazioni internazionali. Tuttavia, in termini di relazioni con la Cina, l'Unione Europea non ha avuto successo nel plasmare ciò che è "normale" nell'ambito dei

diritti fondamentali. La Cina non solo ha continuato a rifiutare di collaborare in modo efficace e veritiero a livello multilaterale, dove il suo impegno è stato superficiale e di convenienza, ma ha addirittura rafforzato il modello autoritario interno. Negli ultimi due decenni il governo cinese ha lavorato per rafforzare l'*actorness* internazionale del Paese per creare un potente consenso attorno a sé che fosse in contrasto con quello Occidentale nei fori internazionali per i diritti umani. In questo momento storico, il potere normativo europeo sembra essere completamente inibito di fronte al potere politico ed economico cinese. La differenza tra UE e Cina è chiara: l'*actorness* cinese deriva dall'influenza reciproca tra forza politica ed economica; l'Unione Europea, invece, ha cercato di basare la sua forza politica su un tipo di legittimazione che andasse oltre la forza economica, e negli anni ha abbracciato coscientemente l'identità di potenza normativa. Allo stesso tempo, è piuttosto evidente che questo obiettivo non è stato raggiunto quando si tratta della Cina: certamente, nell'ambito delle relazioni sino-europee l'UE detiene un certo livello di *actorness*, perché risulta un attore efficace e capace di agire, ma non è riuscita ad affermarsi veramente come *Normative Power Europe*.

BIBLIOGRAFIA

Fonti documentarie

Alto rappresentante dell'Unione, Dichiarazione sul recente arresto di Xu Zhiyong e di altri attivisti della società civile in Cina, 13163/13, Bruxelles, 28 agosto 2013.

Alto rappresentante dell'Unione, Dichiarazione sul trattamento dei difensori dei diritti umani e dei loro familiari in Cina, Bruxelles, 6025/14, 1 febbraio 2014.

Bureau of Public Affairs, "Bosnia Fact Sheet: Chronology of the Balkan Conflict." *US Department of State 1997-2001 archive*, 6 dicembre 1995, https://1997-2001.state.gov/regions/eur/bosnia/balkan_conflict_chron.html.

Comitato Economico e Sociale Europeo, "Parere in merito alle relazioni tra l'Unione Europea ed il Sudafrica", 20 dicembre 1995, *Gazzetta ufficiale C 082 del 19 marzo 1996*.

Commissione, Bollettino delle Comunità Europee (no. 7/8, 1986; n. 6, 1989).

Commissione, Bollettino dell'Unione Europea (no. 10, 1995).

Comunità Europee, Atto Unico Europeo, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 169 del 29 giugno 1987*.

Comunità Europee, Quarta Convenzione ACP-CEE (Lomé IV), *Gazzetta ufficiale L 229 del 17/08/1991*.

Conferenza mondiale sui diritti umani, Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione, Vienna, 25 giugno 1993.

Conferenza regionale della conferenza mondiale sui diritti umani per l'Asia, Dichiarazione di Bangkok, 7 aprile 1993.

Consiglio dell'Unione Europea, Codice di condotta europeo per l'esportazione di Armi, Bruxelles, 5 giugno 1989.

Consiglio dell'Unione Europea, "Progetto di conclusioni sulla Cina/Diritti dell'uomo", 7165/1/00, Bruxelles, 20 marzo 2000.

Consiglio dell'Unione Europea, "Progetto di conclusioni sul dialogo EU-Cina sui diritti dell'uomo", 5345/01, Bruxelles, 16 gennaio 2001.

Consiglio dell'Unione Europea, "Linee direttrici dell'UE per i dialoghi dell'UE in materia di diritti umani", Bruxelles, 3 dicembre 2001.

Consiglio dell'Unione Europea. "Progetto di conclusioni: 1) sui diritti umani e prossima sessione della UNCHR che si terrà a Ginevra e 2) sui diritti dell'uomo/Cina", Bruxelles, 5 marzo 2002.

Consiglio dell'Unione Europea, "Progetto di conclusioni del Consiglio sull'attuazione del follow-up delle conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2001 in materia di diritti umani e democratizzazione nei paesi terzi", Bruxelles, 3 dicembre 2002.

Consiglio dell'Unione Europea, "Progetto di conclusioni sui diritti dell'uomo/Cina", 7477/03, Bruxelles, 17 marzo 2003.

Consiglio dell'Unione Europea, "Progetto di conclusioni del Consiglio relative al dialogo UE-Cina sui diritti dell'uomo", 13216/04, Bruxelles, 8 ottobre 2004.

Consiglio dell'Unione Europea, "Conclusioni sul partenariato strategico UE-Cina", 16430/06, Bruxelles, 8 dicembre 2006.

Consiglio dell'Unione Europea, "Posizione comune che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari", 2008/944/PESC, Bruxelles, 8 dicembre 2008.

Consiglio dell'Unione Europea, "Linee direttrici dell'UE per i dialoghi con i paesi terzi in materia di diritti umani – Aggiornamento", Bruxelles, 22 dicembre 2008.

Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento 2020/1998 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, 7 dicembre 2020, *Gazzetta Ufficiale L 410 I del 7 dicembre 2020*.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Madrid, 26/27 giugno 1989.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Lussemburgo, 28/29 giugno 1991.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Dublino, 13/14 dicembre 1996.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 16/17 dicembre 2004.

Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza relative alla strategia dell'UE sulla Cina, Bruxelles, 18 luglio 2026.

Consiglio Europeo, European Security Strategy, 15895/03, Bruxelles, 8 dicembre 2003.

Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, “White paper: China and the World in the New Era”, 29 settembre 2019.

Cooperazione Politica Europea. “Rapport de la mission de la troïka ministérielle en Yougoslavie les 28-29 juin 1991.” Lussemburgo, luglio 1991.

https://www.cvce.eu/en/obj/report_of_the_ministerial_troika_mission_to_yugoslavia_1_july_1991-en-bdd412f0-88dd-4d68-924e-c2104633229f.html.

Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José, “Comunicado conjunto de la Reunión Ministeriales de San José”, aprile 1984.

Ministero degli affari esteri della Repubblica Popolare Cinese, “China’s EU Policy Paper”, ottobre 2003.

Sesto VERTICE CINA-UE, Comunicato stampa congiunto, 13424/03, Pechino, 30 ottobre 2003.

Stati membri dell’Unione Europea, Trattato di Maastricht sull’Unione Europea, 7 febbraio 1992, *Gazzetta ufficiale C 191 del 29 luglio 1992*.

“Tiananmen Square, 1989: The Declassified History”, *National Security Archive*, 1 giugno 1999,

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB16/index.html#1-6>.

Unione Europea, Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, 7 dicembre 2000, *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 364 del 18 dicembre 2000*.

Unione Europea, Trattato di Amsterdam, 2 ottobre 1997, *Gazzetta Ufficiale C 340 del 10 novembre 1997*.

Unione Europea, Trattato di Nizza, 26 febbraio 2001, *Gazzetta Ufficiale C 080 del 10 marzo 2001*.

UN Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. “Situation in China.” E/CN.4/Sub.2/RES/1989/5, Ginevra, 31 agosto 1989.

Comunicazioni della Commissione europea

Commissione europea, “Comunicazione: Verso una nuova strategia nei confronti dell’Asia”, COM(94) 213 definitivo, Bruxelles, 13 luglio 1994.

Commissione europea, “Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi”, COM(95) 216 definitivo, Bruxelles, 25 marzo 1995.

- Commissione europea, “Comunicazione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi Terzi”, COM(95) 216 definitivo, Bruxelles, 23 maggio 1995.
- Commissione europea, “Comunicazione: Una politica a lungo termine per le relazioni UE-Cina”, COM(95) 279 definitivo, Bruxelles, 5 luglio 1995.
- Commissione europea, “Comunicazione: Sviluppare una partnership globale con la Cina”, COM(98) 181 finale, Bruxelles, 25 marzo 1998.
- Commissione europea, “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale su un nuovo partenariato Unione europea/America latina all'alba del XXI secolo”, COM(99) 0105, Bruxelles, 19 marzo 1999.
- Commissione europea, “Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull’attuazione della comunicazione *Sviluppare una partnership globale con la Cina*”, COM(2000) 552 definitivo, Bruxelles, 8 settembre 2000.
- Commissione europea, “Comunicazione: Il ruolo dell’UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei Paesi terzi”, COM(2001) 252 finale, Bruxelles, 8 maggio 2001.
- Commissione europea, “Comunicazione: Strategia UE nei confronti della Cina: attuazione della comunicazione del 1998 e future iniziative per una politica comunitaria più efficace”, COM(2001) 265, Bruxelles, 15 maggio 2001.
- Commissione europea, “Comunicazione: Un quadro strategico per rafforzare le relazioni di partenariato Europa– Asia.”, COM(2001) 469 definitivo, Bruxelles, 4 settembre 2001.
- Commissione europea, “Comunicazione: Un partenariato sempre più maturo - sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina”, COM(2003) 533 finale, Bruxelles, 10 settembre 2003.
- Commissione europea, “Comunicazione: UE-Cina: maggiori responsabilità nell’ambito di un partenariato più forte.”, COM(2006) 632 definitivo, Bruxelles, 24 ottobre 2006.
- Commissione europea e Alto rappresentante dell’Unione, “Comunicazione congiunta: Elementi per una nuova strategia dell’UE sulla Cina”, JOIN(2016) 30 definitivo, Bruxelles, 22 giugno 2016.

Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione, "Comunicazione congiunta: UE-Cina – Una prospettiva strategica", JOIN(2019) 5 definitivo, Strasburgo, 12 marzo 2019.

Comunicati ufficiali

Chris Patten, "Lifting of the arms embargo on China: the Rueda Report on Arms Exports", SPEECH/04/483, Strasburgo, 16 novembre 2004.

Commissione europea. "Comunicato stampa: China", IP/89/425, 5 giugno 1989, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_89_425.

Commissione europea, "La Repubblica Sudafricana e l'Unione Europea", MEMO/95/95, 29 giugno 1995, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/memo_95_95.

Consiglio dell'Unione Europea. "2070° sessione del Consiglio: Affari Generali." C/98/44, 23 febbraio 1998, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/pres_98_44.

Consiglio dell'Unione Europea. "2168° sessione del Consiglio: Affari Generali." C/99/76, 21/22 marzo 1999, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/pres_99_76.

Consiglio dell'Unione Europea. "2249° sessione del Consiglio: Affari Generali." C/00/73, 20 marzo 2000, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/pres_00_73.

Consiglio dell'Unione Europea. "Joint Press Communiqué: 15th EU-China Summit. Towards a stronger EU-China Comprehensive Strategic Partnership." 14022/12, Bruxelles, 20 settembre 2012.

Consiglio dell'Unione Europea. "Comunicato stampa: L'UE adotta un regime globale di sanzioni in materia di diritti umani." 880/20, 7 dicembre 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/>.

Parlamento europeo. "Cina: PE rifiuta di approvare l'accordo finché le sanzioni sono in vigore." 20210517IPR04123, 20 maggio 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210517IPR04123/cina-pe-rifiuta-di-approvare-l-accordo-finche-le-sanzioni-sono-in-vigore>.

Fonti archivistiche

Archivio Storico dell'Unione Europea, fondo Angel Viñas (AV13, AV68, AV69, AV71, AV72, AV79, AV80, AV81, AV82, AV99).

Parlamento europeo: risoluzioni e sedute parlamentari

Parlamento europeo, “Risoluzione sull’anniversario del massacro di piazza Tiananmen”, 51995IP0878, *Gazzetta ufficiale n. C 166 del 03/07/1995*.

Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa. “Relazione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio su una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa (COM(95) 0279 - C4-0288/95)”, A4-0198/1997, 29 maggio 1997.

Parlamento europeo, “Risoluzione sulle vendite di armi alla Cina: Abolizione dell’embargo imposto dall’Unione sulla vendita di armi alla Cina.” P5_TA(2003)0599, 18 dicembre 2003.

Parlamento europeo, “Risoluzione sulle relazioni UE-Cina.” P6_TA(2006)0346, 7 settembre 2006.

Parlamento europeo, “Risoluzione sul codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi - mancata adozione da parte del Consiglio della posizione comune e quindi mancata trasformazione del Codice in uno strumento giuridicamente vincolante.” P6_TA(2008)0101, 13 marzo 2008.

Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo sullo stato delle relazioni UE-Cina.” P8_TA(2018)0343, 12 settembre 2012.

Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul lavoro forzato e la situazione degli uiguri nella regione autonoma uigura dello Xinjiang.” P9_TA(2020)0375, 17 dicembre 2020.

Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla repressione dell'opposizione democratica a Hong Kong.” P9_TA(2021)0027, 21 gennaio 2021.

Parlamento europeo, “Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell'UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali.” P9_TA(2021)0255, 20 maggio 2021.

Parlamento Europeo, “Seduta di mercoledì 14 giugno 2000: Adesione della Cina all’OMC.”

Parlamento Europeo, “Seduta di mercoledì 10 aprile 2002: Strategia dell’Unione nei confronti della Cina.”

Parlamento Europeo, “Seduta di giovedì 8 settembre 2005: Violazioni dei diritti umani in Cina, in particolare in materia di libertà di religione.”

Parlamento europeo. “White paper on the 1996 Intergovernmental Conference Volume II”, Lussemburgo, gennaio 1996.

Fonti bibliografiche

Ahl, Björn. “The Rise of China and International Human Rights Law.” *Human Rights Quarterly* 37, no. 3 (2015): 637-661.

<https://www.jstor.org/stable/24518342>.

Algieri, Franco. “EU Economic Relations with China: An Institutional Perspective.” *The China Quarterly* 169 (2002): 64-77.

<https://doi.org/10.1017/S0009443902000062>.

Anthony, Ian, Jiayi, Zhou, Jingdong, Yuan, Fei, Su, e Jinyung, Kim. “China—EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition.” *SIPRI Policy Paper*, no. 59 (2021). <http://www.jstor.org/stable/resrep30911>.

Avonius, Leena, e Kingsbury, Damien. *Human Rights in Asia A Reassessment of the Asian Values Debate*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Baker, Philip. “Human Rights, Europe and the People's Republic of China.” *The China Quarterly* 169 (2002): 45-63.

<https://doi.org/10.1017/S0009443902000050>.

Balducci, Giuseppe. “The Limits of Normative Power Europe in Asia: The Case of Human Rights in China.” *East Asia (2010)* 27, no. 1 (2009): 35-55.

Barysch, Katinka, Grant, Charles, e Leonard, Mark. *EMBRACING THE DRAGON The EU's partnership with China*. Centre for European Reform (CER), 2005.

Berenberg, Alex. “In Deng’s Shadow: The Legacy of Jiang Zemin.” *Harvard International Review* 23, no. 4 (2002): 36–38.

<http://www.jstor.org/stable/42762759>.

Brattberg, Erik, Deni, John R., Alden, Chris, et al. “Shifting European attitudes toward China.” *China, Europe, and the Pandemic Recession: Beijing’s Investments and Transatlantic Security*. Strategic Studies Institute, US Army War College, 2022. <http://www.jstor.org/stable/resrep40643.8>.

Brooks, Sarah M. “Will the Future of Human Rights Be ‘Made in China’?” In *Dog Days: Made in China Yearbook 2018*, a cura di Ivan Franceschini, Nicholas Loubere, Kevin Lin, Elisa Nesossi, Andrea E. Pia, e Christian Sorace, 170–75. ANU Press, 2019.

<http://www.jstor.org/stable/j.ctvfrxqcz.35>.

- Calandri, Elena. "Tienanmen, fra crisi del comunismo e nuovo paradigma dei diritti umani." In «*L'Europa si fa nelle crisi*». *Integrazione europea e crisi esterne prima e dopo Maastricht*, di Elena Calandri, Simone Paoli e Giuliana Laschi, 145-186. Bologna: il Mulino spa, 2023.
- Cameron, Fraser. "The European Union's New Rival – China." *GIGA Focus*, no. 7 (2019): 1-11. <http://www.jstor.org/stable/resrep24810>.
- Capano, Fabio e Greiff, Tobias. "Challenges to European Unity During Conflict in its Neighbourhood: The Yugoslav Wars." *Journal of Information and Organizational Sciences (JIOS)* 10, no. 1 (2019): 11-26.
- Casarini, Nicola. "A European strategic "third way?" The European Union between the traditional transatlantic alliance and the pull of the Chinese market." *China International Strategy Review* 4 (2022): 91-107.
- Casarini, Nicola. "China-EU@50: Assessing the Ups and Downs of the Relationship." *IAI Papers*, no. 25 (2025): 1-19.
- Casarini, Nicola. "Europe's De-risking from China: Dead on Arrival?" *IAI Commentaries* 24, no. 47 (2024): 1-6.
- Casarini, Nicola. "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership." *European Union Institute for Security Studies*, no. 64 (2006): 1-46.
- Chen, Dingding. "Explaining China's Changing Discourse on Human Rights, 1978-2004." *Asian Perspective* 29, no. 3 (2005): 155- 182. <http://www.jstor.org/stable/42704518>.
- Christiansen, Thomas, e Richard Maher. "The rise of China - challenges and opportunities for the European Union." *Asia Europe Journal* 15, no. 2 (2017): 121-131.
- Chung, Chien-peng. "The Shanghai Cooperation Organization: Institutionalization, Cooperation and Rivalry." *The Asia-Pacific Journal* 3, no. 10 (2005): 1-4.
- Creutz, Katja. "China's challenge to human rights – Increased proactivity may weaken the UN Human Rights System." *Finnish Institute of International Affairs* 216 (2019): 1-8. <https://fii.fi/en/publication/chinas-challenge-to-human-rights>.
- Crossick, Stanley e Reuter, Etienne. *China-EU A Common Future*, Singapore: World Scientific, 2007.
- CVCE, "The vain mediation attempts of the European Community and the United Nations", *CVCEeu* (2016): 1-4. <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/df06517b-babc-451d-baf6-a2d4b19c1c88/d4fd90c9-36d1->

[4130-8bc7-b36771dd0e43/Resources#98992164-b165-4482-8923-33c1b8408631_en&overlay.](https://www.jstor.org/stable/45084720)

- Diez, Thomas. "Normative Power as Hegemony." *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 194–210. <http://www.jstor.org/stable/45084720>.
- Eran, Oded. "Europe and China: Surprising Conclusion to a Year of Problematic Relations." *Institute for National Security Studies*, no. 1427 (2021): 1-5. <http://www.jstor.org/stable/resrep27785>.
- Garrick, John, e Ya Chang, Bennett. "'Xi Jinping Thought': Realisation of the Chinese Dream of National Rejuvenation?" *China Perspectives* 113, no. 1-2 (2018): 99–106. <https://www.jstor.org/stable/26531916>.
- Geeraerts, Gustaaf. "The EU-China partnership: balancing between divergence and convergence." *Asia Europe Journal* 17 (2019): 281-294.
- Gerstl, Alfred. "The China Factor in Regional Security Cooperation – The ASEAN Regional Forum and the Shanghai Cooperation Organization." *Australian Journal of South-East Asian Studies* 1, no. 2 (2008): 118-139.
- Giopp, Silvia. *The European Union and the struggle for human rights – From the ECHR to the Treaty of Lisbon: the EC/EU strategies to affirm human rights within and outside Europe* [tesi di laurea], Università di Padova, 2016.
- Grimmel, Andreas, and Julia Gurol. "Beyond the Duality of Normativity and Pragmatism: A Practice-Based Reading of European and Chinese Foreign Policy." *European Review of International Studies* 8, no. 3 (2021): 327–52. <https://www.jstor.org/stable/27142392>.
- Hilson, Chris. "Legitimacy and rights in the EU: questions of identity." *Journal of European Public Policy* 14, no. 4 (2007): 527-543.
- Inboden, Rana Siu. "The EU's human rights dialogue with China: quiet diplomacy and its limits / China's human rights lawyers: advocacy and resistance." *Cambridge Review of International Affairs* 28, no. 3 (2015): 514-516.
- Inboden, Rana Siu, e Titus c. Chen. "China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights." *The International Spectator* 47, no. 2 (2012): 45-57.
- Kahn-Nisser, Sara. "The EU, China, trade dependence and human rights." *Cambridge Review of International Affairs* 35, no. 4 (2022): 545-565.
- Kavalski, Emilian. "The Struggle for Recognition of Normative Powers: Normative Power Europe and Normative Power China in Context." *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 247–67. <http://www.jstor.org/stable/45084723>.

- Kent, Ann. *Business Ethics Quarterly* 21, no. 3 (2011): 537-546.
<http://www.jstor.org/stable/41304445>.
- Kent, Ann. "China and the International Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring, 1989-1994." *Human Rights Quarterly* 17, no. 1 (1995): 1-47.
- King, Toby. "Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?," *European Journal of International Law* 10, no. 2 (1999): pp. 313-337. <https://ejil.org/pdfs/10/2/583.pdf>.
- Kleiner, Tuuli-Marja, e Nicola Bücker. "Is a sense of community based on similarity? The perception of shared values and citizens' EU identity." *Journal of Contemporary European Studies*, 2024: 1-17.
- Koshy, Susan. "From Cold War to Trade War: Neocolonialism and Human Rights." *Social Text* 58 (1999): 1–32. <http://www.jstor.org/stable/466713>.
- Li, Jenny. "China Under Xi Jinping." *Journal of International Affairs* 75, no. 1 (2022): 261–72. <https://www.jstor.org/stable/27203133>.
- Lovato, Marianna, e Luis Simón. "Divided we stand? Examining the European Union's ability to withstand external wedging." *Journal of European Integration* 47, no. 6 (2025): 805-823.
- Manners, Ian. "Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics." *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 304-329.
- Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002): 235-258.
- Manners, Ian. "The Concept of Normative Power in World Politics." *Danish Institute for International Studies*, 2009: 1-5.
<http://www.jstor.org/stable/resrep13211>.
- Manners, Ian. "The symbolic manifestation of the EU's normative role in world politics." In *The European Union's roles in international politics: Concepts and Analysis*. Routledge, ECPR Studies in European Political Science (2006): 66-84.
- Margaritis, Kostantinos e Dokianaki, Katerina M. "An outline of the Europe-South Africa relations during and post the apartheid era." *CES Working Papers* 4, no. 4 (2012): 758-771.
- Mattlin, Mikael. "Dead on arrival: normative EU policy towards China." *Asia Europe Journal* 10 (2012): 181-198.
- Michalski, Anna, and Niklas Nilsson. "Resistant to Change? The EU as a Normative Power and Its Troubled Relations with Russia and China."

- Foreign Policy Analysis* 15, no. 3 (2019): 432–449.
<https://www.jstor.org/stable/26985518>.
- Möller, K. “Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union.” *The China Quarterly* 169 (2002): 10-32.
- Mursaliev, Araz O. “China in The Shanghai Cooperation Organization: History of Involvement and Interests.” *Journal of Social Transformations & Transitions (JOSSTT)* 1, no. 1 (2021): 1-10.
<https://doi.org/10.52459/josstt3210101>.
- Nathan, Andrew J. “Human Rights in Chinese Foreign Policy.” *The China Quarterly* 139 (1994): 622-643. <https://www.jstor.org/stable/655133>.
- Odgaard, Liselotte. “The EU’s Arms Embargo against China: What It’s Worth.” In *Guns, engines and turbines: The EU’s hard power in Asia*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), (2018): 23-31.
<http://www.jstor.org/stable/resrep21141.6>.
- Potter, Pitman B. “Selective Adaptation and Institutional Capacity: Perspectives on Human Rights in China.” *International Journal* 61, no. 2 (2006): 389–407. <https://doi.org/10.2307/40204165>.
- Pugliese, Giulio. “The European Union’s Security Intervention in the Indo-Pacific: Between Multilateralism and Mercantile Interests.” *Journal of Intervention and Statebuilding* 17, no. 1 (2023): 76-98.
- Richard Yann e Van Hamme Gilles. “The European Union as an Actor in International Relations a Geographical Assessment of European Actorness.” *L’Espace géographique* 42, no. 1 (2013): 15-30.
<https://doi.org/10.3917/eg.421.0015>.
- Taylor, Max Roger. “Inside the EU–China Human Rights Dialogue: assessing the practical delivery of the EU’s normative power in a hostile environment.” *Journal of European Integration* 44, no. 3 (2022): 365-380.
- Tercovich, Giulia, e Meijer, Hugo. “The EU’s strategic autonomy in foreign policy: European responses to American and Chinese influence over the arms embargo on China and Taiwan.” *Journal of European Integration* 47, no. 6 (2025): 965-985.
- Tiilikainen, Teija. “The EU’s International Identity and the Construction of the International Order: What Does the Normative Power Debate Offer to IR Studies?” *European Review of International Studies* 1, no. 1 (2014): 125-131. <https://www.jstor.org/stable/26593287>.
- Thomas, Daniel C. “Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity.” *Journal of European Public Policy* 13, no. 8 (2006): 1190-1210.

- Tuominen, Hanna. “The European Union’s leadership in the eyes of others at the UN Human Rights Council.” *Journal of European Integration* 46, no. 6 (2024): 903-921.
- Turan Idris e Akçay Ekrem Yaşar. “The Western Balkans Policy of the EU Within the Framework of Domino Theory.” *India Quarterly* 75, no. 3 (2019): 395–404. <https://www.jstor.org/stable/48518000>.
- Vasselier, Abigaël, e François Godement. “China at the gates: A new power audit of EU-China relations.” *European Council on Foreign Relations*. 1 Dicembre 2017. https://ecfr.eu/publication/china_eu_power_audit7242/.
- Veljković, Sanela, Ćurčić, Milica e Dabetić, Marina. “Shanghai Cooperation Organization – Analysis of the model for further development” *Annual conference on Challenges of Contemporary Higher Education* (Kopaonik, Serbia, 03. – 07.2.2025).
- Wachman, Alan M. “Does the Diplomacy of Shame Promote Human Rights in China?” *Third World Quarterly* 22, no. 2 (2001): 257–281. <http://www.jstor.org/stable/3993410>.
- Whitman, Richard G. “The Neo-Normative Turn in Theorising the EU’s International Presence.” *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013): 171-193. <http://www.jstor.org/stable/45084719>.
- Wong, Reuben. “China's Rise: Making Sense of EU Responses.” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2, no. 2 (2013): 111-128.
- Wulzer, Paolo. “Politica estera e politica latinoamericana della CEE/UE: connessioni e intersezioni dalla Guerra fredda alla crisi dell’ordine liberale.” *De Europa* 5, no. 1 (2022): 25-40.
- Zhimin, Chen. “Europe as a Global Player: A View from China.” *Perspectives* 20, no. 2 (2012): 7–29. <http://www.jstor.org/stable/23616128>.

Siti web consultati

- Amnesty EU. “Make China’s Rights Crisis a Summit Priority Forcefully, Publicly Raise Xinjiang. Joint Press Release.” 4 Aprile 2019. <https://www.amnesty.eu/news/eu-make-chinas-rights-crisis-a-summit-priority/> (ultimo accesso: 17 novembre 2025).
- Cassen, Bernard. “L’Europe à hue et à dia.” *Le Monde diplomatique*, ottobre 1991, <https://www.monde-diplomatique.fr/1991/10/CASSEN/43900#partage>, (ultimo accesso: 10 dicembre 2025).

- China Copyright and Media, “The Chinese Dream Infuses Socialism with Chinese Characteristics with New Energy”, 6 maggio 2013, <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/05/06/the-chinese-dream-infuses-socialism-with-chinese-characteristics-with-new-energy/>, (ultimo accesso: 13 gennaio 2026).
- Commons and Lords Hansard. “Common Sitting of 1 July 1986.” <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1986/jul/01/european-council#:~:text=The%20Council%20concentrated%20on%20five,which%20we%20are%20already%20giving>, (ultimo accesso: 20 novembre 2025).
- D’Argenio, Alberto. “L’Europa sanziona la Cina: è la prima volta da Tienanmen.” *La Repubblica*, 22 marzo 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/03/22/news/cina_-293356884/.
- EUR-Lex, “Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell’uomo – EIDHR (2000-2006), 20 agosto 2007, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-initiative-for-democracy-and-human-rights-eidhr-2000-2006.html>.
- European Commission press corner. “Domande frequenti sulle relazioni UE-Cina.” 1 giugno 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/memo_16_2258.
- European Union External Action, “Latin America-Europe: the ‘other’ transatlantic relationship”, 19 Ottobre 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-europe-%E2%80%98other%E2%80%99-transatlantic-relationship_en?utm_.
- Financial Times. “Macron hails ‘end of Europe naïveté’ towards China.” 22 marzo 2019, <https://www.ft.com/content/ec9671ae-4cbb-11e9-bbc9-6917dce3dc62>.
- Intermol. “Shangai Cooperation Organization (SCO).”, <https://intermol.su/en/about/organizations/shankhayskaya-organizatsiya-sotrudnichestva-shos/#:~:text=The%20Shanghai%20Cooperation%20Organization%20>
- Marshall, Tim. “Bosnia back on the brink of conflict”, *Reaction*, 12 novembre 2021, https://www.reaction.life/p/bosnia-back-on-the-brink-of-conflict?utm_campaign=post&utm_medium=web.
- Onnis, Barbara. “Jian Zemin: portare la Cina nel mondo”, *ISPI* online, 18 novembre 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/jiang-zemin-portare-la-cina-nel-mondo-36744>.

- Parlamento europeo. “Comunicato stampa: Cina: PE rifiuta di approvare l’accordo finché le sanzioni sono in vigore.” 20 maggio 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210517IPR04123/cina-pe-rifiuta-di-approvare-l-accordo-finche-le-sanzioni-sono-in-vigore>.
- News Room, “Il Parlamento europeo in azione – Avvenimenti principali 1999-2004”, *Parlamento europeo*, <https://www.europarl.europa.eu/highlights/it/603.html#>.
- Richardson, Michael. “Chirac Sets a Decisive Ton on Widening EU Influence: Asia and Europe: Shifting Balance.” *New York Times*, 1 marzo 1996, <https://www.nytimes.com/1996/03/01/IHT-chirac-sets-a-decisive-tone-on-widening-eu-influence-asia-and.html>.
- Sciorati, Giulia. “Accordo Cina-Ue sugli investimenti: cosa prevede (e cosa no).” *ISPI online*, 8 gennaio 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/accordo-cina-ue-sugli-investimenti-cosa-prevede-e-cosa-no-28859>.
- South African History Online. "The European Community announces that it will lift economic sanctions against South Africa", 16 marzo 2011. <https://sahistory.org.za/dated-event/european-community-announces-it-will-lift-economic-sanctions-against-south-africa>.
- Thomas, Darryl C., “United Nations Sanctions - South Africa for Apartheid.” EBSCO, <https://www.ebsco.com/research-starters/diplomacy-and-international-relations/united-nations-sanctions-south-africa>.
- WTO. “The Fourth WTO Ministerial Conference.” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm.