



5 / 2021

La Svizzera e la Cina

07.05.2021

L'essenziale in breve

Grazie ad uno sviluppo dell'economia cinese molto rapido in questi ultimi tre decenni, diversi milioni di persone sono uscite dalla povertà. Anche l'economia mondiale ha beneficiato della crescita della Cina. Ma la politica del Governo cinese, poco incline ai compromessi, inflessibile e basata sul lungo termine, irrita l'Occidente, che ricorre a misure repressive. L'amministrazione di Donald Trump ha così avviato una guerra commerciale contro la Cina. Anche in Svizzera si avvertono talvolta degli appelli all'attuazione di misure repressive nei confronti della Cina. Simili misure sarebbero tuttavia controproducenti. Le buone relazioni che la Svizzera intrattiene da tempo con la Cina permettono di ottenere molto di più attraverso il dialogo. In quanto partner affidabile, la Svizzera deve presentare i suoi punti di vista e i suoi valori in maniera costruttiva e convinta negli scambi. Con Ginevra quale sede di numerose organizzazioni internazionali, la Svizzera offre inoltre un'importante piattaforma di dialogo, che occorre rafforzare. Bisogna sviluppare le buone relazioni economiche e migliorare l'accesso delle imprese svizzere al mercato cinese.

Contatto o domande

Prof. Dott. Rudolf Minsch

Responsabile supplente della Direzione,
Responsabile Politica economica e
Formazione/Capo economista

Florence Mauli

Collaboratrice scientifica Politica
economica e Formazione

www.dossierpolitik.ch

Posizione di economiessuisse

- **Le relazioni della Svizzera con la Cina devono essere orientate al lungo termine.**
- **econiessuisse sostiene la strategia del Consiglio federale nei confronti della Cina.**
- **In quanto paese neutro, la Svizzera è credibile solo se tratta la Cina allo stesso modo degli altri Stati.**
- **Dialogando con la Cina, la Svizzera può sollevare questioni importanti, sia umanitarie che economiche. Contrariamente alle sanzioni unilaterali e ai boicotti, il dialogo produce un effetto e si iscrive nella cultura svizzera di mediazione e di avvicinamento. Sarebbe controproducente interrompere il dialogo che si è costruito nel corso degli anni.**
- **La Svizzera dovrebbe inoltre utilizzare le piattaforme di dialogo delle organizzazioni internazionali, quali l'ONU o l'OMC, per far valere i suoi interessi e sostenere un approccio coordinato con altri paesi.**
- **L'accordo di libero scambio tra la Svizzera e la Cina dev'essere sviluppato. L'accesso delle imprese svizzere al mercato cinese dev'essere migliorato, anche per quanto concerne gli investimenti.**
- **econiessuisse si oppone all'introduzione di controlli sugli investimenti di qualsiasi tipo, poiché ritiene simili strumenti fundamentalmente problematici.**

Le infrastrutture critiche, per le quali esistono degli interessi di protezione giustificati, sono in gran parte di proprietà del settore pubblico. Non vi è inoltre alcuna incursione nel know-how del settore privato.

L'emergere di un nuovo ordine mondiale

In quanto paese emergente sempre più influente sulla scena mondiale, la Cina è spesso al centro delle discussioni politiche. È vero che, dagli anni ottanta, le cose sono molto cambiate in Cina. Grazie alla crescita economica, la percentuale di persone che vivono in stato di estrema povertà è sceso dal 66% nel 1990 a solo lo 0,5% nel 2016 ^[1]. È emersa una classe media e anche la protezione dell'ambiente ^[2] sta ricevendo maggiore attenzione.

Sfortunatamente, la situazione dei diritti fondamentali si è globalmente deteriorata negli ultimi anni, in particolare ad Hong Kong e per gli Uiguri ^[3]. Anche il rifiuto della Cina di accettare la sentenza dell'arbitrato internazionale sui confini del mare della Cina meridionale è preoccupante ^[4]. Senza contare che la Cina desidera che i suoi valori siano accettati, ma non è indulgente nei confronti di coloro che la pensano diversamente.

L'apertura e la modernizzazione del paese hanno favorito i cinesi, ma anche il resto del mondo. La crescita economica della Cina, basata sul progresso tecnologico e un sistema commerciale aperto, ha avuto un impatto ampiamente positivo sulla popolazione mondiale. Tra il 1981 e il 2017, la quota di popolazione che vive in stato di estrema povertà si è ridotta di oltre il 75% ^[5]. L'integrazione della Cina e di altri paesi emergenti nel commercio internazionale ha aumentato il tenore di vita medio in tutto il mondo.

Cambiamento attraverso il commercio

Nonostante questi successi e prospettive, lo slogan «Cambiamento attraverso il commercio» è continuamente criticato. La Cina è al centro del dibattito. Dopo importanti riforme in seguito alla sua adesione all'OMC, a partire dal 2010 sono susseguite reazioni contrarie. Mentre il commercio e il benessere continuavano a crescere rapidamente, lo Stato ha rafforzato progressivamente la pressione sui dissidenti ed esteso il controllo degli individui e delle imprese grazie a strumenti quali il sistema di credito sociale. Così, la distinzione tra Stato ed economia in Cina non è stata chiarita e rimane sfocata. I paesi occidentali si sentono sfidati dal modello cinese di capitalismo di Stato. Sta emergendo una nuova competizione tra sistemi.

Invece di esercitare pressioni sulla Cina potenziando l'OMC, sempre più paesi occidentali cedono alla tentazione di criticarla («China bashing»). Le relazioni commerciali sino-americane sono diventate conflittuali. Questi sviluppi hanno soprattutto inasprito i fronti e perfino rafforzato il Governo cinese nel suo approccio.

È tempo di correggere il tiro. Gli ultimi 75 anni mostrano un'alternativa costruttiva: vie commerciali aperte, mercati aperti e un equilibrio pacifico degli interessi sono pilastri importanti di un sistema commerciale internazionale che funziona ed ha reso possibile il benessere mondiale. La Cina ne ha approfittato e continua a beneficiarne ampiamente. Essa ha ormai anche la responsabilità, a causa del suo peso economico, di preservare il sistema commerciale internazionale e di

permettere il suo sviluppo.

La conciliazione degli interessi avviene principalmente nell'ambito di organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Banca mondiale, l'ONU o il Fondo monetario internazionale (FMI). È incontestabile che l'OMC, un'organizzazione chiave per il sistema commerciale, si sia indebolita. Tuttavia, condannarla sarebbe un errore. L'Occidente sarebbe propenso ad impegnarsi a favore della continuazione dello sviluppo dell'OMC e di integrare la Cina nella regolamentazione internazionale. Per quanto concerne l'OMC, hanno bisogno di essere rivisti soprattutto il meccanismo di regolamento delle controversie, la trasparenza e la limitazione degli aiuti statali. L'organizzazione deve inoltre considerare i progressi compiuti dalla Cina. Non è appropriato classificarla tra i paesi in via di sviluppo.

L'Occidente deve tornare sui suoi fattori di successo: libertà individuale, stato di diritto, spirito imprenditoriale, concorrenza e libertà economica permettono l'innovazione e creano benessere.

Degli impegni a livello multilaterale nonché una politica di apertura verso la Cina possono contribuire ad integrare la responsabilità nel sistema internazionale. Il "cambiamento grazie al commercio" resta una massima di attualità, sia in Cina che in Svizzera.

Relazioni economiche tra la Svizzera e la Cina

La Svizzera e la Cina intrattengono buone relazioni economiche, che si sono costantemente intensificate dopo il 1948. Da molto tempo i due paesi stanno conducendo un dialogo costruttivo. Nel 2014, il nostro paese è così stato uno dei primi dell'Occidente a stipulare un accordo di libero scambio (ALS) con la Cina. Per la Svizzera, la Cina è già il terzo paese d'esportazione^[6], dopo la Germania e gli Stati Uniti. Nel corso degli ultimi anni, il volume degli scambi è fortemente aumentato. Nel 2020, sia le esportazioni verso la Cina (14,7 miliardi di franchi, +10%) sia le importazioni provenienti dalla Cina (16,1 miliardi di franchi, +8%) sono progredite, a fronte di cali importanti per altri partner commerciali. Questa relazione durevole non deve essere compromessa alla leggera, ma piuttosto ritenuta come un'opportunità di migliorare ulteriormente gli scambi nonché le condizioni sul posto.

Progressi da realizzare nelle relazioni economiche

Globalmente, le imprese svizzere sono soddisfatte dell'evoluzione degli affari in Cina. Esse forniscono un contributo non trascurabile allo sviluppo sul posto, dando il buon esempio. Con condizioni di lavoro eque e attrattive, esse mettono in evidenza i valori svizzeri.

L'accordo di libero scambio concluso con la Cina nel 2014 è stato essenziale per ridurre gli ostacoli al commercio. Gli scambi costanti a livello governativo hanno inoltre permesso in passato di appianare la maggior parte delle difficoltà. Ma sono ancora possibili ulteriori progressi.

Ecco gli aspetti al centro delle preoccupazioni dell'economia svizzera:

- L'**accordo di libero scambio** attuale dev'essere esteso, con una migliore copertura dei prodotti, un principio di territorialità più flessibile e l'inclusione dei servizi nel catalogo. Migliorare l'accesso al mercato attraverso un'estensione dell'ALS richiede anche una nuova riduzione dei dazi doganali entro un termine ragionevole, idealmente la loro completa abolizione.
- La partecipazione degli ambienti economici svizzeri, e soprattutto delle PMI, alla **Belt and road initiative (BRI)** dev'essere rafforzata. A tal proposito, è importante che soprattutto le procedure di appalto avvengano secondo le norme internazionali, con trasparenza e tenendo conto dei criteri di sostenibilità.
- La protezione della proprietà intellettuale riveste particolare importanza. L'economia svizzera riconosce i progressi che la Cina ha realizzato in questo settore negli ultimi anni. Ma le imprese svizzere continuano ad essere vittima di violazioni della proprietà intellettuale e l'applicazione della legislazione è spesso difficile. Secondo l'economia svizzera, basata sull'innovazione, è dunque essenziale ottenere notevoli miglioramenti nell'ambito delle relazioni economiche bilaterali.
- Il **riconoscimento** (parziale) **dell'apprendistato** come esperienza professionale può essere molto positivo per i due paesi e aiutare giovani lavoratori a fare esperienza con la Cina. Questo amplierebbe considerevolmente la riserva di manodopera svizzera interessata e rifletterebbe correttamente l'importanza della formazione professionale.

- Le imprese svizzere devono vedersi garantire un **accesso trasparente ed equo agli appalti pubblici**. La pratica attuale degli acquisti basata sul volume (volume based procurement, VBP) conduce de facto ad un'esclusione delle imprese occidentali e ad una mancanza di prodotti di alta tecnologia, ad esempio per i pazienti cinesi.
- L'approvazione del Governo è richiesta per un certo numero di prodotti. Finora, la Cina non accettava i **test di prodotti** non effettuati sul suo territorio. Ogni prodotto dev'essere nuovamente testato, con ingenti spese, nelle infrastrutture specifiche costruite sul posto. Occorre dunque mirare ad un riconoscimento dei test condotto fuori dalla Cina, anche perché numerose imprese hanno vari **siti di produzione** in diversi paesi. Bisogna inoltre tendere ad un'apertura per quanto concerne i siti di produzione. Attualmente, la Cina non accetta che un prodotto sia fabbricato in Cina e all'estero.
- L'economia svizzera promuove la creazione di un **dialogo sulla «tecnologia e l'innovazione contro il cambiamento climatico e per una maggiore sostenibilità»**, affinché i contributi decisivi delle imprese svizzere con le loro soluzioni – dalla Svizzera, attraverso investimenti diretti e impieghi creati in Cina – siano riconosciuti, resi pubblici e approfonditi. Questi contributi sono importanti per lottare contro il cambiamento climatico a lungo termine.
- In questi ultimi anni, la piazza finanziaria cinese si è fortemente sviluppata ed ha iniziato ad aprirsi. Tuttavia, i settori **bancari e assicurativi** restano molto regolamentati. Per le imprese svizzere è difficile accedere al mercato cinese. Sviluppando le relazioni bilaterali, occorre dunque prestare particolare attenzione a far avanzare la liberalizzazione mirata dell'accesso al mercato ed a ottenere la convertibilità totale dello yuan cinese.
- Gli **ostacoli commerciali non tariffari** devono essere documentati, discussi e soppressi.
- Infine, bisogna proseguire nella **riduzione della burocrazia** da una parte e dall'altra. Ciò permetterà alle imprese dei due paesi di gestire più efficacemente le loro relazioni commerciali.

Non vi è una reale risposta alla questione di se e in quale misura la Cina sia legata ad eventuali cyberattacchi in Svizzera. In generale, la Svizzera deve garantire la cybersicurezza nei confronti di tutti i privati e di tutte le nazioni straniere. Per principio, essa deve fermamente condannare ed impedire l'ingerenza nei suoi affari interni nonché lo spionaggio.

La Svizzera non ha invece bisogno di un controllo statale degli investimenti. Le infrastrutture critiche dal punto di vista della sicurezza appartengono allo Stato o sono protette mediante leggi speciali e regimi di concessioni. Nella misura in cui l'economia svizzera ha numerose succursali all'estero, essa ha un forte interesse affinché i suoi investimenti siano protetti e a poter continuare ad investire. Bisogna assolutamente evitare misure di ritorsione. Quale contropartita, la Svizzera dovrebbe esigere un accesso equo agli investimenti diretti in Cina, compresa l'acquisizione di grandi imprese cinesi.

Questioni legate ai diritti umani

I diritti umani sono un valore fondamentale della nostra società. Essi occupano giustamente un posto importante nella politica estera della Svizzera. La Confederazione deve condurre una politica coerente a lungo termine, sia nei confronti dei paesi sviluppati, che delle economie emergenti o dei paesi in via di sviluppo.

L'interesse della Svizzera ad intrattenere buone relazioni economiche con la Cina non significa che si possano ignorare le violazioni dei diritti umani. Queste violazioni devono essere condannate e la Svizzera deve contribuire ad impedirle. La Svizzera può e deve far valere il suo punto di vista attraverso il dialogo.

Ed è proprio nell'ambito della comunità internazionale degli Stati che essa può esercitare meglio la sua influenza. La Svizzera può far valere la propria posizione nelle organizzazioni internazionali, soprattutto in seno all'ONU. Essa lo ha fatto nel 2018, esprimendo davanti al Consiglio dei diritti umani dell'ONU le sue preoccupazioni sui campi detti di rieducazione nella provincia dello Xinjiang.

Il dialogo è al centro della politica estera svizzera. Se fossero decretate sanzioni internazionali, la Svizzera si riferirebbe a quelle dell'ONU. In questo modo, essa non metterebbe in pericolo la sua posizione neutra, basata sul dialogo, e non rischierebbe di diventare una piattaforma che permette di aggirare le sanzioni di altri Stati.

Oltre al suo impegno multilaterale, la Svizzera prosegue sulla via bilaterale. Essa sta conducendo da ben trent'anni un dialogo sui diritti umani con la Cina. Sono pochi gli altri paesi o organizzazioni a condurre un simile dialogo istituzionalizzato con la Cina. È il caso della Germania, dell'Olanda, dell'UE e della Nuova Zelanda. In un contesto confidenziale, vengono affrontate anche questioni particolarmente critiche.

Il dialogo sui diritti umani è stato temporaneamente sospeso dalla Cina nell'agosto 2019, ma già in ottobre, in occasione della visita del Ministro cinese degli Affari esteri ^[7], è stato deciso di riprenderlo. La nuova sessione di dialogo prevista per il 25 febbraio 2020 era stata rinviata a seguito delle misure adottate dalla Cina nell'ambito della pandemia di Covid-19. L'incontro non ha ancora potuto aver luogo. Tuttavia, il dialogo sui diritti umani ha dimostrato il suo valore finora e dovrebbe essere assolutamente mantenuto.

Conclusione

Le relazioni con la Cina devono essere coerenti con la politica relativa ad altri paesi e costanti nel tempo. Sarebbe fatale trattare la Cina in modo diverso dagli altri Stati – la Svizzera comprometterebbe la credibilità della sua politica estera. Quest'ultima è uno dei beni più preziosi di un piccolo Stato neutrale, che per affermarsi deve contare su argomenti invece che sul potere di mercato o sulla potenza militare.

Per quanto concerne le questioni economiche ed umanitarie, la Svizzera deve far valere il suo punto di vista in seno alla comunità internazionale degli Stati. Essa ha un'opportunità di esercitare un'influenza che non dev'essere sottovalutata: in quanto paese che ospita numerose organizzazioni internazionali, essa è idealmente posizionata quale piattaforma di riforma e di sviluppo. Nel contempo, in quanto paese neutro, può svolgere un ruolo di mediatore. In questo contesto, può affrontare apertamente problemi come la situazione dei diritti umani e facilitare cooperazioni su vasta scala, ad esempio in materia di ambiente. La Ginevra internazionale deve dunque essere rafforzata.

Inoltre, la Svizzera può anche esprimere le sue preoccupazioni – umanitarie ed economiche – nell'ambito del dialogo bilaterale con la Cina. Contrariamente alle sanzioni unilaterali o ai boicotti, il dialogo ha un effetto e corrisponde alla cultura svizzera della mediazione e dell'avvicinamento.

Le sanzioni e i boicotti non sono efficaci. La Svizzera non ha un potenziale di minaccia credibile. Inoltre, le misure repressive metterebbero in pericolo la sua credibilità in quanto mediatore onesto e farebbero scattare le misure di ritorsione.

Per le imprese occidentali ritirarsi da un paese come la Cina sarebbe controproducente. Con simili misure, è sempre la popolazione locale a farne le spese. Le imprese svizzere godono di un'eccellente reputazione in Cina in quanto datori di lavoro e possono, nella misura delle loro possibilità, contribuire a migliorare la situazione offrendo condizioni di lavoro eque e dando l'esempio. Delle raccomandazioni mondialmente riconosciute (principi di John Ruggie^[8], principi direttivi dell'OCSE^[9] all'attenzione delle imprese multinazionali) fungono da guida per le imprese svizzere.

La ricetta del cambiamento attraverso il commercio ha mostrato la sua efficacia in passato e può ancora funzionare oggi. Il modo migliore per migliorare la situazione sociale in Cina è di rafforzare le organizzazioni internazionali e di provocare i cambiamenti auspicati dal dialogo e dall'innovazione. La Svizzera è ben disposta a mantenere il suo ruolo di partner e mediatore credibile e affidabile a lungo termine, anche nei confronti della Cina.

-
1. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.DDAY?locations=CN>
 2. Le emissioni di CO2 pro capite stanno diminuendo dal 2015: <https://data.worldbank.org/country/china>. Il 45% degli investimenti mondiali in energie rinnovabili sono attribuibili alla Cina, ma anche il 28% delle emissioni di CO2 (https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured_insights/china/china_and_the_world_inside_the_dynamics_of_a_changing_relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-june-2019-vf.ashx).
 3. <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-world/2021#PR>
 4. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sirius-2017-0033/html>
 5. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.DDAY>
 6. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/65050.pdf>
 7. <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194472>
 8. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf
 9. <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/>