

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina*

(2006/C 110/12)

Con lettera datata 7 febbraio 2005 la presidenza britannica di turno dell'Unione ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a norma dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere sul tema *Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina*.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore SHARMA e dal correlatore ETTY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 93 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Contesto

1.1 Il presente parere esplorativo è stato elaborato su richiesta della presidenza britannica, che ha incluso tra le sue priorità lo sviluppo di una collaborazione strategica con la Cina. Il commissario Mandelson ha inoltre evidenziato l'esigenza di instaurare con tale paese relazioni basate sul rispetto dei diritti umani e sullo sviluppo di una società civile più pluralistica.

1.2 L'UE si fonda su valori condivisi da tutti gli Stati membri, valori che vengono affermati e promossi nelle relazioni che l'Unione intrattiene con il resto del mondo: tra questi, il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e i diritti dell'uomo. Sulla base di tali valori l'UE si adopera per costruire partenariati con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, regionali e mondiali che condividono i principi dell'universalità e dell'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

1.3 L'Europa ha tutto l'interesse, sia politico che economico, a sostenere la Cina nel processo di transizione verso un sistema stabile, prospero e aperto, che aderisca pienamente alla democrazia, ai principi dell'economia di mercato e allo stato di diritto.

1.4 La Cina ha assistito ad una crescita economica e a trasformazioni sociali e strutturali rapidissime che hanno contribuito a far aumentare il reddito di alcune fasce della popolazione, dando luogo tuttavia anche a crescenti disuguaglianze nel tenore di vita e nelle condizioni ambientali, di salute e di lavoro, in quanto taluni gruppi più svantaggiati sono rimasti esclusi da tale progresso. L'assenza di canali attraverso cui rivendicare i propri diritti ed esprimere le proprie aspirazioni legittimamente ed efficacemente ha dato origine a uno scontento sociale crescente che minaccia le speranze del governo cinese, pienamente condivise dall'UE, di costruire una società prospera e armoniosa.

1.5 Già in passato il Comitato ha espresso l'idea che una società civile forte e indipendente contribuisca notevolmente ad una buona *governance* e alla stabilità politica, economica e sociale. I contatti da esso intessuti con la società civile sia dei

paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo al di fuori dell'UE confermano questa sua convinzione. Il Comitato ha perciò propugnato la formazione di organizzazioni non governative libere e indipendenti che rappresentino i datori di lavoro, i lavoratori, gli agricoltori, i consumatori, gli ambientalisti, le cooperative, ecc. Esso chiede una legislazione che garantisca i diritti di tali organizzazioni nonché la ratifica e attuazione, sia di diritto che di fatto, degli strumenti internazionali che disciplinano tali diritti. Queste considerazioni di fondo sono alla base del forte interesse del Comitato a cooperare con la società civile cinese, sia nelle sue componenti più consolidate che in quelle emergenti. Esso cercherà di coinvolgere in questi suoi sforzi le federazioni europee delle organizzazioni in esso rappresentate.

1.6 Il presente parere ha lo scopo di esaminare la natura delle organizzazioni della società civile cinese, la loro funzione e il quadro organizzativo in cui operano e di formulare raccomandazioni che consentano alla società civile europea e cinese di migliorare le relazioni tra l'UE e la Cina. Prima di affrontare sinteticamente le questioni principali, il Comitato desidera precisare che le osservazioni che seguono vengono formulate in uno spirito di rispetto reciproco. La violazione di norme internazionali cui sono vincolati sia gli Stati membri dell'UE che la Cina, tuttavia, non può essere considerata affare interno di un paese: spetta anche alla comunità internazionale assicurare il rispetto, sia di fatto che di diritto, di tali norme.

2. Osservazioni generali

2.1 *Le organizzazioni non governative (ONG)*

2.1.1 La posizione delle ONG in Cina

2.1.1.1 In Cina le ONG hanno cominciato a svilupparsi solo con l'inizio delle riforme nel 1978. Alla fine del 2004 le ONG regolarmente registrate erano 288 476. Non si sa quante di queste organizzazioni siano sufficientemente forti da poter fungere da interlocutori degli organi dell'UE. Si stima inoltre che nel paese operino attualmente dalle 3 000 alle 6 500 ONG straniere.

2.1.1.2 In base alla definizione cinese rientrano nella categoria delle ONG sia organizzazioni attive nella sfera sociale che organizzazioni di carattere economico: sono perciò considerate ONG anche le associazioni del commercio e dell'industria. Il Comitato ritiene che le federazioni dei datori di lavoro e i sindacati, pur non essendo ONG nel senso stretto del termine, siano componenti importanti della società civile organizzata.

2.1.1.3 In Cina le ONG sono suddivise in «organizzazioni sociali», composte da soci, e «unità private non imprenditoriali», organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono servizi sociali e che non sono composte da soci, come ad esempio scuole e ospedali privati.

2.1.1.4 Vi sono otto grandi organizzazioni sociali nazionali, spesso chiamate più precisamente «organizzazioni popolari» o «organizzazioni di massa». Queste organizzazioni, tra cui la Federazione dei sindacati di tutta la Cina (*All-China Federation of Trade Unions*, ACFTU), la Lega della gioventù comunista (*Communist Youth League*, CYL) e la Federazione delle donne cinesi (*All-China Women's Federation*, ACWF), sono state in realtà create dallo Stato e svolgono funzioni amministrative e di altro tipo per conto di quest'ultimo. Le tre organizzazioni citate sono servizi propri del partito comunista che si occupano rispettivamente di lavoro, gioventù e donne: è quindi fuorviante chiamare tali organizzazioni ONG.

2.1.1.5 In Cina, per poter avere una personalità giuridica, le ONG devono essere approvate e registrate presso il ministero degli Affari civili o i suoi uffici periferici. La registrazione delle ONG è regolata da tre normative:

— norme per la registrazione e la gestione delle organizzazioni sociali (1998),

— norme provvisorie per la registrazione e la gestione delle unità private non-imprenditoriali (1998),

— norme sulla gestione delle fondazioni (2004).

2.1.1.6 Con le norme attualmente in vigore risulta difficile per alcune ONG accedere alla registrazione, e ciò essenzialmente per due motivi:

— le ONG hanno l'obbligo di trovare una «unità di gestione professionale» che funga loro da supervisore. La registrazione presso il ministero per gli Affari civili può essere richiesta soltanto una volta ottenuta l'approvazione del supervisore, che deve essere un organo statale o un'organizzazione autorizzata da un organo statale. Deve inoltre avere attinenza con le attività proposte dall'ONG: deve cioè avere competenze nel settore in cui opera quest'ultima. Una società letteraria, per esempio, ha bisogno della supervisione dell'Ufficio della cultura e non della Commissione per l'istruzione. Dal canto loro gli organi statali non sono affatto tenuti ad accogliere le richieste di sponsorizzazione

delle ONG attive nei settori di loro competenza. Ad esempio, l'Ufficio della cultura può rifiutarsi di fare da supervisore alle società letterarie che aspirino a diventare ONG,

— non possono coesistere in una stessa zona geografica ONG con competenze analoghe. Se ad esempio nella zona di Pechino esiste già un'associazione dei disabili, non vi sarà autorizzata la registrazione di nessun'altra organizzazione dello stesso tipo.

2.1.1.7 A causa di queste norme molte ONG di base non hanno potuto accedere alla registrazione, o perché non sono state in grado di trovare un ente del governo disposto a far loro da supervisore, oppure perché nell'area geografica da loro prescelta esistevano già ONG con funzioni analoghe. Per poter avere una personalità giuridica alcune ONG si sono iscritte come imprese presso gli Uffici dell'industria e del commercio, pur svolgendo in realtà attività socialmente utili senza scopo di lucro.

2.1.1.8 Altre ONG hanno rinunciato alla registrazione. Pur trovandosi, di conseguenza, in condizioni di illegalità, molte di loro vengono di fatto tollerate dal governo, che le considera essenzialmente innocue. Tale condizione di non legalità le rende tuttavia particolarmente vulnerabili ai periodici sforzi del governo di «risanare e correggere» il settore. Vi sono numerose prove del fatto che nell'ultimo anno le autorità cinesi sono intervenute più attivamente per sorvegliare e controllare l'attività di tali ONG, nella convinzione che le organizzazioni non governative non autorizzate siano effettivamente o potenzialmente antigovernative e che possano avere un effetto destabilizzante.

2.1.1.9 Il Comitato sa che è in via di elaborazione un nuovo regolamento sulle ONG, che introdurrà per la prima volta l'obbligo di registrazione per le ONG straniere.

2.1.1.10 In Cina si opera spesso una distinzione tra ONG «organizzate dal governo» (le cosiddette GONGO) e ONG «popolari»: le prime nascono per iniziativa del governo e sono da questo sovvenzionate. Anche il personale è spesso retribuito dallo Stato e le cariche più importanti vengono di solito ricoperte da funzionari statali in pensione. Le ONG popolari nascono invece per iniziativa dei singoli cittadini e non ricevono sussidi statali. Il personale non è retribuito dallo Stato e i posti chiave non sono occupati da funzionari pubblici.

2.1.1.11 A volte le GONGO hanno migliori rapporti e legami con il governo. Quest'ultimo ha pertanto più fiducia in loro, non interviene nelle loro attività e concede loro una maggiore autonomia di fatto. Le GONGO hanno anche un migliore accesso al governo e maggiori opportunità di partecipare al processo decisionale.

2.1.1.12 Dal canto loro le ONG popolari, anziché sottolineare la propria indipendenza, ricercano nella maggioranza dei casi la collaborazione con il governo. Dopo oltre vent'anni di riforma del mercato, il governo cinese ha ridotto il proprio controllo diretto sulle attività economiche e sociali, ma in questi settori mantiene un potere considerevole. Senza un certo grado di appoggio e di sostegno da parte degli enti e dei funzionari dello Stato le ONG non possono funzionare bene. L'unico modo per essere efficaci è avere accesso al governo, perciò in generale le ONG cinesi attribuiscono più valore all'influenza che possono esercitare sul governo che all'indipendenza da esso, nella consapevolezza che il governo ha ancora il potere di controllarle e che si servirà di questo potere se vengono superati certi limiti.

2.1.1.13 Nel gestire le ONG il governo cinese è combattuto tra due obiettivi contrastanti. Da un lato, infatti, esso incoraggia le ONG a crescere per poter trasferire loro alcune delle funzioni che esercitava direttamente nell'economia pianificata: spera, ad esempio, di poter condividere con loro l'onere della previdenza sociale e contribuire a mobilitare le risorse della società per completare le spese sociali dello Stato. Dall'altro lato, però, esso teme che l'attivismo delle ONG dia vita a movimenti sociali che potrebbero mettere in discussione il suo potere politico e generare instabilità. Di conseguenza, negli ultimi vent'anni ha intrapreso numerose campagne per «risanare e correggere» il settore delle ONG, nella speranza di riuscire così a consolidare il proprio controllo ogniqualvolta se lo sentiva sfuggire di mano. Queste campagne periodiche non hanno tuttavia arrestato la crescita e l'espansione della società civile, come dimostra il continuo aumento del numero delle ONG.

2.1.1.14 In alcune pubblicazioni ufficiali il governo dichiara che sta facilitando l'operato di centinaia di ONG straniere, attive in oltre venti settori diversi, mediante la concessione di uno statuto giuridico.

Esso ha tuttavia dimostrato anche un'eccessiva preoccupazione nei confronti delle ONG straniere e delle organizzazioni cinesi che collaborano con queste ultime. Molte di loro riferiscono che i controlli subiti si sono intensificati e richiamano inoltre l'attenzione sul fatto che le questioni ambientali e quelle legate al genere vengono ora considerate dalle autorità questioni «delicate».

2.1.1.15 Il governo si giustifica principalmente affermando che la stabilità sociale e la creazione di una «società armoniosa» sono priorità assolute. Queste stesse motivazioni vengono addotte per giustificare l'arresto dei dissidenti e l'esercizio della censura su Internet. Il Comitato fa notare che le aziende occidentali hanno venduto alla Cina strumenti di sicurezza e *firewall* per controllare e limitare la libertà di espressione e di informazione. Alcune di queste aziende hanno addirittura firmato documenti in cui si impegnano ad «autodisciplinarsi» per rispettare le leggi cinesi sulla censura.

2.1.1.16 Colpisce il fatto che, malgrado la corruzione nella Cina di oggi sia ampiamente diffusa e costituisca un tema di attualità, le ONG non abbiano ancora cominciato ad affrontare il problema.

2.1.1.17 Per le ONG, sia quelle con sede all'estero che quelle operanti in Cina, sono particolarmente importanti i contatti con il mondo universitario. Spesso le ONG straniere e la Commissione europea collaborano con esso e ne sostengono le attività di ricerca.

2.1.1.18 Ad Hong Kong una rete fiorente di ONG continua a fornire servizi e a svolgere funzioni di *advocacy*. In questi due ambiti si mantengono frequenti contatti con le ONG delle zone limitrofe della Cina continentale.

2.2 Il ruolo attuale della società civile nelle relazioni UE-Cina

2.2.1 Sia l'UE che la Cina hanno dichiarato di voler promuovere le interazioni tra le rispettive organizzazioni della società civile. Il documento sulla strategia UE nei confronti della Cina adottato dalla Commissione nel 2003 afferma che bisogna incoraggiare gli scambi tra persone e tra organizzazioni non governative cinesi ed europee.

2.2.2 Gli scambi che vi sono stati non hanno avuto tuttavia alcun impatto significativo sulle relazioni bilaterali. Il parere sulle relazioni tra l'UE e la Cina elaborato dal CESE nel 2003 contiene numerose raccomandazioni in merito al rafforzamento del dialogo con la società civile. Ad esempio, il punto 4.7 suggerisce che «L'UE dovrebbe sostenere e intensificare il dialogo tra la società civile organizzata e i gruppi d'interesse socioeconomici cinesi ed europei su temi quali la giustizia sociale (riduzione della povertà, questioni di genere, partecipazione, protezione ambientale, ecc.), ivi inclusi aspetti quali i diritti umani, il buon governo e le politiche per le minoranze.»

2.2.3 Il punto 4.14 recita: «Le future visite del Comitato in Cina dovranno servire ad intensificare i contatti non solo con il CESC [CES cinese], ma anche con le varie ONG cinesi (specie quelle libere e indipendenti) che operano in settori quali l'assistenza sanitaria e la protezione ambientale, come è già avvenuto in occasione della visita del luglio 2002.»

2.2.4 Finora su questi fronti non sono stati compiuti progressi sostanziali. Durante la visita effettuata dal CESE in Cina nell'ottobre 2005, i Presidenti del CESE e del CESC hanno firmato un addendum alla Dichiarazione congiunta sottoscritta dai Presidenti nel 2002, nel quale si propone di istituire un sistema di incontri annuali per intensificare i contatti tra la società civile europea e quella cinese. Si propone inoltre che al prossimo vertice UE-Cina venga chiesta la creazione di una tavola rotonda della società civile dei due blocchi.

2.2.5 Tali proposte rappresentano passi concreti per il rafforzamento dei contatti tra la società civile europea e quella cinese: esse potranno consentire a queste ultime di svolgere un ruolo più significativo nelle relazioni sino-europee, coinvolgendo nello sforzo anche le RAS (regioni amministrative speciali) di Hong Kong e di Macao.

2.2.6 I diritti dei lavoratori e i diritti sindacali, il dialogo tripartito e le relazioni industriali

2.2.7 In Cina la legislazione riguardante i lavoratori e i diritti sindacali è molto più restrittiva della normativa riguardante le ONG. La Commissione, il Parlamento europeo e lo stesso Comitato hanno più volte richiamato l'attenzione su tali restrizioni, che rappresentano una violazione delle norme internazionali sul lavoro cui sono vincolati sia la Cina sia gli Stati membri dell'UE. In particolare la Cina infrange costantemente le convenzioni dell'OIL n. 87 e 98, rispettivamente sulla libertà di associazione e sulla contrattazione collettiva.

2.2.8 Il governo cinese afferma di disporre di una normativa completa per la protezione dei diritti dei lavoratori e dei diritti sindacali: esiste tuttavia un grande divario tra la legislazione e la prassi corrente, e il governo lo ha recentemente ammesso. Una delle commissioni del Congresso del popolo ha studiato la situazione in 200 imprese, giungendo alla conclusione che nell'80 % delle imprese esaminate i diritti dei lavoratori sanciti dalla legge sono oggetto di gravi violazioni. I problemi maggiori si registrano nell'industria leggera, nel settore edile e delle costruzioni e in quello minerario.

2.2.9 A giudizio del Comitato, in un'analisi completa del ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina vanno affrontati anche tali scogli. A questo proposito, è importante che il Comitato esprima la sua posizione e avanzi proposte di cooperazione in questo ambito per contribuire a migliorare la situazione. Tali proposte andrebbero studiate e discusse nel quadro della cooperazione tra il CESE e il CESC.

2.2.10 In quanto membro dell'OIL, la Cina deve rispettare i diritti stabiliti dalle convenzioni n. 87 e 98 e incorporati nella Dichiarazione di Filadelfia, che fa parte della costituzione dell'OIL. La violazione di tali diritti da parte di Stati che non hanno ancora ratificato le succitate convenzioni può essere discussa nel quadro del sistema di supervisione dell'OIL, e più specificamente nella commissione sulla libertà di associazione costituita presso il consiglio di amministrazione. Le valutazioni di quest'ultima si basano sulla vasta giurisprudenza in materia di libertà di associazione e di contrattazione collettiva formatasi nel corso di numerosi decenni e universalmente considerata frutto di un'analisi giuridica obiettiva, imparziale e indipendente.

2.2.11 Negli ultimi anni la Cina è stata spesso criticata, a volte anche aspramente, per la violazione dei diritti sanciti dalle convenzioni n. 87 e 98. La principale divergenza tra il diritto

sindacale cinese e la convenzione n. 87 è il monopolio sindacale concesso alla Federazione dei sindacati di tutta la Cina (ACFTU). La convenzione non esclude l'esistenza di un unico sindacato che rappresenti gli interessi di tutti i lavoratori: le norme dell'OIL prevedono infatti questa possibilità, se così vogliono i lavoratori stessi. Ciò che invece contrasta con la convenzione è l'istituzione per legge di un monopolio sindacale che vieta ai lavoratori la possibilità di creare organizzazioni alternative al di fuori del quadro dell'ACFTU.

2.2.12 Il diritto sindacale definisce altresì l'orientamento politico del sindacato unico stabilendo, tra l'altro, che esso sostiene il ruolo guida del partito comunista cinese. Impone inoltre il principio del «centralismo democratico», il quale, così come viene praticato in Cina, è estraneo a qualsiasi organizzazione democratica.

2.2.13 In Cina non esiste una legge sulla contrattazione collettiva: esistono norme per i contratti collettivi che hanno carattere più consultivo che negoziale. La «consultazione collettiva» è considerata lo strumento più idoneo per conciliare le divergenze di interesse tra lavoratori e datori di lavoro. Le norme esistenti non riflettono in alcun modo gli elementi chiave della convenzione n. 98 dell'OIL sul diritto alla contrattazione collettiva, come la promozione di quest'ultima da parte del governo e il principio della non-ingerenza delle parti negoziali negli affari interni reciproci.

2.2.14 Per quanto riguarda l'applicazione del diritto dei lavoratori ad organizzarsi sindacalmente, in pratica in Cina non è autorizzato alcun sindacato indipendente e ogni sforzo per crearne viene represso severamente. I promotori di tali iniziative vanno incontro all'arresto, solitamente vengono condannati alla reclusione, talvolta alla «rieducazione attraverso il lavoro» in speciali campi o al ricovero in istituti psichiatrici. Malgrado la repressione sono sempre più numerose le azioni collettive, anche organizzative, intraprese al di fuori della Federazione dei sindacati di tutta la Cina. Gli attivisti indipendenti e le ONG che appoggiano i lavoratori nella rivendicazione dei loro diritti legali hanno svolto un ruolo importante a sostegno dello stato di diritto in Cina, ma nel corso del 2005 hanno subito crescenti pressioni da parte dell'amministrazione pubblica e della polizia.

La già citata relazione della commissione del Congresso del popolo osserva che nella pratica l'80 % delle imprese del settore privato non è in regola con la legge del 1995 sui contratti collettivi: quando esiste un contratto, esso ha solitamente una validità inferiore a un anno. Nei contratti inoltre gli obblighi dei lavoratori prevalgono sui diritti. Stando alla relazione, nelle aziende statali la situazione è leggermente migliore.

2.2.15 Un settore dei diritti dei lavoratori che viene spesso indicato quale ambito in cui l'attività sindacale è assente è quello della salute e della sicurezza sul posto di lavoro. Un esempio molto noto è dato dall'industria estrattiva.

2.2.16 Si tratta di un interessante settore di dialogo e cooperazione per quanto riguarda il possibile ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina. La questione della salute e della sicurezza occupazionale è, evidentemente, di natura diversa da quella dei diritti fondamentali e dei diritti sindacali dei lavoratori. La Cina non ha ratificato alcuna delle convenzioni dell'OIL in materia. Peraltro, molte di tali convenzioni non sono state ratificate nemmeno dagli Stati membri dell'UE. Ovviamente, tuttavia, il diritto dei lavoratori ad organizzarsi incide sull'attuazione di talune disposizioni delle politiche in materia di salute e sicurezza occupazionale.

2.2.17 In questo contesto, il Comitato si compiace della decisione del governo cinese di nominare 100 000 rappresentanze per la sicurezza dei lavoratori nelle 24 000 miniere di carbone presenti in Cina, nonché della sua disponibilità a contribuire alla formazione dei loro componenti.

2.2.18 Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori e i diritti sindacali, in risposta alla prima relazione della Cina sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Consiglio economico e sociale dell'ONU ha evidenziato, oltre al divieto per i lavoratori di organizzarsi e alle pericolose condizioni sul posto di lavoro, i seguenti elementi di preoccupazione:

- la discriminazione sul lavoro e nell'occupazione,
- l'uso del lavoro coatto come misura correttiva senza impunità, processo o appello,
- il lavoro minorile in condizioni rischiose,
- la violazione dei diritti dei lavoratori migranti interni,
- salari insufficienti ad assicurare una vita decorosa, in particolare nelle aree rurali, e il problema persistente degli arretrati salariali, in particolare nel settore delle costruzioni.

2.3 Le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro

2.3.1 Le convenzioni dell'OIL n. 87 e 98 non proteggono soltanto i diritti dei lavoratori, ma anche quelli dei datori di lavoro. Dalla fine degli anni '90 la Confederazione dei datori di lavoro cinesi (CDC) tenta di sviluppare alcune delle funzioni basilari delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro. Finora i progressi sono stati lenti, ma non per l'ingerenza del governo. Le cause principali sono da rintracciarsi nella carenza di mezzi finanziari, nella predominanza delle grandi imprese statali e nell'assenza di un sistema di relazioni industriali in cui tale organizzazione abbia un ruolo da svolgere. Le filiali delle multinazionali straniere non svolgono alcun ruolo nella CDC.

2.3.2 La CDC non sembra intenzionata ad impegnarsi in una rappresentanza a pieno titolo degli interessi dei suoi soci, ritenendo che il partito sia in grado di rappresentare senza contraddizioni tutti gli interessi presenti in Cina. Di conseguenza, definisce il proprio ruolo in termini modesti: guidare i soci nell'applicazione di macro e micronorme statali, contribuire alla soluzione di problemi specifici e chiedere un equo trattamento quando necessario. Anche l'altra grande organizzazione dei datori di lavoro, la Federazione dell'industria e del commercio di tutta la Cina, ha una posizione analoga.

È tuttavia interessante notare che una serie di organizzazioni di recente creazione, come ad esempio la *All China Business Owner Federation* (Federazione degli imprenditori cinesi), rappresenta gli interessi dei «nuovi capitalisti». Esistono inoltre numerose organizzazioni socioprofessionali che rappresentano il mondo universitario e gli interessi professionali: esse forniscono uno stretto collegamento tra professionisti e governo e offrono uno spazio privilegiato di incontro e di discussione delle nuove idee e dei progressi realizzati.

2.4 Le relazioni industriali e il dialogo tripartito

2.4.1 In questo contesto il Comitato deve ribadire la sua preoccupazione per la continua e crescente insoddisfazione e inquietudine sociale presente nel paese. In base alle cifre ufficiali, nel 2004 vi sono state all'incirca 74 000 grandi azioni di protesta da parte dei lavoratori, che hanno coinvolto oltre 3,7 milioni di persone. Nel 2003, secondo il calcolo del governo, vi sono state 58 000 agitazioni. Dal 1994, anno in cui ne sono state registrate 10 000, la cifra è andata costantemente aumentando. Una diffusa conflittualità sociale rappresenta una grave minaccia alla stabilità. Partito e governo sembrano ancora pensare che l'elevata e continua crescita economica, unita agli sforzi per ridurre le disuguaglianze più macroscopiche, renderà la situazione accettabile ai lavoratori: in queste condizioni, essi si trovano a dover mantenere un precario equilibrio tra sviluppo rapido e stabilità.

2.4.2 Il Comitato rimane persuaso che il precoce sviluppo di un moderno sistema di relazioni industriali con soggetti liberi e indipendenti offra una garanzia fondamentale per una transizione economica stabile. Una componente fondamentale di un tale sistema potrebbe essere un'autentica consultazione tripartita, conforme alla definizione contenuta nella convenzione dell'OIL n. 144, basata sull'autonomia delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

2.4.3 Nelle attuali condizioni, il ruolo della società civile nel processo che porta alla creazione di un tale sistema è necessariamente molto limitato.

Per quanto riguarda i datori di lavoro, va detto che le filiali delle multinazionali straniere e la Camera di commercio europea a Pechino potrebbero contribuire maggiormente a questo processo. Finora esse non hanno dato prova di grande impegno in tal senso. Forse potrà rivelarsi utile lo strumento della responsabilità sociale delle imprese, per il quale il governo cinese ha finora dimostrato un certo interesse.

I sindacati europei mostrano, in generale, una certa riluttanza a collaborare con la Federazione dei sindacati di tutta la Cina fintantoché essa rimane restia a farsi carico della rappresentanza degli interessi dei propri aderenti. Essi manifestano interesse per le attività volte a sensibilizzare i lavoratori cinesi sui loro diritti, offrire loro una formazione in settori come la salute e la sicurezza occupazionale e fornire loro assistenza giuridica in tribunale. Talvolta collaborano con le ONG locali. Se un giorno si arriverà alla creazione di un adeguato sistema di relazioni industriali, queste attività saranno state i primi (e necessariamente prudentissimi) passi compiuti sul lungo cammino che porta alla meta.

3. Conclusioni e raccomandazioni

3.1 È evidente che non sarà facile ottenere un impegno reciproco effettivo da parte della società civile europea e di quella cinese: le nostre culture e i nostri sistemi politici presentano profonde differenze e non riusciamo ancora a capirci pienamente. Date queste premesse, vi è il rischio che la Cina obietti alle preoccupazioni dell'UE che l'esperienza europea non è applicabile al contesto cinese: dire alla Cina che deve «assomigliarci di più» non servirà a nulla. Tuttavia un impegno da parte nostra avrà sicuramente effetti positivi e va intrapreso.

3.2 L'UE deve capire meglio la complessità dello sviluppo della società civile cinese: certo, è comprensibile che venga posto l'accento sulla collaborazione e il sostegno alle organizzazioni della società civile veramente indipendenti e bisogna continuare su questa strada. Tuttavia l'UE deve rendersi conto che anche le ONG popolari (viste in contrapposizione alle ONG organizzate dal governo) tendono ad avere legami, seppure informali, con il governo, e che per loro l'accesso al governo è più importante della loro stessa indipendenza. La Commissione europea dovrebbe continuare a esplorare le potenzialità delle organizzazioni statali di massa come la Federazione delle donne cinesi (ACWF) per la promozione della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto in Cina. Negli ultimi anni le ONG organizzate dal governo, le organizzazioni di massa e le loro sedi locali hanno lanciato alcune iniziative e progetti innovativi in questi ambiti.

3.3 Si raccomanda perciò all'UE di adottare un approccio articolato e di collaborare contemporaneamente con diversi tipi di ONG in maniera diversificata, tenendo conto dei punti di forza e delle competenze di ciascuna. L'UE dovrebbe inoltre ampliare i propri contatti con le organizzazioni della società civile a livello locale e regionale.

L'addendum all'accordo di cooperazione tra il CESE e il CES cinese (CESC) mira a intensificare le relazioni di lavoro fra i due organi tramite l'istituzione di incontri annuali a livello presidenziale con delegazioni di entrambe le parti formate da rappresentanti di varie componenti economiche e sociali della società civile organizzata. Prevede inoltre una richiesta congiunta al vertice UE-Cina per la creazione di una tavola rotonda bilaterale sulla base della cooperazione esistente tra il CESE e il suo omologo cinese. Si raccomanda, qualora la proposta venisse accolta, che la delegazione cinese non sia composta unicamente da organizzazioni governative, ma comprenda anche una rappresentanza significativa delle organizzazioni della società civile, e che sia altresì prevista la possibilità per i delegati di incontrare le organizzazioni della società civile indipendenti a margine delle riunioni della tavola rotonda.

3.4 Per quanto riguarda lo stato di diritto in Cina, molti dei rappresentanti della società civile che hanno partecipato all'incontro con la delegazione del CESE hanno indicato che la priorità consiste nell'applicare le leggi esistenti, più che nel crearne di nuove. Molti dei problemi e delle deficienze in materia di *governance*, difesa dei diritti dell'uomo e democratizzazione possono essere attribuiti al mancato rispetto e all'inosservanza delle disposizioni giuridiche vigenti. Si raccomanda che l'UE,

nel propugnare miglioramenti in questi settori, ponga maggiormente l'accento sulla necessità di osservare le leggi esistenti. Chiedendo al governo cinese di rispettare le leggi da esso stesso redatte, l'UE può dare maggiore forza alla sua causa.

3.5 Il CESE riconosce che il governo cinese continua a preoccuparsi di mantenere la stabilità politica e sociale nel paese e teme, togliendo le restrizioni all'attività delle ONG, di favorire l'instabilità. Si raccomanda all'UE di proseguire gli sforzi per far presente al governo cinese che la stabilità non è incompatibile con una società civile vivace, fintantoché viene rispettato lo stato di diritto: a questo fine, si potranno utilizzare esempi europei, e in particolare le esperienze dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale, per dimostrare che una società civile ben sviluppata può contribuire a migliorare la *governance* e a rafforzare la stabilità.

3.6 Poiché le questioni riguardanti il mondo del lavoro sono estremamente delicate nella Cina attuale, il governo potrebbe non essere disposto ad allentare il controllo sulle organizzazioni sindacali. Soltanto sollevando sistematicamente la questione fondamentale della libertà di associazione nel dialogo internazionale con la Cina si può sperare che il governo allenti la morsa sui sindacati.

3.7 Esso è tuttavia pronto ad accettare lo sviluppo delle associazioni del commercio e dell'industria. Si raccomanda pertanto all'UE di cogliere l'occasione per aiutare le associazioni cinesi dell'industria e del commercio ad avvalersi dell'esperienza dei loro omologhi europei. A lungo andare, ogni sviluppo positivo che interessi una qualsiasi componente della società civile potrà incidere positivamente anche sulle altre.

3.8 Nel contesto di una possibile riduzione degli aiuti allo sviluppo concessi dall'UE alla Cina, sia i leader delle ONG cinesi che i rappresentanti delle ONG straniere presenti in Cina affermano che il sostegno finanziario erogato dall'UE alle organizzazioni della società civile dovrebbe perlomeno rimanere ai livelli di oggi. Attualmente queste ultime ricevono un'assistenza finanziaria molto limitata da parte del governo cinese e anche il sostegno del settore privato è poco sviluppato. Si raccomanda perciò che l'UE prenda in considerazione la possibilità di mantenere il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile cinese ai livelli attuali o addirittura di aumentarlo, ma dirigendolo verso azioni che abbiano efficacia anche per promuovere i diritti fondamentali e del lavoro. Il CESE apprezza i programmi di sostegno allo sviluppo della società civile cinese offerti e proposti dalla Commissione, e raccomanda che l'UE esamini la possibilità di aumentare il sostegno finanziario erogato alle organizzazioni di questo settore. Sottolinea tuttavia l'importanza di offrire un sostegno anche alle organizzazioni di base, sotto forma di piccoli sussidi da richiedere con domanda semplificata, offrendo anche assistenza tecnica per la presentazione della domanda.

3.9 Altrettanto importante è che l'UE continui a sostenere i programmi di *capacity-building* per le ONG cinesi. Si raccomanda di concepirli meglio per renderli più adeguati alle specifiche esigenze delle ONG cinesi, anche attraverso la consultazione di queste ultime.

3.10 I rappresentanti della società civile cinese sostengono inoltre che l'UE dovrebbe sfruttare la propria influenza per promuovere partenariati tra ONG e governo e tra ONG e imprese. Dovrebbe anche incoraggiare il governo cinese a creare canali attraverso cui le ONG possano far sentire la propria voce sulle questioni di pubblico interesse. Questo è un tema che l'UE dovrebbe affrontare: nel suo parere sulle relazioni tra UE e Cina del 2003, il CESE affermava che la rappresentanza degli interessi da parte delle ONG può esser realizzata solo se basata sulla libertà di associazione (punto 3.13). Malgrado le attuali restrizioni alla libertà di associazione, in Cina vi è ancora spazio per una maggiore partecipazione delle ONG al processo decisionale. L'UE può dimostrare al governo e alle ONG del paese come in Europa le organizzazioni della società civile svolgano funzioni di *advocacy* (tutela dei diritti delle fasce deboli della popolazione), sorvegliino l'operato del governo e contribuiscano con il loro apporto alla definizione delle politiche pubbliche, in modo che la Cina possa trarre insegnamenti positivi dall'esperienza europea.

3.11 Malgrado le varie restrizioni alla libertà di stampa, negli ultimi anni i media cinesi hanno svolto un ruolo decisivo nel promuovere lo sviluppo della società civile. Si raccomanda che l'UE esamini modalità per sostenere i media cinesi affinché continuino a svolgere un ruolo attivo, anche mediante visite incrociate di giornalisti europei e cinesi.

3.12 Il CESE riconosce che a Hong Kong la società civile continua ad essere indispensabile per la difesa della democrazia e dei diritti umani, oltre a costituire un'importante fonte di ispirazione e di sostegno per la società civile della Cina continentale. Si raccomanda pertanto di mantenere i contatti e la cooperazione con la società civile di Hong Kong.

3.13 Si raccomanda che il CESE e altre organizzazioni europee della società civile competenti in materia sorvegliino le

violazioni dei diritti fondamentali e incitino la Commissione a dare loro un seguito adeguato, di concerto con il Parlamento europeo e il CESC.

3.14 La discussione sul diritto dei lavoratori ad organizzarsi e sul diritto alla contrattazione collettiva dovrebbe essere al centro dei lavori del Comitato con il CESC sulle questioni riguardanti i diritti umani.

La Commissione europea deve proseguire il dialogo con il governo cinese per aiutarlo a superare la profonda diffidenza che nutre verso le «organizzazioni antigovernative», l'«effetto Solidarnosc» e le «rivoluzioni colorate». Dovrebbe cercare di dare un contenuto positivo alla «cooperazione di vario tipo nel campo del lavoro», un punto considerato di grande importanza dal governo cinese tra le proposte in materia di cooperazione economica e scambi commerciali contenute nel documento della Commissione del 2003 sulla strategia UE nei confronti della Cina. Il dialogo strutturato tra UE e Cina in materia di lavoro, occupazione e affari sociali, concordato dal commissario Špidla e dal ministro cinese per il Lavoro e la Sicurezza sociale, potrebbe offrire una buona occasione in questo senso. Il Comitato cercherà di sfruttare i propri contatti con il CESC in modo analogo.

3.15 Il CESE esaminerà quale ruolo possano svolgere la responsabilità sociale delle imprese e i codici di condotta internazionali per le imprese multinazionali (in particolare le linee guida dell'OCSE) nell'aiutare le aziende straniere a contribuire allo sviluppo di un sistema di relazioni industriali in Cina.

Si raccomanda di prestare particolare attenzione al ruolo che possono svolgere i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e, ove opportuno, le ONG nella promozione di condizioni più sane e sicure sul posto di lavoro.

Bruxelles, 15 marzo 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND