

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna

Parte IV
La Cina e il vicinato dell'Italia

Ottobre 2020

163

Approfondimenti

“La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna”

A cura del Torino World Affairs Institute (T.wai), in collaborazione con il Centro Luigi Bobbio per la ricerca sociale pubblica e applicata, progetto d'eccellenza del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino.

AUTORI

Hanno contribuito a questo Approfondimento, curato da Giovanni B. Andornino:

Edoardo Agamennone (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Giovanni B. Andornino (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Daniele Brigadoi Cologna (Università degli Studi dell'Insubria e T.wai)

Daniele Brombal (Università Ca' Foscari Venezia e T.wai)

Anna Caffarena (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Francesca Celi (TOChina Hub e T.wai)

Carlotta Clivio (London School of Economics and Political Science e T.wai)

Simone Dossi (Università degli Studi di Milano e T.wai)

Enrico Fardella (Peking University e TOChina Hub)

Giuseppe Gabusi (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Valeria Garbui (TOChina Hub)

Andrea Ghiselli (Fudan University e TOChina Hub)

Maria Grazia Giuffrida (TOChina Hub)

Elisa Giunipero (Università Cattolica di Milano)

Simona Grano (Università di Zurigo)

Emma Lupano (Università degli Studi di Cagliari)

Virginia Mariano (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Raimondo Neironi (T.wai)

Martina Poletti (TOChina Hub e T.wai)

Arianna Ponzini (Università degli Studi di Torino e T.wai)

Giorgio Prodi (Università degli Studi di Ferrara e T.wai)

Anastas Vangeli (T.wai)

Francesco Silvestri (Beijing Foreign Studies University e TOChina Hub)

Approfondimento

“LA CINA: SVILUPPI INTERNI, PROIEZIONE ESTERNA”

4. LA CINA E IL VICINATO DELL'ITALIA

- 4.1 La politica religiosa della RPC e le relazioni con la Santa Sede
- 4.2 La presenza cinese nella regione del Mediterraneo allargato
- 4.3 L'impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale

4. LA CINA E IL VICINATO DELL'ITALIA

4.1 La politica religiosa della RPC e le relazioni con la Santa Sede

“Sinizzazione politica” delle religioni, il nuovo imperativo nell’era di Xi Jinping

La spiritualità e la pratica religiosa sono state a lungo profondamente radicate nella cultura tradizionale cinese. Attualmente la RPC riconosce l’esistenza sul proprio territorio di cinque religioni considerate ufficiali (sebbene non ci sia mai stato un atto formale che le definisca tali): il taoismo, il buddismo, l’islam, il cattolicesimo e il protestantesimo.¹

L’articolo 36 della Costituzione della RPC garantisce la libertà di credo religioso, in continuità con le precedenti versioni del testo costituzionale, dal 1949 in poi. Tuttavia, lo stesso articolo introduce alcune limitazioni: “Lo Stato protegge le normali attività religiose. Nessuno può usare la religione per impegnarsi in attività che perturbano l’ordine sociale, danneggiano la salute dei cittadini o ostacolano il sistema educativo nazionale.” Ciò fornisce alle autorità politiche flessibilità nel determinare quali attività e pratiche religiose sono coerenti con le linee guida del Partito Comunista Cinese. La Costituzione afferma inoltre che “i gruppi religiosi e gli affari religiosi non sono soggetti al controllo di forze straniere”.

Nel panorama cinese, esiste una pluralità di soggetti politici coinvolti nella politica religiosa. È soprattutto l’Ufficio Nazionale per gli Affari Religiosi (più noto secondo la denominazione in inglese di *State Administration for Religious Affairs*, SARA), che dipende dal Consiglio per gli Affari di Stato, a occuparsi della gestione della politica religiosa. Più influente, però, è il Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito, diretta emanazione del Comitato Centrale del PCC, cui spettano le direttive di orientamento strategico sulle diverse realtà religiose presenti nella società cinese. Lo strumentario burocratico attraverso cui il Partito-Stato esercita la propria supervisione sulle varie comunità comprende, poi, gli enti per il controllo di ciascuna delle cinque religioni riconosciute (l’Associazione Buddista Cinese, l’Associazione Taoista Cinese, l’Associazione Islamica Cinese, il Movimento delle Tre Autonomie per i cristiani protestanti e l’Associazione Patriottica Cattolica Cinese). Un certo ruolo – meno rilevante – è svolto anche dalle commissioni che si occupano delle minoranze nell’Assemblea Nazionale del Popolo e nella Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese. Infine, è da segnalare l’azione svolta dalla Commissione Centrale per la Sicurezza Nazionale e da altri organismi non direttamente riconducibili a funzioni di governo, che spesso assumono la forma di *think tank*.

Xi Jinping, durante la “Conferenza nazionale sul lavoro religioso”, svoltasi nell’aprile 2016, ha indicato la “sinizzazione politica” come linea programmatica per tutte le comunità religiose in Cina. Tale Conferenza viene convocata normalmente con cadenza decennale, ma non si era svolta sotto la precedente leadership di Hu Jintao. Del discorso tenuto da Xi, non pubblicato, l’agenzia ufficiale Xinhua ha sottolineato l’“unità tra gruppi religiosi e non religiosi nella società, insieme all’unità etnica e regionale”; la “localizzazione di religioni «straniere» per renderle più “cinesi” e prevenire infiltrazioni straniere”; la “limitazione dell’influenza della religione tenendo la religione separata dall’amministrazione governativa, dal sistema legale e dall’istruzione”; la “guida del Partito sulle religioni”.

¹ Si noti la netta distinzione tra cattolicesimo e protestantesimo; la Cina non riconosce altre denominazioni cristiane.

Per quanto riguarda il concetto di “sinizzazione politica”, tanto nel termine cinese, quanto nelle sue traduzioni in varie lingue occidentali è insita una certa genericità e il concetto può essere inteso con varie accezioni: culturale, etnica o politica.² Lungi dall’essere definita con precisione, tale espressione oggi in Cina lascia spazio a interpretazioni diverse, ma l’indirizzo della dirigenza politica sembra chiaramente orientato verso una linea di perentoria richiesta alle comunità religiose presenti in Cina di adeguarsi rigorosamente alle direttive e alle sensibilità espresse dal PCC, non soltanto rispettando le leggi, ma partecipando attivamente alla costruzione della società socialista e alla realizzazione del “Sogno cinese”, secondo uno degli slogan politici più in voga al momento.

Aiutano a comprendere il senso attribuito alla prospettiva della “sinizzazione politica” le *Norme relative agli affari religiosi*, emanate dal Consiglio per gli Affari di Stato e firmate dal Primo Ministro Li Keqiang il 7 settembre 2017, in vigore dal 1° febbraio 2018. Nel complesso, le nuove *Norme* appaiono in linea con le indicazioni della citata “Conferenza nazionale sul lavoro religioso” del 2016, come mostra l’obiettivo complessivo di sottoporre in modo sistematico la gestione di tutti gli “affari religiosi” alla “legge”. Come stipulato nell’art. 1, infatti, le *Norme* si propongono di accrescere il ruolo della legge nel lavoro religioso. Tra le preoccupazioni che emergono con più insistenza – attestate anche dalle molte ripetizioni degli stessi concetti – vi sono quelle di proteggere ciò che è secondo la legge, proibire ciò che è contro la legge, sopprimere gli estremismi, resistere alle infiltrazioni e combattere il crimine, come recita l’art. 3, che non era presente nella precedente edizione delle *Norme* (2004-2005). Il riferimento è, con tutta probabilità, soprattutto al timore di infiltrazioni terroristiche tra i musulmani della Regione Autonoma del Xinjiang, appartenenti all’etnia uigura. L’art. 4, invece, afferma che lo Stato protegge la “normale” attività religiosa ma aggiunge che esso guida attivamente le religioni affinché si adattino alla società socialista, cui corrisponde il dovere di gruppi, scuole, siti e cittadini religiosi di “mettere in pratica i valori fondamentali del socialismo”.³ È evidente la volontà di regolamentare in modo molto dettagliato tutte le attività religiose, restringendo gli spazi lasciati all’indeterminatezza. Al tempo stesso, però, la sovrabbondanza di riferimenti legislativi moltiplica rimandi che ne possono rendere complessa l’applicazione da parte delle amministrazioni locali, aprendo potenzialmente la strada a conflitti di competenza. Le disposizioni introdotte dalle *Norme* sono state sintetizzate e presentate in Libri bianchi anche in lingua inglese.⁴ La recente decisione di trasferire l’Ufficio Nazionale per gli Affari Religiosi sotto la diretta competenza del Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito, adottata durante la terza sessione plenaria del 19° Comitato Centrale del PCC e resa pubblica il 21 marzo 2018, sembra confermare il nuovo indirizzo politico, rafforzando il controllo diretto del Partito sulla gestione degli affari religiosi e intensificando la sinizzazione politica delle religioni.

L’Accordo del 2018 con la Santa Sede: una contraddizione nella politica religiosa di Pechino?

Il 22 settembre 2018 mons. Antoine Camilleri, Sottosegretario per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede, e Wang Chao, Vice-Ministro degli Esteri della RPC, firmavano a Pechino l’*Accordo provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei vescovi*. Tale Accordo, il cui testo non è stato reso pubblico, ha validità biennale, è scaduto il 22 settembre 2020 ed è rinnovabile.

² Per un approfondimento si vedano i saggi di Gerda Wielander e Francesca Rosati in *OrizzonteCina* (2019), 10, 1.

³ Centrali nella propaganda del PCC, i dodici valori fondamentali del socialismo, proposti in modo pervasivo nell’era di Xi Jinping, sono: prosperità (富强), democrazia (民主), civiltà (文明), armonia (和谐), libertà (自由), equità (平等), giustizia (公正), rispetto della legge (法治), patriottismo (爱国), dedizione/rispetto degli impegni (敬业), onestà (诚信) e amicizia (善友). Il Presidente cinese, nel suo discorso al 19° congresso nazionale del PCC (ottobre 2017) ha più volte ribadito l’importanza di aderire ai valori socialisti. Si veda M. Miranda (2017), “Le ambizioni del pensiero di Xi Jinping per una ‘nuova era’”, *OrizzonteCina*, 8, 5, pp. 13-16.

⁴ Si veda, in particolare, PRC State Council Information Office, *China’s Policies and Practices on Protecting Freedom of Religious Belief*, Pechino, 2018, http://english.scio.gov.cn/node_8004074.html.

La Chiesa cattolica in Cina conta oggi, secondo i dati ufficiali, tra i 10 e i 12 milioni di fedeli anche se è opinione largamente diffusa tra gli esperti che essi siano di più, dal momento che non vengono conteggiati i cosiddetti “fedeli clandestini”. Ulteriore elemento di complessità è il fatto che in Cina le circoscrizioni ecclesiastiche riconosciute dalle autorità civili non corrispondono in molti casi a quelle riconosciute dalla Santa Sede: con il riordino delle strutture amministrative e civili del Paese, dal 1949 a oggi, si sono create incongruenze che riguardano sia il numero, sia i confini geografici di ciascuna diocesi. La Santa Sede, in base alla Costituzione Apostolica *Quotidie Nos* (1946), riconosce l'esistenza di 139 diocesi e prefetture apostoliche, le autorità di Pechino ne riconoscono 97.

L'Accordo del 2018 è stato raggiunto dopo secoli di relazioni complesse, seguite da 70 anni – dal 1949 ad oggi – segnati dall'assenza di rapporti ufficiali, da forti ostilità e da grandi sofferenze da parte dei cattolici cinesi. Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Cina risalgono a pochi anni prima della vittoria comunista nella guerra civile cinese e della conseguente fondazione della Repubblica Popolare Cinese. Fu dunque con la precedente Repubblica di Cina che la Santa Sede stabilì le relazioni nel 1942, inviando nell'allora capitale Nanchino il primo internunzio apostolico, mons. Antonio Riberi, nel 1946. Due anni dopo la proclamazione della RPC, nel 1951, mons. Riberi sarà espulso dal territorio della Cina continentale come “nemico del popolo”, trasferendosi a Hong Kong e di qui a Taipei, dove le forze nazionaliste sconfitte dal PCC si erano frattanto ritirate, preservando la continuità giuridica della Repubblica di Cina in quanto stato sovrano limitatamente al territorio di Taiwan e di piccoli arcipelaghi ad essa contigui.

Dal punto di vista diplomatico, due sono stati gli ostacoli che le autorità della RPC per decenni hanno posto come condizioni irrinunciabili per il dialogo con la Santa Sede: la rottura delle relazioni tra il Vaticano e la Repubblica di Cina (Taiwan) e l'assoluto rifiuto di qualsiasi interferenza negli affari interni della RPC da parte di entità straniera. Rientrando la nomina dei vescovi tra le questioni che il governo di Pechino considera come affari interni cinesi, questa seconda condizione è stata quella che ha creato per decenni le maggiori difficoltà. In questo quadro, inoltre, la prolungata assenza di relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e la RPC ha reso molto difficoltosa ogni comunicazione tra i vescovi cinesi e la Santa Sede.

È evidente, quindi, che l'Accordo del 2018, che non riguarda l'instaurazione di relazioni diplomatiche tra le due parti ma solo la nomina e consacrazione dei vescovi cattolici nella RPC e il coinvolgimento del Papa in essa, affronta comunque un nodo cruciale e va al cuore del problema storico della divisione dei fedeli cattolici in Cina in due comunità (e non in due Chiese – come spesso viene impropriamente affermato), che dipende principalmente dal riconoscimento dei vescovi. Dopo la vittoria comunista nel 1949, la Chiesa in Cina ha dovuto affrontare grandi sfide: tutti i missionari stranieri furono espulsi e i vescovi e i sacerdoti cinesi perseguitati e costretti ad aderire all'Associazione Patriottica Cattolica Cinese (fondata in epoca maoista, nel 1957, e controllata dal PCC). In questo contesto storico, l'elezione e consacrazione illecita dei vescovi cattolici, cioè la loro nomina senza l'approvazione del Papa, è iniziata nel 1958. Da allora, nella Cina continentale si è avuta la presenza, a un tempo, di vescovi cosiddetti “patriottici”, la cui ordinazione episcopale era considerata dalla Santa Sede valida ma illegittima, e di vescovi cosiddetti “clandestini”, riconosciuti solo dalla Santa Sede e non dal governo cinese. Ecco come, negli ultimi decenni, si è sviluppata la divisione in due comunità dei cattolici cinesi: l'una ufficiale, riconosciuta dalle autorità cinesi perché aderente all'Associazione Patriottica Cattolica Cinese e l'altra clandestina, che, rifiutando di aderire a tale associazione, respinge la politica religiosa del governo cinese in nome di una maggiore fedeltà al Papa.

Se le ordinazioni episcopali illegittime hanno provocato una profonda divisione all'interno della Chiesa cattolica cinese, va sottolineato come questa divisione non abbia determinato uno scisma, lo scenario

più traumatico e da sempre temuto nel Palazzo Apostolico. Molti hanno messo in dubbio la validità canonica delle ordinazioni illegittime dei vescovi “patriottici” e quindi anche la validità dei sacramenti che questi vescovi hanno da allora amministrato. A metà degli anni ‘80, sotto la direzione della Congregazione per la Dottrina della Fede guidata dall’allora Prefetto, il card. Joseph Ratzinger, la Santa Sede ha perciò effettuato un’attenta analisi del modo in cui erano state celebrate queste consacrazioni, finalizzata soprattutto a rilevare sostanziali violazioni dei principi liturgici e sacramentali. Al termine dell’istruttoria, la Congregazione ha concluso che, sebbene illegittime a causa dell’assenza del mandato apostolico, le ordinazioni dei vescovi “patriottici” erano da considerarsi valide. Dagli anni ‘80, molti vescovi “patriottici” hanno inviato richieste di riconoscimento a Roma, e molte di queste richieste sono state accolte. Da decenni quindi, la maggioranza dei vescovi “patriottici” è stata reinserita nella piena comunione ecclesiale.

L’*Accordo* del 2018 è stato firmato non soltanto in una cornice di forti e crescenti tensioni economiche e politiche tra RPC e Stati Uniti, ma anche in un momento in cui da più parti si denuncia una stretta sulla pratica religiosa in Cina. Si moltiplicano le notizie sull’applicazione di nuove e più rigide normative imposte dal governo cinese ai luoghi e alle comunità religiose: nell’agosto 2018, ad esempio, è entrato in vigore un nuovo regolamento interno al PCC che irrigidisce notevolmente il divieto per i suoi membri di professare una fede religiosa, abbandonando l’approccio tollerante invalso nei decenni precedenti. Almeno apparentemente, dunque, l’atteggiamento di Pechino appare contraddittorio.

La firma dell’*Accordo*, raggiunta proprio mentre molti rilevano una stretta sulle religioni nella RPC, può essere compresa soltanto guardando al quadro politico complessivo. Come in altri campi, anche in questo, la Cina di Xi Jinping appare impegnata in una sistematica opera di riorganizzazione del paese. Molti credenti ne sperimentano gli effetti anzitutto in relazione ai nuovi divieti e alle nuove proibizioni che li colpiscono direttamente: rimozioni di croci dall’esterno delle chiese, drastiche limitazioni alla vita di fede dei minorenni, forme invasive di controllo da parte delle forze dell’ordine e pressioni di vario genere sui sacerdoti fanno parte dell’esperienza quotidiana delle comunità cattoliche in diverse province della RPC. Occorre, però, associare alla consapevolezza di quanto accade “in periferia” uno sforzo di comprensione del disegno che si persegue “al centro”. Alcuni osservatori ritengono, infatti, che giungendo parallelamente al rafforzamento della leadership di Xi Jinping in tutto il paese, la firma di un’intesa con la Santa Sede segnali la disponibilità delle autorità di Pechino a una reinterpretazione della propria concezione di sovranità.

La dirigenza politica cinese non considera questa firma in contrasto con la “sinizzazione politica” delle religioni perché, in entrambi i casi, l’obiettivo è anzitutto quello della stabilità sociale, considerata un valore irrinunciabile dalle autorità. Si vuole evitare che siano nominati nuovi vescovi clandestini, con tutte le conseguenze del caso: divisioni interne alla società cinese e potenziali opposizioni al regime da parte dei cattolici “clandestini”. Con l’*Accordo*, si punta a superare anche le tensioni legate alle ordinazioni di vescovi illegittimi, cioè quelli riconosciuti solo da Pechino, perché creano dissenso nelle comunità cattoliche. Oggi la Chiesa cattolica in Cina, a differenza di altre comunità religiose, non presenta problemi legati a rivendicazioni etniche, né appare a rischio di infiltrazioni terroristiche. Le comunità cattoliche sono interamente composte e guidate da cittadini cinesi e ben inserite nel contesto sociale e culturale del paese, in molte parti del territorio nazionale. Mentre la leadership politica cinese affronta il crescente problema della presenza in Cina di nuove Chiese cristiane, di sette e di religioni di vario genere, più sfuggenti al controllo governativo, le autorità considerano opportuna la “pacificazione” delle comunità cattoliche sparse in tutto il Paese. La ricerca di maggiore stabilità interna è poi strettamente legata al rafforzamento della capacità di proiezione internazionale della RPC. Il “Pensiero di Xi Jinping sul socialismo con caratteristiche cinesi nella nuova era”, elevato a guida ideologica per

l'azione del PCC con l'inserimento nello Statuto nel 2017 (e nella Costituzione della RPC nel 2018),⁵ ruota intorno a questi due pilastri. Anche l'apertura verso la Santa Sede – un soggetto internazionale per molti aspetti lontano all'universo dei leader comunisti cinesi – conferma il perseguimento di una politica estera di inedita ambizione.

A due anni dalla firma, i risultati concreti dell'Accordo possono essere sintetizzati come segue:

- due vescovi della RPC hanno partecipato, nell'ottobre 2018, al Sinodo dei vescovi sui giovani, per la prima volta dal 1949 potendo recarsi a Roma, incontrare il Papa e gli altri vescovi.
- Negli ultimi due anni si sono moltiplicati i viaggi all'estero di vescovi cinesi, che hanno potuto recarsi in Italia o altrove in Europa e negli Stati Uniti. Ad esempio, il vescovo di Pechino, mons. Li Shan, è stato autorizzato per la prima volta a lasciare la Cina e ha potuto incontrare pubblicamente il card. Parolin, Segretario di Stato, a Milano, durante un convegno internazionale all'Università Cattolica del maggio 2019.
- Dalla firma dell'Accordo, in Cina si sono svolte due ordinazioni episcopali – previste da molto tempo – senza incidenti sulla base della nuova procedura: durante la cerimonia è stato ufficialmente sottolineato che “il candidato è stato approvato dal Papa”. Inoltre, nello stesso percorso verso il superamento della divisione tra cattolici “patriottici” e “clandestini”, sei vescovi in precedenza ordinati segretamente e quindi “clandestini” sono stati pubblicamente riconosciuti dalle autorità cinesi.

È opportuno segnalare che nel giugno 2019 la Santa Sede ha pubblicato un documento dal titolo *Orientamenti pastorali della Santa Sede circa la registrazione civile del Clero in Cina*. Queste linee guida rappresentano un incoraggiamento ai vescovi “clandestini” a trovare vie per ottenere il riconoscimento ufficiale, a conferma della volontà della Santa Sede di rafforzare il processo di riconciliazione tra i cattolici cinesi, rispettando “la coscienza e le profonde convinzioni cattoliche delle persone coinvolte”.⁶

Sebbene dal mese di gennaio 2020 le trattative a livello diplomatico tra la RPC e la Santa Sede abbiano inevitabilmente subito una battuta d'arresto a causa della situazione creata dalla pandemia da Covid-19, e nessuna nuova consacrazione episcopale abbia avuto luogo in Cina, degno di nota è l'incontro, avvenuto a Monaco di Baviera il 14 febbraio 2020, tra mons. Paul R. Gallagher, Segretario per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede, e Wang Yi, Ministro degli Esteri della RPC. Svoltosi a margine della *Munich Security Conference 2020*, la conferenza annuale sulla politica di sicurezza internazionale, e proprio nel momento in cui la RPC affrontava la fase più acuta dell'epidemia, l'incontro non ha precedenti nella storia delle relazioni sino-vaticane dal 1949.

4.2 La presenza cinese nella regione del Mediterraneo allargato

Nel 1949, l'anno in cui Mao Zedong fondò la Repubblica Popolare Cinese, nessuno avrebbe potuto immaginare che la Cina in pochi decenni sarebbe diventata una dei principali catalizzatori delle trasformazioni in atto nella regione del Mediterraneo allargato.

⁵ Si veda Giovanni B. Andornino (2017), “Una prospettiva italiana sul 19° congresso nazionale del Partito comunista cinese”, *OrizzonteCina*, 8, 5, p. 8.

⁶ Sala stampa della Santa Sede, Bollettino del 28 giugno 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/06/28/0554/01160.html>.

La Cina di Mao non aveva, infatti, pressoché alcuna capacità di influenzare direttamente le dinamiche di quest'area: gli impegni assunti nel 1950 con l'Unione Sovietica, peraltro, prevedevano che Pechino si concentrasse sulla difesa e promozione della rivoluzione in Asia. Mao, tuttavia, descriveva le dinamiche globali sulla base di una sua personale teoria delle forze egemoniche, che vedeva il mondo tripartito in una zona egemonica espansionista dominata dai reazionari statunitensi, in una zona difesa dal socialismo sovietico e in una zona intermedia tra esse. In questa visione, la Cina si trovava politicamente legata, nella zona intermedia, ai paesi della regione del Mediterraneo allargato, sia in quanto antemurale del blocco socialista, sia come paladina dell'indipendenza nazionale dei paesi in via di sviluppo e di quelli, a esempio gli europei, già sviluppati ma soffocati dall'egemonia USA.

La riforma economica denghista dopo il 1978, e i crescenti flussi di valore che hanno progressivamente rafforzato le rotte commerciali tra il Mediterraneo e le coste cinesi, hanno dato corpo all'interdipendenza politica teorizzata da Mao aggiungendo ad essa quella economica.

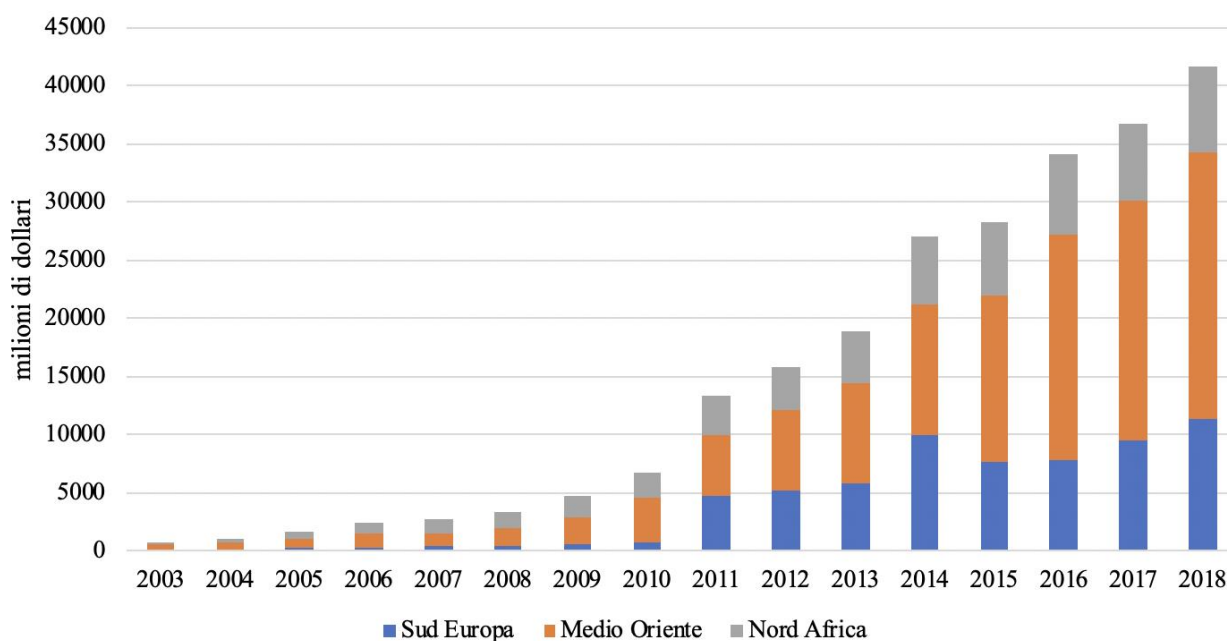
Questa transizione, alimentata dal recente allargamento del Canale di Suez e dai crescenti investimenti cinesi nelle catene logistiche, in infrastrutture funzionali e in attività commerciali della regione (Figura 23), ha trasformato il Mediterraneo in uno snodo strategico sia per le esportazioni cinesi verso Europa, Medio Oriente e Africa (Figure 24 e 25) sia, come punto di transito, per quelle destinate ai mercati nordamericani. Per la prima volta nella storia, dunque, la Cina è diventata oggi uno dei principali epicentri trasformativi della regione del Mediterraneo: il suo protagonismo alimenta le relazioni tra la stabilità regionale e quella asiatica, spostando verso est i tradizionali equilibri delle logiche geopolitiche locali.

Figura 23. Il commercio fra Cina ed Europa e la centralità del Mediterraneo nella logistica marittima nel 2019



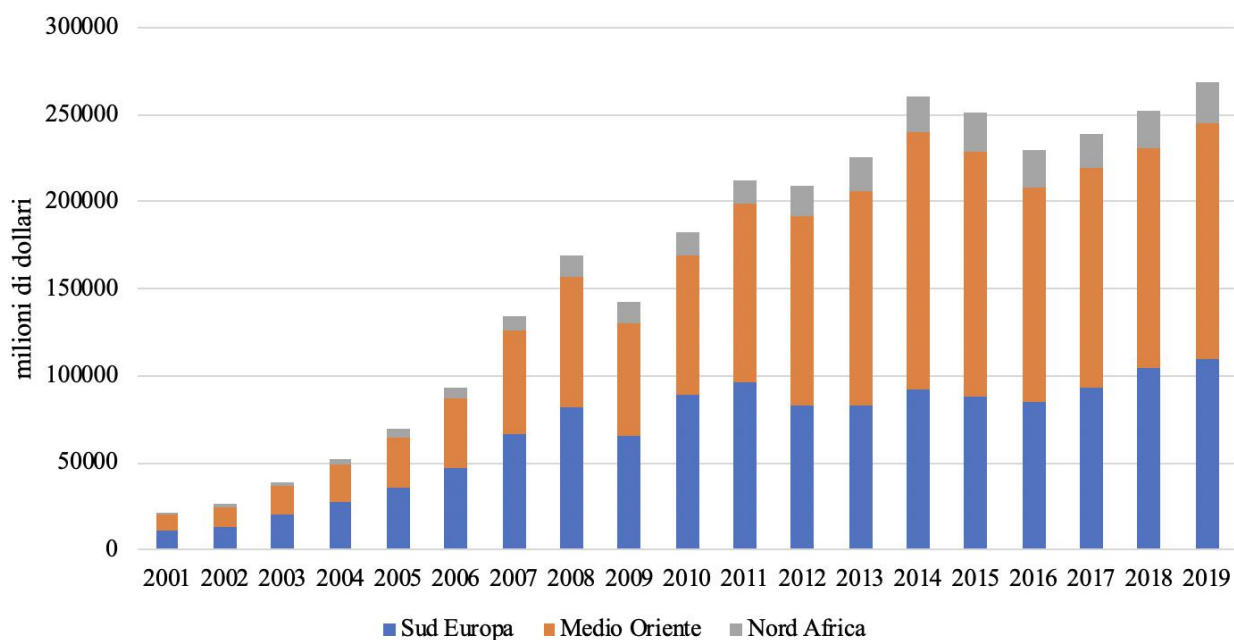
Fonte: Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

Figura 24. Valore degli *asset* cinesi nella regione del Mediterraneo allargato



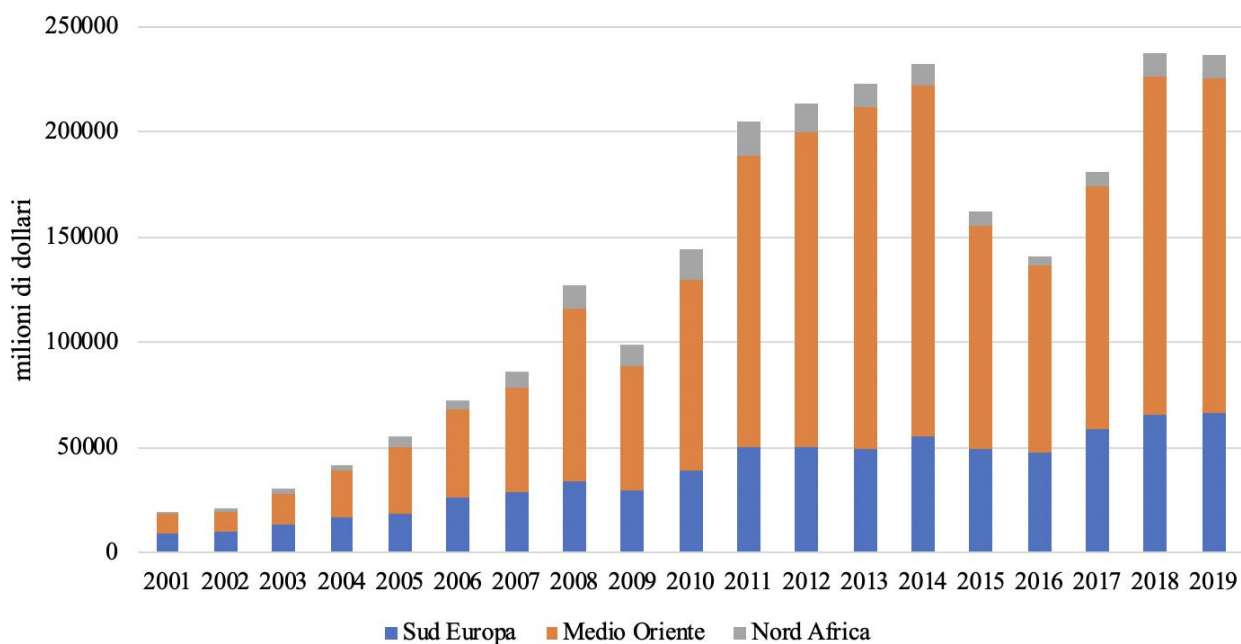
Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati del Ministero delle Finanze della RPC

Figura 25. Valore delle esportazioni cinesi verso i paesi della regione del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati UNCTAD

Figura 26. Valore delle importazioni cinesi dai paesi del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati UNCTAD

L'intervento NATO in Libia nel 2011 ha palesato i contorni della crescente interdipendenza politica ed economica fra la regione del Mediterraneo allargato e la Cina. Esso, infatti, ha avuto forti ripercussioni sia sulla diplomazia regionale della RPC che sull'evoluzione della presenza militare cinese nell'area (Figura 27). Secondo i dati pubblicati a luglio 2020 dall'ONU, i contingenti militari cinesi più importanti nella regione del Mediterraneo allargato sono localizzati in Libano (419 soldati), Sudan (370 soldati), Sudan del Sud (1.072 soldati) e Mali (426 soldati).⁷ Osservatori militari cinesi sono presenti anche in Israele, Egitto, Giordania e Siria all'interno della United Nations Truce Supervision Organization, a Cipro come parte della United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, e nel Sahara Occidentale nell'ambito della United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara. La Cina ha inviato solamente medici militari, osservatori e genieri in missioni di *peacekeeping* fino al 2013. Da allora, unità da combattimento sono state dispiegate all'interno del contingente di caschi blu in Mali. Lo stesso è avvenuto nel Sudan del Sud a partire dal 2015. Inoltre, la Cina ha aperto la sua prima base militare all'estero a Gibuti ad agosto 2017 con l'obiettivo di supportare i propri soldati impegnati nelle missioni ONU in Africa e le task force navali antipirateria presenti nel Golfo di Aden dal 2008. Questi cambiamenti, e soprattutto l'apertura della base a Gibuti, sono un segnale chiaro del rinnovato impegno di Pechino a contribuire attivamente alla stabilità regionale e alla tutela dei suoi interessi nell'area.

⁷ United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

Figura 27. La presenza militare cinese nella regione del Mediterraneo allargato a fine 2019



Fonte: elaborazione su dati del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it). In rosso i paesi in cui i contingenti di *peacekeeper* cinesi includono unità da combattimento oltre a quelle mediche e logistiche. In arancione i paesi in cui i contingenti di *peacekeeper* cinesi includono solo unità mediche e logistiche. In giallo i paesi in cui sono presenti sotto mandato ONU osservatori militari e ufficiali cinesi. In verde sono paesi in cui la Cina ha aperto una base militare. Il simbolo della nave da guerra indica la presenza di task force navali cinesi impegnate in operazioni internazionali antipirateria.

Il lancio della Belt and Road Initiative nel 2013 ha progressivamente dato corpo a una cornice istituzionale mirata all'armonizzazione delle politiche e delle iniziative commerciali e diplomatiche della RPC nella regione del Mediterraneo allargato. Ciò, tuttavia, non si è ancora tradotto in un'evoluzione pienamente matura delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale di politica estera a Pechino. Infatti, i paesi che compongono la regione del Mediterraneo allargato ricadono sotto la responsabilità di tre dipartimenti separati all'interno del Ministero degli Esteri (Figura 28). Questi sono il Dipartimento per gli Affari dell'Asia Occidentale e Nord Africa (in rosso), il Dipartimento per gli Affari Europei (in verde) e, in maniera molto minore, il Dipartimento per gli Affari Africani (in giallo). Questa ripartizione, ovviamente, si riflette anche nelle carriere dei diplomatici cinesi, scandite da un'alternanza tra esperienze nei paesi di una determinata regione e periodi di lavoro presso la sede centrale del ministero all'intero del dipartimento che si occupa della medesima regione. Mentre i diplomatici cinesi in Medio Oriente e Nord Africa spesso sono fluenti nelle lingue locali e nel corso della loro carriera prestano servizio in maniera quasi esclusiva in ambasciate e consolati in queste due regioni, i loro colleghi nelle ambasciate cinesi in Europa spesso provengono da altri dipartimenti del Ministero degli Esteri o, in numeri ridotti, da altre istituzioni cinesi, come grandi imprese di stato o governi provinciali. Ciò rischia di creare compartimenti stagni, con problemi di comunicazione tra i vari dipartimenti e carenza di coordinamento sia su dossier che presentano ricadute sui paesi della sponda settentrionale del Mediterraneo, che su quelli che insistono sulle sponde orientale e meridionale.

Figura 28. La regione del Mediterraneo allargato dal punto di vista del Ministero degli Esteri cinese

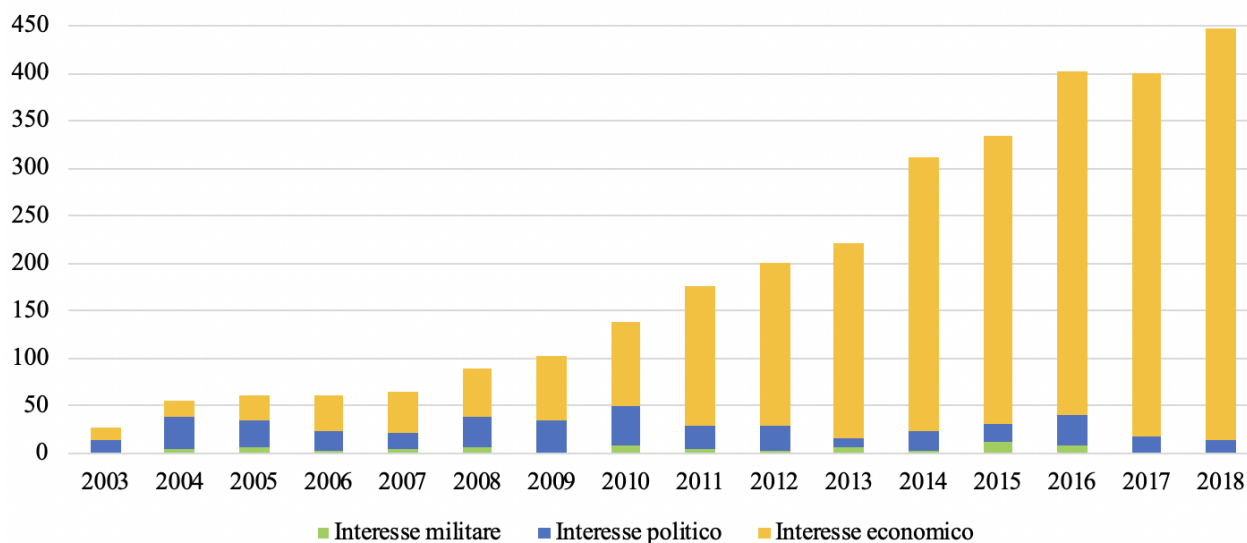


Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it).

La stessa frammentazione, forse ancora più accentuata, esiste all'interno di università, centri di ricerca e *think tank*, ai quali il governo cinese si rivolge costantemente per ottenere analisi su questioni regionali. Se, da un lato, la competenza su Medio Oriente e Nord Africa è ancora limitata a un esiguo numero di esperti, la più numerosa comunità di studiosi di affari europei è principalmente concentrata sull'Unione Europea in quanto tale e sui paesi più influenti al suo interno. Fra questi, la Germania, la Francia e il Regno Unito sono i paesi osservati con maggiore attenzione dagli esperti cinesi, e ciò determina una carenza di sensibilità rispetto all'Europa mediterranea all'interno di questa già ristretta comunità epistemica. Vi è quindi una scarsità di conoscenze sulla regione del Mediterraneo che mal si concilia con l'espansione della presenza e degli interessi cinesi nell'area.

Questi trend della diplomazia cinese nei confronti del Mediterraneo, cioè un volume crescente di interessi economici e politici e la mancanza di una cornice istituzionalizzata che permetta il coordinamento e l'armonizzazione delle varie politiche verso i paesi della regione, sono chiaramente riflessi dalla Figura 29: mentre l'impronta economica cinese ha continuato a crescere nel tempo, l'interesse da parte dei massimi rappresentanti del governo e della diplomazia cinese non è costante e non è cresciuto di pari passo. Ciò si traduce in un approccio alla regione cauto, reattivo e poco dispendioso in termini di capitale diplomatico investito. Questa tendenza emergerà anche nel prosieguo dell'analisi, in cui si prende in esame l'approccio cinese nei confronti di alcuni tra gli attori più rilevanti per la proiezione cinese nella regione del Mediterraneo allargato (Iran, Israele e Turchia) o verso paesi teatro di importanti eventi per le dinamiche politiche regionali (Libia e Siria).

Figura 29. Gli interessi cinesi nella regione del Mediterraneo allargato secondo il *ChinaMed Index*



Fonte: Progetto ChinaMed (www.chinamed.it)⁸

Iran

ChinaMed Index
 Agli occhi di Pechino l'Iran – oltre ad essere il quarto mercato più importante nel Medio Oriente per l'export di merci cinesi e il quinto fornitore di prodotti energetici per la Repubblica Popolare – rappresenta un attore fondamentale per gli equilibri regionali e globali.

Per questa ragione la politica cinese nel Golfo continua ad ispirarsi a quello che lo storico John Garver ha soprannominato come *littoral principle*, enunciato nel 1973 durante la visita del Ministro degli Esteri cinese Ji Pengfei a Teheran.⁹ Secondo questo principio, ciò che succede nel Golfo e la risoluzione di eventuali problemi deve essere deciso dai paesi affacciati su di esso, non da potenze esterne. All'epoca, il bersaglio della Cina era l'Unione Sovietica. Oggi, gli Stati Uniti.

L'approccio cinese al triangolo Pechino-Teheran-Washington è oggi caratterizzato dall'alternarsi di offerte di cooperazione con gli Stati Uniti e l'adozione di misure mirate ad aiutare l'Iran a resistere alla pressione statunitense. Questo è particolarmente evidente nel caso delle trattative per il Piano d'azione congiunto globale (più noto secondo l'acronimo in inglese *Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), approvato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 20 luglio 2015, e dopo il ritiro statunitense dallo stesso pochi anni più tardi.

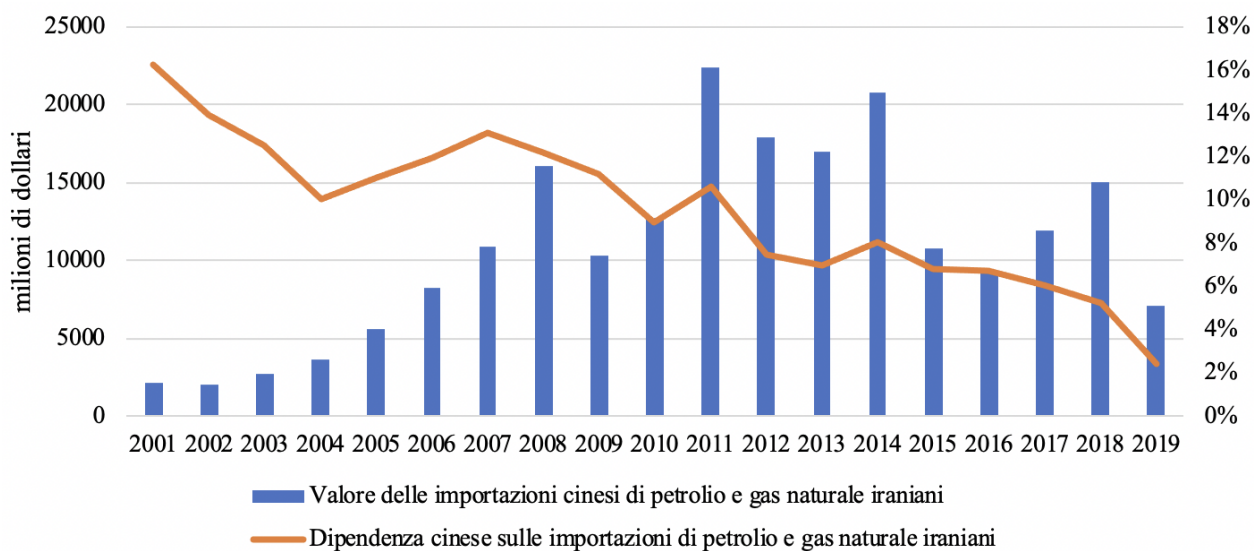
La Cina ha avuto un ruolo fondamentale come mediatore tra Washington e Teheran. Da una parte, essa ha appoggiato le quattro risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che imponevano una serie di sanzioni sull'Iran, dall'altra ha contribuito al ridimensionamento della portata delle sanzioni. La risoluzione numero 1929 del 2010 è un chiaro esempio di come la Cina sia riuscita a mitigare le proposte iniziali per proteggere gli interessi cinesi e ridurre i danni a carico dell'economia iraniana. Insieme alla

⁸ Il ChinaMed Index è calcolato utilizzando vari dati ed indicatori per quantificare il livello di interesse economico, politico e militare cinese nei confronti di un paese o una regione. Per sapere di più sui dati e la metodologia alla base del ChinaMed Index: <https://www.chinamed.it/chinamed-data/about-the-data>.

⁹ John W. Garver, *China's Quest: The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China* (Oxford University Press, 2016), pag. 338.

Russia, la RPC ha bloccato ogni proposta che avrebbe interrotto gli scambi di petrolio dai porti iraniani al proprio paese, necessari per tenere in vita l'economia iraniana.

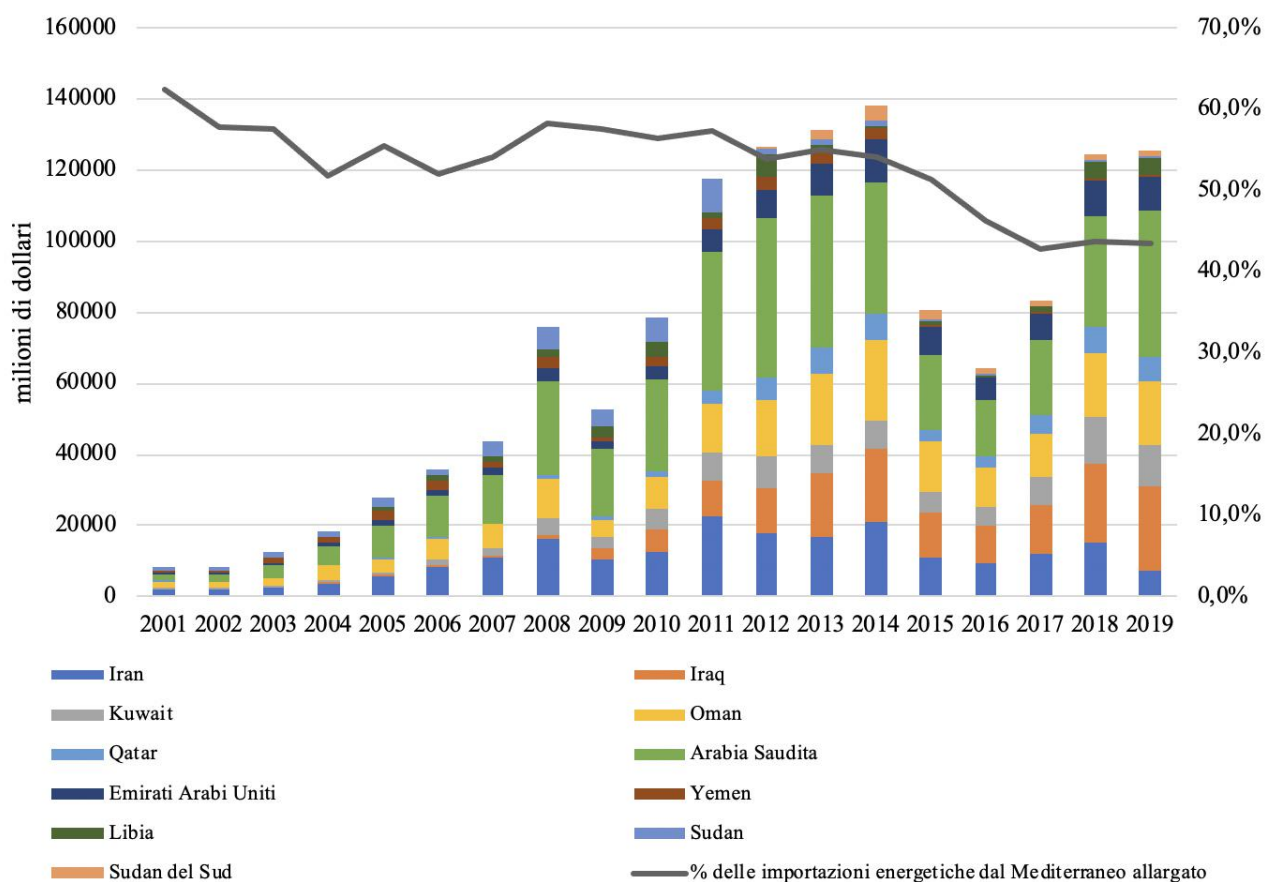
Figura 30. Il commercio di petrolio e gas naturale tra Cina e Iran



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati UNCTAD

Allo stesso tempo, Pechino ha esercitato la sua pressione diplomatica attraverso almeno diciassette incontri fra i rappresentanti dei due governi fra il mese di giugno 2013 e il 20 luglio 2015, data dell'approvazione della risoluzione numero 2231 dell'ONU, per convincere Teheran a cooperare con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e risolvere le crescenti preoccupazioni riguardo la possibile militarizzazione del programma nucleare. Alla base di questi dialoghi vi era il Piano d'azione congiunto del novembre 2013, in cui il coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza nelle negoziazioni condotte dai cosiddetti P5+1 (Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti; più la Germania) era chiaramente incluso fra i requisiti necessari per il raggiungimento di un accordo. La firma del JCPOA ha di fatto eliminato il più grande ostacolo all'espansione delle relazioni economiche tra Iran e Cina. Tra il 2016 e 2018 sono stati effettuati numerosi investimenti cinesi in Iran nel contesto della BRI. Fra questi è importante ricordare l'accordo fra il governo iraniano e l'azienda d'investimenti pubblica cinese CITIC Group per lo sviluppo della rete ferroviaria iraniana, e l'acquisizione da parte della CNPC Corporation del 30% delle quote del consorzio dedicato allo sviluppo dei giacimenti di gas naturale South Pars. La quota di CNPC è poi salita all'80% in seguito al ritiro di Total nel 2018.

Figura 31. Valore e dipendenza cinese dalle importazioni di gas naturale e petrolio dai principali produttori della regione del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati UNCTAD

Se con l'approvazione della risoluzione numero 2231 la Cina era riuscita a "mettere in sicurezza" l'Iran, tutto è cambiato nel maggio 2018, quando Trump ha deciso di ritirare gli Stati Uniti dal JCPOA. Ciò, insieme all'inasprimento della guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina, ha causato una divergenza nel comportamento del governo e delle aziende cinesi.¹⁰ Da un lato, le aziende cinesi, che non possono permettersi di essere sanzionate dagli Stati Uniti, hanno gradualmente ridotto la propria presenza in Iran e anche le importazioni cinesi di petrolio dall'Iran si sono ridotte drasticamente (Figura 31), ma non si sono fermate.¹¹ Pechino ha continuato a cercare modi sempre più elaborati - dal baratto di merci all'uso della Banca Kunlun, controllata dal gigante petrolifero cinese CNPC - per mantenere vivi i contatti commerciali con l'Iran, ma la situazione non è cambiata in maniera sostanziale. Dall'altro lato, la pressione esercitata dagli Stati Uniti su Iran e Cina sembrerebbe aver spinto i rispettivi governi verso una maggior collaborazione politica e diplomatica. Esempi recenti di ciò sono la condanna da parte della Cina dell'uccisione del generale Qassem Soleimani il 3 gennaio 2020 per mano degli Stati Uniti

¹⁰ Mohsen Shariatinia, "Iran and China: Return to Triangular Relations", in *ChinaMed Report 2019*, https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf.

¹¹ Simon Watkins, "Despite official reports, China has been hoarding Iranian crude oil", *Oil Price*, 3 agosto 2020, <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Despite-Official-Reports-China-Has-Been-Hoarding-Iranian-Crude-Oil.html>.

e il rinnovato supporto all'Iran contro le sanzioni USA.¹² Allo stesso tempo, l'Iran non solo sostiene apertamente le politiche cinesi riguardanti Taiwan e il Mar Cinese Meridionale, ma è rimasto per lo più neutrale nella questione uigura. Inoltre, la Cina è sempre più il principale punto di riferimento della "Look East Policy" iraniana, attraverso la quale il governo di Teheran cerca di espandere le proprie relazioni politiche ed economiche in Asia Centrale e nel Sud-Est asiatico.¹³ Questa sintonia a livello diplomatico si è tradotta in un ampliamento delle relazioni anche a livello militare, come evidenziato dall'esercitazione congiunta tra Iran, Cina e Russia svoltasi a fine dicembre 2019 nello Stretto di Hormuz. Sebbene Russia e Cina abbiano definito questa esercitazione come "un'operazione di routine", i media e gli ufficiali militari iraniani ne hanno sottolineato il ruolo strategico nello sviluppo della sicurezza regionale e per la posizione geopolitica dell'Iran in Medio Oriente.

Inoltre, Cina e Iran recentemente hanno iniziato a negoziare la firma di un piano per la cooperazione bilaterale della durata di 25 anni. Questo piano era già stato oggetto di discussione durante la visita di Xi Jinping in Iran nel 2016, ma fonti iraniane indicano in maniera generica che esso era stato messo da parte a causa della mancanza di *momentum* politico. Sembra che sia stato il lavoro congiunto di burocrati ed esperti cinesi ed iraniani che ha riportato questo piano in cima all'agenda diplomatica dei due paesi. L'accordo, il cui testo finale è stato pubblicato a luglio 2020, ha suscitato molto scalpore e critiche da parte dei media iraniani, i quali accusano il governo iraniano di aver firmato in segreto un testo che minerebbe la sovranità e gli interessi nazionali del paese. In realtà, da quanto si evince dal testo reso pubblico (che costituisce solo la parte iraniana dell'accordo, il governo cinese non avrebbe ancora perfezionato quanto di sua competenza), l'accordo costituirebbe la base per un'estesa *partnership* strategica negli ambiti delle nuove tecnologie, dello sviluppo infrastrutturale, della collaborazione economica e commerciale, con un incoraggiamento degli investimenti cinesi nelle zone economiche speciali in Iran e garantendo alla Cina la priorità nell'acquisto di petrolio iraniano, come anche collaborazioni di vario genere nell'industrie militari e nelle operazioni di anti-terrorismo.¹⁴ Esperti e politici iraniani favorevoli all'accordo ne sottolineano l'importanza fondamentale per l'economia iraniana e ribadiscono che l'espansione dei rapporti con la Cina rappresenta l'unica alternativa per l'Iran di uscire dall'isolamento, dal momento che le relazioni con l'Occidente, soprattutto con l'Europa, non sembrano destinate a migliorare.

Più in generale, è importante notare come la percezione iraniana della Cina sia cambiata. Prima del fallimento del JCPOA, il dibattito in seno all'establishment politico iraniano vedeva l'ala conservatrice, ferma sostenitrice delle relazioni con la Cina – il cui modello di sviluppo economico non pone il rischio di riforme politiche – contrapposta alla galassia "progressista", storicamente più incline a un'apertura dei rapporti diplomatici ed economici con l'Occidente. Con il nuovo accordo di cooperazione, le posizioni sembrano essersi ribaltate: mentre i maggiori sostenitori dell'accordo, e dell'operato del Ministro degli Esteri Mohammad Javad Zarif, appartengono alle fazioni moderate e "progressiste", i più critici verso l'accordo nel dibattito interno sono per lo più conservatori radicali, come l'ex Presidente Mahmud Ahmadinejad, che pure aveva basato la politica estera del suo secondo mandato presidenziale proprio sull'espansione dei rapporti con la Cina. Se le posizioni degli esponenti politici possono essere giustificate dalla ricerca del consenso popolare alla vigilia delle nuove elezioni presidenziali, il nuovo

¹² Maria Grazia Giuffrida, "The assassination of Qassem Soleimani and the growing tension between Iran and the United States, as seen from Beijing", *ChinaMed*, 28 gennaio 2020, <https://www.chinamed.it/publications/the-assassination-of-qassem-soleimani-and-the-growing-tension-between-iran-and-the-united-states-as-seen-from-beijing>.

¹³ Sattar Mohammadi-Talvar, برنامه 25 ساله همکاری با چین و آینده عضویت ایران در پیمان شانگهای, ستار محمدی تلوار, [Il programma di collaborazione di 25 anni con la Cina e il futuro dell'Iran come membro della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai], *IRNA*, 19 luglio 2020, www.irna.ir/news/83856929/.

¹⁴ Jacopo Scita, "The China-Iran 25-Year Cooperation Deal Needs a Sober Assessment", *ISPI online*, 15 luglio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/china-iran-25-year-cooperation-agreement-needs-sober-assessment-26949>.

atteggiamento pro-Cina di moderati e “progressisti” potrebbe confermare, ancora una volta, sia il ruolo fondamentale della Cina per l’Iran, sia la profonda frustrazione iraniana nei confronti dell’Europa.

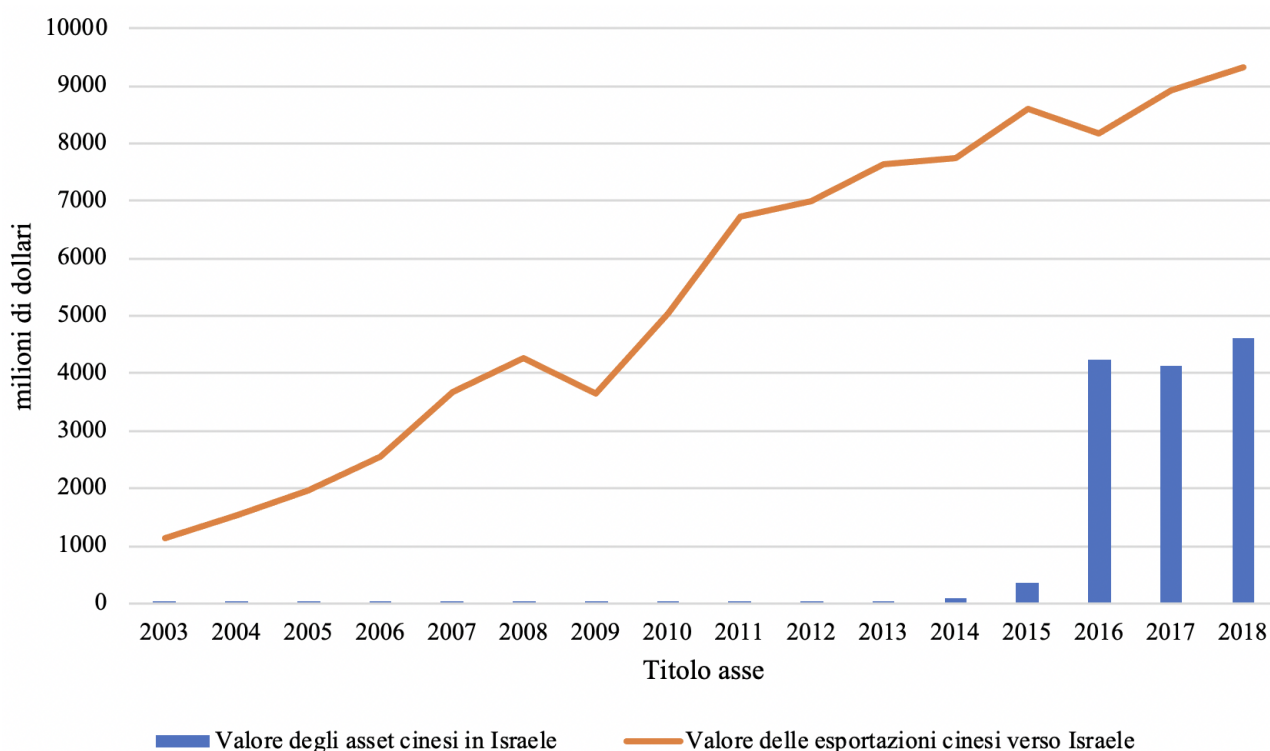
Israele

Dal 1992, anno in cui RPC e Israele hanno stabilito relazioni diplomatiche, i rapporti tra i due paesi hanno continuato ad intensificarsi, culminando, nel corso della visita di Stato del Primo Ministro israeliano Netanyahu in Cina nel marzo 2017, con la firma di un “Partenariato strategico per l’innovazione”. In generale, le relazioni sino-israeliane si basano su tre pilastri: cooperazione economica, sviluppo tecnologico e, in maniera minore, cooperazione culturale. Ciò è reso possibile grazie all’approccio pragmatico che entrambi i paesi hanno nei confronti delle loro posizioni divergenti su delicate questioni regionali. Se la Cina continua a sostenere gli avversari di Israele in Medio Oriente, soprattutto Iran e Iraq, essa lo fa in maniera molto cauta, evitando che le sue azioni vengano interpretate in chiave anti-israeliana. Israele ha accettato questa realtà di fatto e cerca di evitare che ciò giunga a intaccare lo sviluppo delle sue relazioni con la Cina.

Fin dai primi anni in seguito allo stabilimento delle relazioni diplomatiche, grande attenzione è sempre stata riservata alla cooperazione economica e alle sue ricadute sulle relazioni tra Tel Aviv e Washington. Ad esempio, alla storica visita, nell’aprile del 2000, del Presidente cinese Jiang Zemin in Israele, seguì, pochi mesi dopo, nel luglio 2000, l’annullamento da parte di Israele della vendita del sistema radar *Phalcon* alla Cina a causa delle pressioni statunitensi. Nonostante ciò, i contatti tra leader cinesi e israeliani hanno continuato ad intensificarsi.

Nell’ultimo decennio, in particolare in seguito alla crisi finanziaria globale (2008-2012) e con l’inizio del secondo mandato di Benjamin Netanyahu nel 2009, gli scambi economici sono aumentati attraverso nuove modalità di collaborazione, tra cui significativi investimenti cinesi in aziende e infrastrutture israeliane (Figura 32). Uno degli investimenti più di rilievo riguarda l’acquisizione nel 2014 da parte della multinazionale cinese Bright Food del 56% delle azioni di Tnuva, la più grande azienda lattiero-casearia israeliana. L’anno successivo, lo Shanghai International Port Group ha vinto una gara per operare nel porto di Haifa e nel 2019 la stessa società ha ottenuto la gestione del Bay Terminal per 25 anni (a partire dal 2021). Nel giugno del 2015, Fosun International ha annunciato l’intenzione di acquisire il 52% delle azioni di Phoenix, una delle principali compagnie di assicurazioni e servizi finanziari in Israele. A causa delle critiche mosse contro l’acquisizione e le preoccupazioni riguardanti le questioni di sicurezza, tuttavia, la società cinese ha abbandonato i negoziati a febbraio 2016.

Figura 32. Crescita della presenza cinese in Israele



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati del Ministero delle Finanze della RPC e UNCTAD

Col crescere dell'influenza della RPC nelle dinamiche globali, le relazioni tra Cina e Stati Uniti sono progressivamente deteriorate. Washington ha iniziato a percepire le azioni e le iniziative cinesi sempre più come il tentativo di stabilire un nuovo ordine mondiale alternativo a quello dominato dagli Stati Uniti. Con la guerra commerciale fra Washington e Pechino, il maggior coinvolgimento cinese nell'economia israeliana ha comportato anche una crescente tensione tra Israele e Stati Uniti. Gli investimenti cinesi nel porto di Haifa sono diventati così sia una vetrina per la collaborazione sino-israeliana, che fonte di grande frustrazione per gli USA. Donald Trump ha chiesto esplicitamente a Israele di limitare il coinvolgimento cinese nelle infrastrutture israeliane in cambio del riconoscimento della sovranità israeliana sulle Alture del Golan.¹⁵ Riguardo a ciò, i media, gli esperti e i politici israeliani si posizionano su due fronti.¹⁶ Da un lato, vi sono coloro che vedono la Cina come una minaccia alla sicurezza israeliana, sia perché temono il coinvolgimento di società cinesi in settori chiave dell'economia israeliana, sia perché paentano il rischio che le stesse possano rafforzare i nemici di Israele, eventualmente anche trasferendo tecnologie acquisite tramite la cooperazione con aziende israeliane. Inoltre, c'è timore che la collaborazione con la Cina possa danneggiare le relazioni con gli Stati Uniti. Questa posizione viene spesso espressa da membri o ex membri dell'*intelligence* e forze armate. Sul versante opposto si trovano quanti vedono nella Cina una grande opportunità economica e ritengono che i problemi di sicurezza possano essere minimizzati attraverso adeguati strumenti legislativi, che però non devono essere discriminatori, né eccessivamente restrittivi per evitare di "scoraggiare" le società

¹⁵ ייפגע הביטחוני השיתוף - סין את תגבילו לא אם: נתניהו על איים טראמפ [Trump minaccia Netanyahu: se non limiti la Cina, la nostra cooperazione in materia di sicurezza sarà a rischio], *Maariv*, 14 aprile 2019, <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-694369>.

¹⁶ Ori Sela e Brandon Friedman, "Sino-Israeli Relations: Challenges and Growing Ties", in *ChinaMed Report 2019*, https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf.

cinesi. Associazioni di imprenditori e parte della burocrazia statale, come il Ministero delle Finanze, sono spesso identificati dai media israeliani fra chi sostiene questa posizione.¹⁷

In ogni caso, la Cina è il secondo partner commerciale di Israele fin dal 2009. Nel 2019 gli scambi commerciali fra i due paesi hanno raggiunto un valore complessivo di 14,6 miliardi di dollari (9,5 miliardi di dollari di esportazioni cinesi verso Israele e 5,1 miliardi di importazioni cinesi da Israele). Le esportazioni israeliane verso la Cina comprendono principalmente componentistica elettronica (poco più del 50% delle esportazioni israeliane), a cui si aggiungono attrezzature tecnologiche, sostanze chimiche, minerali e macchinari. Inoltre, Israele ha aderito alla AIIB fin dalla sua inaugurazione nel 2015.

Infine, per quanto riguarda la questione palestinese, Pechino in passato ha appoggiato l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP). Nonostante l'intensificarsi delle relazioni commerciali con Israele, la Cina mostra ancora un certo supporto per la creazione di uno stato palestinese in base ai confini del 1967 e con Gerusalemme Est come capitale. A livello ufficiale, Pechino ha proposto un piano in quattro punti per la risoluzione del conflitto tra Israele e Palestina in due occasioni, sia nel 2013 che nel 2017. Nel piano del 2013 la proposta consisteva nella creazione di uno stato indipendente per la Palestina e la coesistenza pacifica con Israele, l'uso della negoziazione come unico mezzo per la risoluzione del conflitto, supporto per il concetto di "terra in cambio di pace" (ossia il ritiro di Israele dai territori occupati in cambio del riconoscimento da parte degli stati arabi) e, infine, la promozione del ruolo della comunità internazionale nel guidare il processo di pace. Il piano del 2017 è simile, ma tuttavia più vago e meno esplicito nel promuovere l'indipendenza palestinese. Questo cambiamento può essere spiegato almeno in parte dalla crescente attenzione cinese nei confronti della capacità d'innovazione tecnologica israeliana. In generale, Israele gode di un'immagine molto positiva nei media cinesi, che solitamente descrivono il paese come una potenza tecnologica e un modello da imitare. In ogni caso, gli analisti cinesi continuano a mostrare preoccupazione per la situazione palestinese, soprattutto alla luce delle recenti decisioni di Trump per quanto concerne Israele, e sono spesso critici nei confronti delle politiche perseguite dal governo israeliano che vengono lette come una mossa politica per guadagnare il supporto degli elettori più conservatori.¹⁸

Turchia

Agli occhi di Pechino la Turchia – membro della NATO e cerniera geopolitica tra Asia ed Europa – è un paese cruciale non solo per la stabilità regionale, ma anche per la stabilità interna della Cina stessa, nella sua qualità di punto di riferimento culturale e politico dei movimenti separatisti uiguri. La Turchia è anche un mercato rilevante per le aziende cinesi. Dopo anni di crescita costante, dal 2013 il valore annuo medio delle esportazioni cinesi verso la Turchia si attesta sui 18 miliardi di dollari.

Nonostante le dichiarazioni di amicizia e intesa da parte del governo cinese e turco, tuttavia, le relazioni fra i due paesi sono caratterizzate da una profonda ambiguità. Sebbene il governo turco sostenga la politica cinese di "un paese, due sistemi" e cerchi di accentuare il carattere economico dei rapporti sino-turchi, il problema dei migranti uiguri in Turchia persiste. Ad esempio, nel 2015 il Presidente Recep Tayyip Erdoğan ha affermato che la Turchia avrebbe continuato ad accogliere gli uiguri. Anche il Ministro degli Esteri turco ha espresso preoccupazione nei confronti di alcuni rapporti che segnalavano il divieto in Cina di digiunare durante il Ramadan. Anche se si tratta di commenti meno critici rispetto

¹⁷ Per esempio: "March 2019 - The Mediterranean region looks at China", in *ChinaMed Observer*, <https://www.chinamed.it/observer/march-2019-2020>.

¹⁸ Gu Zhenglong, "Gu Zhenglong: «shiji jiaoyi» rang yi ba shuangfang yilu chong zhong" "顾正龙：「世纪交易」让以巴双方疑虑重重" [Gu Zhenglong: sia Israele che i palestinesi hanno dubbi riguardo l'«Accordo del Secolo»], *Cfisnet*, 17 giugno 2019, <http://comment.cfisnet.com/2019/0617/1316448.html>.

all'accusa di genocidio lanciata da Erdoğan nel 2009, essi hanno contribuito al radicamento di un sentimento anti-cinese in Turchia che è sfociato in proteste per dimostrare vicinanza al popolo uiguro.

In campo militare sono stati siglati accordi importanti tra Cina e Turchia, anche se non sono mancate occasioni di attrito. Nel 2009, il generale turco Hasan Aksay ha incontrato il suo corrispettivo cinese, il generale Ge Zhengfeng, concordando un aumento delle esercitazioni militari congiunte come l'*Anatolian Eagle* del 2010, la prima esercitazione dell'Esercito Popolare di Liberazione con un paese NATO. Nel 2015, tuttavia, la decisione turca di eliminare la China Precision Machinery Import-Export Corporation dalla lista dei possibili fornitori del nuovo sistema missilistico antiaereo turco ha evidenziato i limiti della cooperazione militare fra i due paesi.

In seguito al colpo di stato fallito del 2016, la Turchia si è mossa per cementare i rapporti con la Cina. In larga parte questo è dovuto al raffreddamento dei rapporti con l'Unione Europea e gli Stati Uniti, irritati per alcune misure di politica interna ed estera intraprese da Erdoğan e per le sue dichiarazioni circa il coinvolgimento occidentale nel tentato golpe. Il 3 agosto 2016, invece, il Vice-Ministro degli Esteri cinese Zhang Ming si è recato in Turchia a dimostrare il supporto cinese per il Presidente Erdoğan e il governo turco. Gli incontri di alto livello sono proseguiti, per esempio, con l'incontro avvenuto il 18 aprile 2017 – poco dopo il referendum costituzionale del 16 aprile, che ha confermato la transizione del sistema politico turco da un assetto di tipo parlamentare a uno di tipo presidenziale – tra la Vice-Premier della Repubblica Popolare Cinese Liu Yandong, il Presidente Erdoğan e il Primo Ministro Binali Yıldırım.

In generale, nonostante le tensioni sulla questione degli uiguri, Pechino ha mantenuto un basso profilo negli affari turchi sia per la sua tradizionale adesione al principio di “non-interferenza”, che perché la stabilità in Turchia è vista come importante per il mantenimento della stabilità nel Medio Oriente. Allo stesso tempo, i media cinesi hanno spesso mostrato scetticismo nei confronti dell'attivismo turco in politica estera, specialmente in Libia e Siria, vedendo la strategia turca come un tentativo di riposizionarsi quale potenza regionale indipendente dall'influenza occidentale, pur non avendo le risorse e le capacità per sostenere tale ruolo.¹⁹ In maniera sorprendentemente simile ai loro colleghi occidentali, gli esperti cinesi sono critici anche nei confronti del ritorno della religione al centro della politica e della società turca prodotto dalle politiche perseguite da Erdoğan.²⁰ Questo fenomeno è visto dalla Cina anche come una delle cause di quelle che vengono percepite come fastidiose intromissioni turche negli affari della regione dello Xinjiang e, quindi, come un fattore di instabilità nelle relazioni fra i due paesi.²¹

A conferma di ciò, è rilevante quanto avvenuto nel febbraio del 2019: in un discorso alle Nazioni Unite, il Ministro degli Esteri turco Mevlüt Çavuşoğlu ha espresso preoccupazione riguardo il trattamento degli uiguri e dei musulmani in Cina. Poco dopo, Pechino ha temporaneamente chiuso il proprio consolato ad Izmir e invitato i cittadini cinesi ad evitare di visitare la Turchia a causa di potenziali

¹⁹ Si veda, ad esempio, Tang Jianduan, “Tu'erqi cong zuoyou-fengyuan dao zuozhi-youchu” “土耳其从左右逢源到左支右绌” [Turchia, dall'inferno al paradiso], *Xinmin Evening News*, 18 febbraio 2019, <http://newsxmwb.xinmin.cn/world/2019/02/18/31489493.html>.

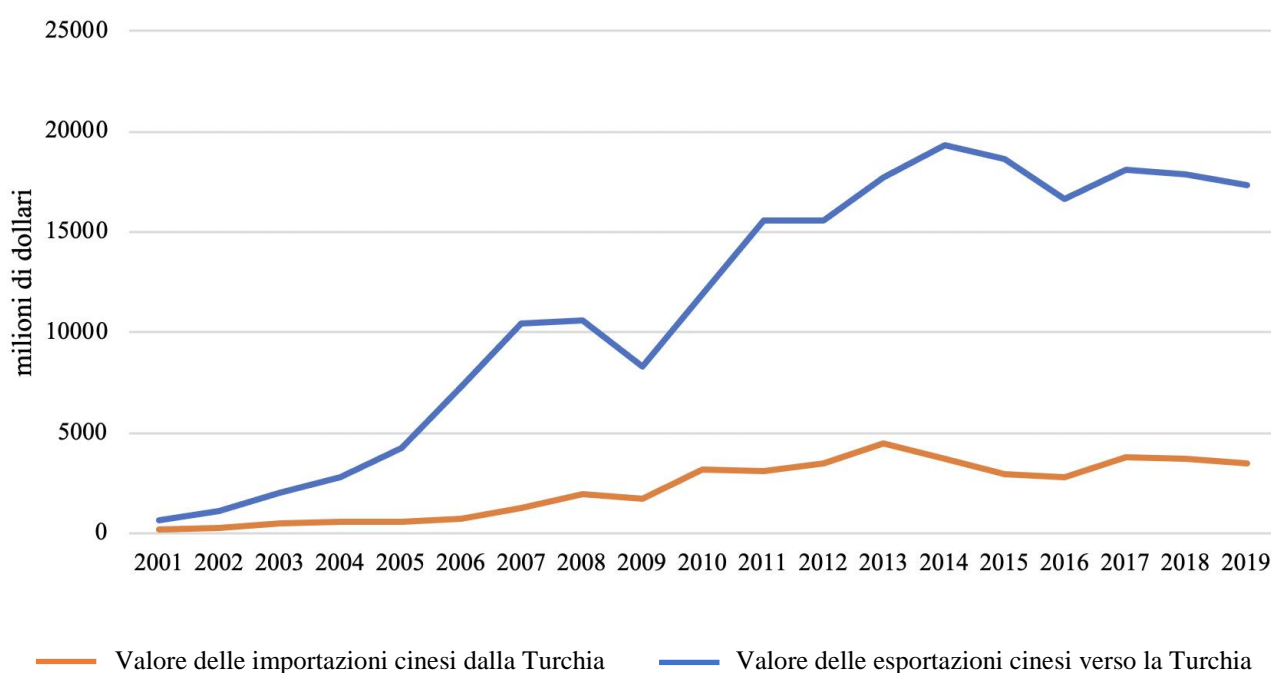
²⁰ Chen Jing, “Zhuanjia: «baokong changtaihua» Tu'erqi zhujian «Zhongdonghua»” “专家:暴恐·常态化·土耳其逐渐·中东化” [Opinione dell'esperto: il terrorismo viene “normalizzato” e la Turchia sta gradualmente “diventando un paese del Medio Oriente”], *China Youth Daily*, 4 gennaio 2017, <https://wxn.qq.com/cmsid/2017010402504500>.

²¹ “Sheping: keguan renshi Tu'erqi, zhunque bawo Zhong-Tu guanxi” “社评: 客观认识土耳其, 准确把握中土关系” [Editoriale: Giudicare la Turchia in maniera obiettiva e valutare correttamente lo status delle relazioni Sino-Turche], *Global Times*, 19 agosto 2018, <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-08/12765879.html>.

minacce alla loro incolumità. Allo stesso tempo, Ankara è stata apertamente accusata dai media cinesi di voler imitare i paesi occidentali nella loro difesa dei diritti umani.²²

Con la diffusione della pandemia da Covid-19 all'inizio del 2020, la Turchia, come altri paesi del mondo, è diventata un obiettivo della diplomazia sanitaria cinese. Diverse istituzioni cinesi hanno infatti contribuito allo sforzo turco di contenere il contagio e mitigare gli effetti della crisi sanitaria, inviando attrezzature e materiale medico e aiuti finanziari, mentre le istituzioni cinesi e turche hanno mantenuto contatti ad alto livello. Nonostante ciò, molti media turchi hanno fortemente criticato la Cina per la sua gestione della pandemia, segno che l'opinione turca nei confronti della Cina resta quantomeno incerta.²³

Figura 33. Le relazioni commerciali sino-turche



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati UNCTAD

Le relazioni economiche fra i due paesi sono il riflesso delle relazioni a livello politico: problemi di fondo persistono nonostante i tentativi di rafforzarle. La Turchia vede nella RPC non solo un partner e una cruciale fonte di capitali, ma anche un modello da emulare per quanto riguarda le politiche di sviluppo economico. Ankara è partner di dialogo nella Shanghai Cooperation Organization dal 2012 e partecipa attivamente al progetto delle “Nuove Vie della Seta” e all’AIIB. Tramite queste istituzioni, la Cina ha investito 750 milioni di dollari nel progetto di linea ferroviaria ad alta velocità Istanbul-Ankara, che prevede anche il trasferimento di tecnologia nel Paese. Il consorzio formato da COSCO, China Merchants Holdings International e China Investment Corporation ha investito 920 milioni di dollari per acquisire la quota di maggioranza, il 65%, del porto di Kumport in Turchia. Inoltre, Ankara

²² Cao Jie, Qing Mu, e Fan Lingzhi, “Niuqu shishi mohei Zhongguo Tu'erqide diqi laizi na?” “扭曲事实抹黑中国 土耳其的底气来自哪?” [Rigirare i fatti per discreditarla Cina, da dove viene il coraggio della Turchia?], *Global Times*, 12 febbraio 2019, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2019-02/14287861.html?agt=62>.

²³ Progetto ChinaMed, <https://www.chinamed.it/tag/turkey>.

rappresenta un paese importante per la AIIB, che nel 2018 ha finanziato progetti in Turchia per un valore totale di 1,4 miliardi di dollari, rendendo il paese il terzo mercato più grande per investimenti della Banca dopo India ed Indonesia. Nel 2012, peraltro, Cina e Turchia hanno firmato un accordo per effettuare finanziamenti attraverso *swap* di valuta, che è stato poi esteso nel 2015. La Cina ha anche trasferito quantità significative di valuta estera alla Turchia nella cornice di questo accordo in momenti politicamente salienti come le elezioni comunali di Istanbul del giugno 2019.²⁴ Le esportazioni turche verso la Cina si attestavano attorno ai 3,5 miliardi di dollari nel 2019, con la Cina che rappresenta la maggior fonte di importazioni della Turchia (Figura 33). Il deficit commerciale (circa 14 miliardi di dollari nel 2019) rimane un problema, ma, poiché le due economie hanno strutture diverse, è difficile immaginare un portfolio d'esportazioni turco che possa colmare questo divario. I flussi d'investimenti, in particolare nell'ambito della Belt and Road Initiative, sommati a un incremento del turismo cinese, potrebbe contribuire a migliorare la situazione.

In questo quadro, è interessante notare che non manca in Turchia chi vede un'opportunità economica nella pandemia da Covid-19 e nell'inasprimento delle relazioni sino-statunitensi. Per esempio, secondo la *Dünya Gazetesi*, importante quotidiano commerciale turco, la Turchia potrebbe diventare un fornitore alternativo alla Cina in settori come il turismo, la costruzione navale e la produzione chimica e tessile.²⁵ Altri hanno sostenuto che la scossa alle filiere produttive, soprattutto con la rivalutazione della presenza di alcune società in Cina, aiuterà l'economia turca a riposizionarsi anche come concorrente della RPC.²⁶ La pandemia potrebbe quindi portare effetti positivi inaspettati per l'economia turca, che in anni recenti ha visto ridursi significativamente il ritmo di crescita.

Libia

Prima del 2011, la Libia era un mercato piuttosto importante per la Cina, specialmente nei settori delle infrastrutture, dell'energia e delle telecomunicazioni, con un totale di 75 società cinesi coinvolte in circa 50 progetti. Lo scoppio della guerra civile nel 2011, l'evacuazione di 36.000 cittadini cinesi e il successivo intervento NATO sono stati eventi che hanno fortemente influenzato l'approccio di Pechino al paese nordafricano e alla regione nel suo complesso. A livello economico, fonti cinesi stimano che la crisi libica abbia causato una perdita di 18,8 miliardi di dollari in contratti persi (Figura 34), oltre a 1,5 miliardi in danni a macchinari e strutture di proprietà cinese.

Oltre ad ingenti perdite economiche, la crisi libica ha avuto un forte impatto sullo sviluppo sia militare che diplomatico cinese. In ambito militare, l'evacuazione dei 36.000 cittadini cinesi in Libia e le difficoltà legate ad un'operazione di tale portata in un territorio così distante dalla Cina hanno evidenziato come l'Esercito Popolare di Liberazione avesse bisogno di espandere il proprio concetto di sicurezza per incorporare tra le proprie missioni operazioni militari diverse dalla guerra.²⁷ La decisione di aprire la prima base militare cinese a Gibuti è in larga parte dovuta a quanto successo in Libia e, più tardi, nel 2015, in Yemen.

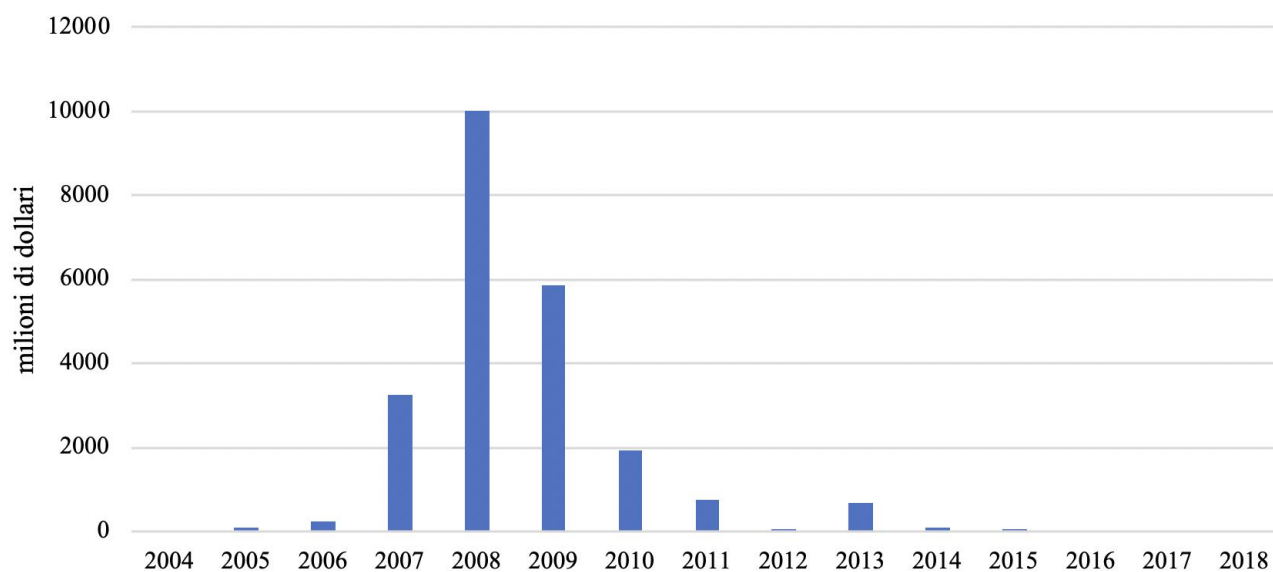
²⁴ Tugrul Keskin e Michael McCall, "The Long-Standing Struggle of Janus-Faced Relations: China and Turkey in the 21st Century, Moving Forward?", in *ChinaMed Report 2019*, https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf.

²⁵ "Çin'den kopan sipariş Türkiye'ye yöneliyor" [La produzione si sposta dalla Cina alla Turchia], *Dünya Gazetesi*, 18 febbraio 2020, <https://www.dunya.com/ekonomi/cinden-kopani-siparis-turkiyeye-yoneliyor-haberi-462820>.

²⁶ Ahmet Faruk Isik, "Turkey's perception of China before and after COVID-19", *ChinaMed*, 27 luglio 2020, <https://www.chinamed.it/publications/turkeys-perception-of-china-before-and-after-covid-19>.

²⁷ Andrea Ghiselli (2018), "La crisi libica del 2011 e la riforma dell'Esercito popolare di liberazione. Implicazioni per la diplomazia italiana in Nord Africa e Medio Oriente", *OrizzonteCina*, 9, 2, <https://www.twai.it/articles/la-crisi-libica-del-2011-e-la-riforma-dellesercito-popolare-di-liberazione-implicazioni-per-la-diplomazia-italiana-in-nord-africa-e-medio-oriente/>. Si veda anche la sezione 1.3 di questo Approfondimento.

Figura 34. Valore dei contratti firmati da società di ingegneria e costruzione di infrastrutture cinesi in Libia



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica della RPC

A livello diplomatico, l'intervento a guida NATO che ha avuto luogo immediatamente dopo l'approvazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU numero 1973 è stato visto da Pechino come un atto contrario a quanto stipulato nella risoluzione e ha avuto una profonda influenza sull'approccio cinese ad altri casi simili, soprattutto in Siria. La deposizione di Mu' ammar Gheddafi è stata vista come un tentativo di rafforzare l'egemonia occidentale/statunitense, che, oltre a causare danni ingenti agli interessi cinesi, ha destabilizzato l'intera regione. La scelta di non porre il proprio veto nel 2011 era stata influenzata in maniera significativa dalla posizione di organizzazioni regionali come la Lega Araba e l'Unione Africana, che appoggiavano la costituzione di una *no-fly zone*.²⁸ Tuttavia, pochi mesi più tardi, la Cina, insieme alla Russia, ha votato contro risoluzioni che avrebbero ricreato in Siria una situazione simile a quella pre-intervento in Libia, anche al costo di creare frizioni con partner nella regione e provocare forti critiche in Occidente.²⁹

Da allora, la Cina ha adottato un atteggiamento cauto nei confronti del conflitto libico, limitando il proprio coinvolgimento e mantenendo aperto il dialogo con i due centri di potere principali nel paese nordafricano. La Cina si è allineata all'ONU riconoscendo il Governo di Accordo Nazionale (GNA) guidato da Fāyēz al-Sarrāj e, tra il 2016 e il 2020, i diplomatici cinesi si sono incontrati nove volte in questi anni con rappresentanti del GNA. Nel 2018, il Ministro degli Esteri Mohamed Taha Siala ha partecipato all'ottavo meeting del Forum sulla Cooperazione Cina-Africa (FOCAC) a Pechino, dove ha incontrato il Ministro degli Esteri Wang Yi. Durante l'incontro, i due ministri hanno siglato un Memorandum d'Intesa con lo scopo di integrare la Libia all'interno della BRI.

²⁸ "2011 nian 3 yue 22 ri Waijiao bu fayanan Jiang Yu juxing lixing jizhewhui" "2011年3月22日 外交部发言人姜瑜举行例行记者会" [Conferenza stampa del portavoce del Ministero degli Esteri Jiang Yu del 22 marzo 2011], *The Paper*, 22 marzo 2011, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t808563.shtml.

²⁹ "Zhongdong teshi Wu Sike: hanwei zhengyi, Zhongguo lianxu sancu dongyong Anlihui fougjuequan" "中东特使吴思科：捍卫正义，中国连续三次动用安理会否决权" [L'Inviato Speciale per il Medio Oriente Wu Sike: La difesa della giustizia e dei tre veti alle Nazioni Unite], *Beijing Daily*, 21 settembre 2019, <http://www.bjd.com.cn/a/201909/21/WS5d8570f9e4b0081bdfd29bd4.html>.

Allo stesso tempo, Pechino continua ad essere in contatto con il generale Khalifa Haftar, a capo dell'Esercito Nazionale Libico (LNA) con sede a Tobruk. A differenza della Russia, che ha assunto un ruolo sempre più prominente nel conflitto libico, appoggiando Haftar con risorse militari e mercenari, la RPC si è limitata a stringere accordi di tipo economico. Per esempio, nel 2016, lo stesso anno in cui il GNA è stato riconosciuto, alcune imprese statali cinesi hanno siglato degli accordi con il premier del governo di Tobruk Abdullah Al-Thani per la costruzione di nuove infrastrutture logistiche in quella città. Inoltre, l'Esercito Nazionale Libico controlla la maggior parte dei giacimenti di petrolio nell'est della Libia e nel maggio 2018 la società di stato cinese PetroChina ha siglato un accordo con la National Oil Corporation libica per l'acquisto di greggio.

Nonostante gli accordi stretti con entrambe le parti, indipendentemente dalla natura diplomatica o economica, Pechino ha mantenuto un atteggiamento molto prudente, aspettando che le condizioni di sicurezza migliorino. Questa cautela è anche mirata alla creazione di un ambiente politicamente favorevole agli interessi economici cinesi indipendentemente da chi eventualmente riuscirà a vincere il conflitto in corso. In caso di vittoria di al-Sarrāj, la Cina beneficerebbe dell'appoggio dato al governo riconosciuto dall'ONU. Viceversa, qualora dovesse prevalere il generale Haftar, Pechino beneficerebbe comunque dagli accordi stretti in ambito energetico.

Per quanto concerne la risoluzione del conflitto, la Cina ha costantemente sottolineato l'importanza di una soluzione che sia il frutto di dialogo, esortando i vari *stakeholder* ad attenersi alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e ad aderire ai principi “*Libyan-led* e *Libyan-owned*”, a significare la preferenza per un processo di pace che venga guidato dai libici senza interferenze esterne, ribadendo l'uso della diplomazia e il rispetto della Carta dell'ONU per evitare cambi di regime e interventi militari da parte di attori terzi che complicherebbero ulteriormente la situazione libica.³⁰ Dopo la conferenza di Berlino nel gennaio 2020 Pechino ha ribadito i principi di sovranità, indipendenza e integrità territoriale.

In particolare, la situazione in Libia è utilizzata dagli esperti cinesi per esprimere scetticismo nei confronti della politica estera turca, che viene spesso criticata perché percepita come eccessivamente ambiziosa e di nessun beneficio alla stabilità regionale.³¹ Vi è consenso in Cina sul fatto che il coinvolgimento nel conflitto libico da parte di potenze straniere come Turchia e Emirati Arabi Uniti, che appoggiano al-Sarrāj e Haftar rispettivamente, sia un ostacolo verso la pace. Un'altra fonte di preoccupazione per la Cina è infatti la possibile emergenza di organizzazioni terroristiche che possano trarre vantaggio dalla situazione di costante instabilità. Nel caso della Siria, ad esempio, il governo cinese ha affermato che alcuni militanti uiguri hanno combattuto a fianco dei ribelli contro il governo di Bashar al-Assad. La preoccupazione principale non riguarda solo la situazione di instabilità nel Nord Africa e in Medio Oriente, ma anche che i militanti possano tornare in Cina e turbare la stabilità interna, specialmente nello Xinjiang.

Per quanto di basso profilo, la condotta mantenuta dalla RPC sin qui la posiziona in maniera molto equilibrata: il riconoscimento del GNA come governo legittimo della Libia ne rafforza il ruolo in sede ONU e, quindi, amplifica e legittima politicamente l'influenza cinese già garantita dal suo potenziale ruolo nella futura ricostruzione del paese nordafricano, specialmente alla luce dell'adesione della Libia alla BRI. Inoltre, Pechino non avrà alcuna “eredità storica” da gestire, al contrario di Turchia, Russia

³⁰ “Wang Yi Attends a High-level Public Video Conference of the United Nations (UN) Security Council on the Libyan Issue”, *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 8 luglio 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1796699.shtml.

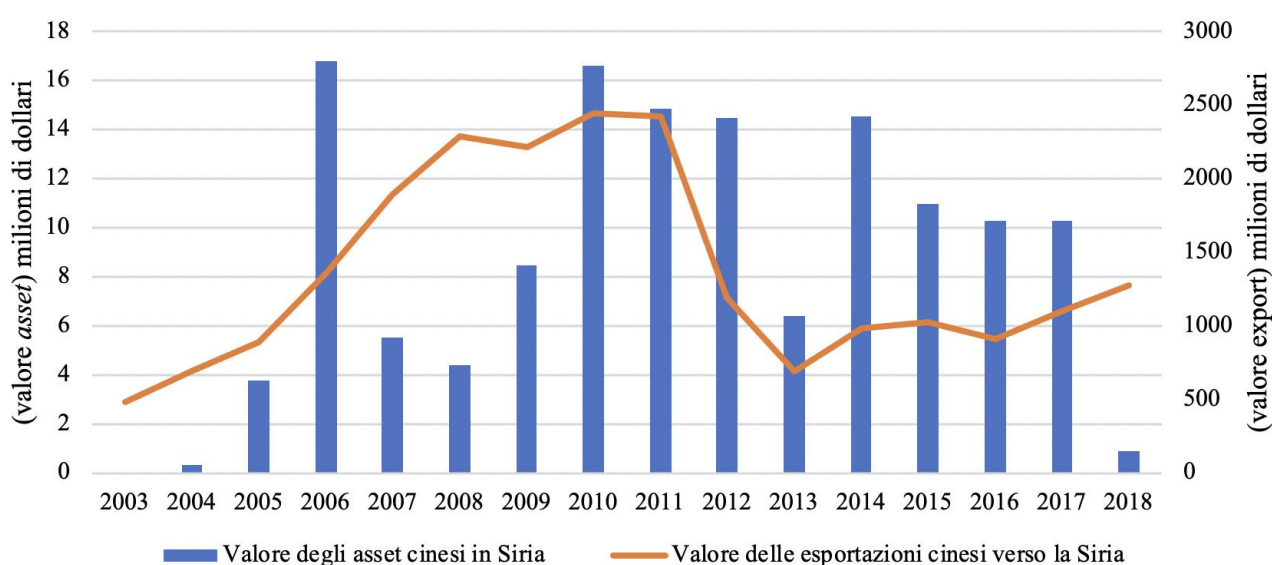
³¹ Pan Xiaojing, “Yanhe you weicheng Libiya wenti xian “guaiquan” “言和又未成 利比亚问题陷怪圈.” [Ancora una volta non c'è pace in Libia], *Xinhua*, 10 giugno 2020, http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/10/c_1126097010.htm.

ed Emirati Arabi Uniti, che appoggiano apertamente e militarmente una fazione o l'altra. Allo stesso tempo, il mantenimento dei contatti con il generale Haftar fa sì che la porta rimanga aperta per il coinvolgimento delle società cinesi nell'industria petrolifera libica.

Siria

La Siria non è un paese particolarmente importante per la Cina, né politicamente, né economicamente (Figura 35). Eppure, Pechino è intervenuta con decisione all'ONU in difesa del regime siriano all'inizio della guerra civile, fra l'autunno del 2011 e la primavera del 2012, e, in misura minore nel 2016, per poi adottare un profilo decisamente più basso negli anni successivi.

Figura 35. Presenza economica cinese in Siria



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it) su dati del Ministero delle Finanze della RPC e UNCTAD

La Cina, insieme alla Russia, ha esercitato il proprio potere di veto in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU tre volte fra l'ottobre del 2011 e il luglio del 2012 per bloccare risoluzioni proposte da Regno Unito, Stati Uniti e Francia volte a censurare e imporre sanzioni economiche contro il governo di Damasco. Cina e Russia hanno votato anche all'Assemblea Generale dell'ONU il 12 febbraio 2012 e al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU il 1° marzo dello stesso anno contro due proposte relative alla Siria. Non c'è dubbio che la RPC abbia agito in questo modo per evitare che, come in Libia, le potenze occidentali potessero utilizzare la copertura di risoluzioni dell'ONU per imporre un cambio di regime.

In seguito, subito dopo l'inizio dell'intervento militare russo, la Cina ha compiuto altre due azioni importanti a sostegno del governo siriano: la visita del neo-nominato inviato speciale del governo cinese per il conflitto siriano, l'Ambasciatore Xie Xiaoyan, nell'aprile 2016, e la visita del Direttore dell'Ufficio per la Cooperazione Militare della Commissione Militare Centrale del PCC, il Contrammiraglio Guan Youfei, qualche mese dopo. Durante il soggiorno a Damasco il Contrammiraglio Guan ha incontrato sia il Ministro della Difesa siriano, il tenente generale Fahd Jasim al-Furayj, con cui si è accordato per rafforzare la cooperazione militare fra i due paesi, che l'allora Direttore del Russian Reconciliation Center for Syria, il tenente generale Sergei Chvarkov.

Anche se queste azioni hanno sicuramente contribuito alla sopravvivenza del regime siriano, è importante sottolineare che il supporto cinese è rimasto essenzialmente diplomatico. Pechino non ha contribuito né truppe né, per quanto si sa, materiale bellico alle forze governative siriane. Inoltre, nonostante quanto scritto in molti media occidentali e siriani, il supporto economico cinese alla Siria è stato finora limitato a quantità modeste di aiuti umanitari. Fonti cinesi sono esplicite nel descrivere la Siria come un luogo particolarmente difficile in cui operare per le società cinesi, una situazione che non si prevede cambierà significativamente alla fine del conflitto.³²

Sebbene Pechino abbia collaborato con Mosca all'ONU per continuare a proteggere il governo siriano, essa ha mantenuto una certa distanza da Russia e Iran, che hanno investito una quantità significativa di risorse economiche e militari a sostegno del governo siriano. Per esempio, rappresentanti del governo cinese hanno partecipato ad alcuni degli incontri ad Astana e Sochi, ma la Cina non è mai diventata uno dei membri ufficiali di tale iniziativa diplomatica. I media cinesi descrivono tale iniziativa al più come un "supplemento" all'attività dell'ONU.³³ Alcuni esperti cinesi hanno evidenziato più volte che il coinvolgimento delle potenze occidentali è necessario se si vuole trovare una soluzione durevole al conflitto siriano.³⁴ Inoltre, mentre la presenza russa in Siria è vista in miglior luce rispetto a quella USA, il ritiro dei soldati di entrambe le potenze viene considerato lo scenario migliore per la Cina, che potrebbe così far valere di più la propria influenza all'interno del Consiglio di Sicurezza.³⁵

In sintesi, la Cina ha due obiettivi interconnessi in Siria. Il primo è impedire la caduta di Assad a causa di pressioni occidentali così come accaduto in Libia con Gheddafi. Ciò creerebbe terreno fertile per gruppi terroristici capaci di minacciare anche la Cina e, allo stesso tempo, altererebbe i già fragili equilibri regionali. Secondo un recente rapporto ONU, 3.300 miliziani uiguri sono parte di due diversi gruppi terroristici in Siria.³⁶ Il secondo obiettivo è fornire copertura diplomatica a Russia e Iran per consolidare ulteriormente la posizione del governo siriano ed effettivamente concludere l'epoca di egemonia statunitense nella regione.

Nonostante l'evidente disinteresse di Pechino nei confronti di un coinvolgimento diretto in Siria, la Cina riveste un ruolo di primo piano nella narrazione governativa siriana. Poiché i media internazionali spesso riportano le dichiarazioni del governo siriano, è importante comprendere questa dinamica per evitare errori di valutazione. Come si evince dall'analisi dei media siriani, la Cina viene vista come un partner strategico e come il principale attore della ricostruzione post-bellica. In generale, la narrazione governativa siriana, composta da frequenti dichiarazioni da parte di alti funzionari di Stato - il Presidente Bashar al-Assad, i suoi consiglieri politici, l'Ambasciatore siriano a Pechino, Imad Mustafa - e notizie sui quelli che appaiono come frequenti incontri tra esponenti governativi siriani e cinesi

³² Si veda, ad esempio, Zhao Chong (2018), "Xuliya zhanhou chongjian ji shichang tanxi" "Siria: ricostruzione e mercato" [Analisi del mercato della ricostruzione siriana], *International Project Contracting & Labour Service*, 11, pp. 46-9.

³³ Si veda, ad esempio, Qingyun Wang e Yitao Sheng, "Xu zhengfu yu fandui pai jiang zai Astana duihua. Zhongguo Waijiaobu: wang qude tupu" "Il governo cinese spera di fare progressi importanti", *China Daily*, 20 gennaio 2017, http://cn.chinadaily.com.cn/2017-01/20/content_28013987.htm.

³⁴ Si veda, ad esempio, Li Jiabao, "Meiguo zai Xuliya beibian yuanyuan hualue" "Gli Stati Uniti sono stati marginalizzati in Siria?", *People's Daily*, 19 febbraio 2019, <http://world.people.com.cn/n1/2019/0219/c1002-30805257.html>.

³⁵ Yao Quan (2018), "Mei, E zai Xuliya weiji zhongdi nuofu boyi lun xi - Jian lun Zhongguode zhanlue xuanze fang'an" "La situazione in Siria: un'analisi della rivalità tra Stati Uniti e Russia - Una discussione sulle opzioni strategiche della Cina", *Forum of World Economics & Politics*, 5, p. 57-76.

³⁶ Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, "Letter Dated 20 January 2020 from the Chair of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities Addressed to the President of the Security Council", United Nations Digital Library, 20 gennaio 2020, <http://digitallibrary.un.org/record/3848705>.

contiene due messaggi fondamentali.³⁷ Il primo è che la Siria è a tutti gli effetti un paese normale, non uno stato paria: anche se sta attraversando un momento difficile a causa dell'aggressione occidentale, le sue istituzioni, la vita sociale e gli scambi internazionali si svolgono secondo le modalità ordinarie. Il secondo presenta la Cina come forte sostenitore di una coalizione eurasiatica costituita da Iran, Russia e Corea del Nord, che a sua volta è l'espressione su scala globale del cosiddetto "Asse della Resistenza". Composto da Iran, Siria, alcuni gruppi e milizie paramilitari irachene, Hamas, Hezbollah e vari altri gruppi militanti e partiti politici, l'Asse della Resistenza è presentato nella narrazione governativa siriana come una rete di governi e attori politici uniti in una lotta esistenziale e anti-egemonica contro un campo filo-occidentale che comprende gli Stati Uniti, Israele e i regni sunniti del Golfo per il controllo della regione. Questo tipo di rappresentazione della RPC può essere trovato anche nei media iraniani e libanesi.

4.3 L'impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale

Il fiorente rapporto tra la RPC e i paesi dell'Europa centro-orientale e sud-orientale (CESEE) è stato uno degli sviluppi più inattesi delle relazioni Europa-Cina negli anni 2010. In un arco di tempo molto breve Pechino – che in precedenza aveva una presenza trascurabile nella regione – è emersa come significativo attore esterno, oltre che come investitore nel futuro sviluppo dei paesi CESEE.³⁸

A seguito di un periodo di divergenza ideologica tra il 1989 e il 2008, la RPC si è avvicinata ai paesi CESEE nelle vesti di una crescente potenza economica mondiale che ha continuato a prosperare anche durante la crisi finanziaria globale del 2008, riuscendo a perpetuare il miracolo economico iniziato nel 1978. I *policymaker* cinesi hanno proposto a questi interlocutori europei il perseguimento congiunto della prosperità economica (denominandola "cooperazione *win-win*") secondo una logica che prevede un aumento del commercio (che si vorrebbe progressivamente più equilibrato), degli investimenti e di altre forme reciprocamente vantaggiose di cooperazione economica. Il senso di questa proposta è apparso complementare rispetto alle esigenze dei paesi CESEE dopo la crisi del 2008 e ha contribuito a facilitare l'ingresso della Cina nella regione.

Nel 2011 Pechino ha dunque avviato un meccanismo speciale di cooperazione regionale e di coordinamento di *policy*, in origine comprendente sedici paesi post-comunisti. Tale piattaforma, denominata "16+1", comprendeva in origine i seguenti paesi: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Montenegro, Macedonia del Nord, Polonia, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia. Il novero dei paesi partecipanti è stato poi ampliato nel 2019 al fine di includere il primo paese privo di un passato comunista, la Grecia, rendendo il meccanismo noto ora come "17+1".

La RPC ha convocato i 16 paesi partner per la prima volta nel 2011 in un forum commerciale a Budapest. Nell'aprile 2012, in occasione del secondo forum commerciale tenutosi a Varsavia, in Polonia, l'allora Premier della Repubblica Popolare Cinese Wen Jiabao rendeva noto un ambizioso piano di cooperazione incentrato sul rafforzamento dei legami politici ed economici, oltre che sulla razionalizzazione delle politiche in settori come il turismo, la cultura e l'istruzione. Nel settembre 2012, la Cina formalizzava il partenariato istituendo un segretariato speciale per la cooperazione con il gruppo dei 16. Tale segretariato fa parte del Ministero degli Esteri cinese ed è guidato da un vice-ministro. Da

³⁷ Andrea Ghiselli e Mohammed Al-Sudairi, "Syria's "China Dream": Between the Narratives and Realities", King Faisal Center for Research and Islamic Studies, 15 settembre 2019, <http://www.kfcris.com/en/view/post/234>.

³⁸ Anastas Vangeli (2017), "China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative", *China & World Economy*, 25, 5, pp. 101-124.

allora, il segretariato ha mantenuto regolari attività di comunicazione e coordinamento con i Ministeri degli Esteri dei paesi partecipanti.

Negli anni successivi, la piattaforma 16+1/17+1 ha continuato a progredire grazie a vertici annuali dei Capi di governo e ai forum commerciali, che si sono tenuti a Bucarest, in Romania, nel 2013; a Belgrado, in Serbia, nel 2014; a Suzhou, in Cina, nel 2015; a Riga, in Lettonia, nel 2016; a Budapest, in Ungheria, nel 2017; a Sofia, in Bulgaria, nel 2018 e a Dubrovnik, in Croazia, nel 2019. Nel 2020, a causa della pandemia da Covid-19, il vertice 17+1 (originariamente previsto a Pechino) è stato rinviato.

Solitamente, a tali vertici partecipano i Capi di governo e a ogni vertice vengono stilate linee guida pratiche per definire il futuro della cooperazione. A margine, vengono anche stipulati numerosi accordi bilaterali tra Cina e i singoli paesi partecipanti. Osservatori esterni, tra cui Austria, Svizzera, Bielorussia, Ucraina e istituzioni dell'UE e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nonché la Grecia prima dell'adesione ufficiale nel 2019, hanno preso parte ai vertici 16+1.

Eventi significativi di cooperazione si svolgono, inoltre, anche tra un vertice e l'altro, nell'ambito di forum tematici 17+1 di professionisti ed esperti in vari campi. Il Ministero degli Esteri cinese considera questi scambi tra i risultati chiave raggiunti dalla piattaforma, mentre alcuni esperti cinesi hanno definito la 17+1 una piattaforma "people-to-people".³⁹ Scala, portata, frequenza e intensità delle interazioni sociali promosse dalla piattaforma guidata da Pechino non hanno precedenti per i paesi CESEE non occidentali, dimostrando le grandi risorse e l'impegno politico della Cina rispetto a tali iniziative, che hanno contribuito a cambiarne profondamente il ruolo non solo in Europa, ma anche a livello globale.

Inoltre, la Cina ha avviato una rete molto complessa e decentralizzata di quasi-istituzioni intergovernative, ovvero segretariati per il coordinamento in numerosi settori politici a livello ministeriale (agricoltura, turismo, istruzione, sanità, affari marittimi e così via). Per i paesi CESEE, di conseguenza, i rapporti con la Cina non sono più semplici rapporti diplomatici, bensì relazioni multiformi, che comportano l'interazione con un numero sempre crescente di attori cinesi.

Alcuni di questi segretariati hanno sede in Cina, ma la maggior parte di essi ha sede in diversi paesi CESEE. Alcuni sono molto più attivi di altri: nel complesso, le impressioni sulla loro efficacia sono contrastanti. Tuttavia, la loro stessa esistenza è di per sé uno sviluppo significativo. Durante la pandemia da Covid-19, ad esempio, il meccanismo Cina-CESEE per la cooperazione sanitaria ha assunto un ruolo centrale nel coordinare l'organizzazione sia di spedizioni commerciali sia di materiale umanitario, inclusa la spedizione di attrezzature mediche e protettive dalla Cina alla regione e altre forme di cooperazione messe in atto nei frangenti più complessi della crisi.⁴⁰

Fondamentale per comprendere la piattaforma 17+1 è la relazione con la Belt and Road Initiative varata da Pechino nel 2013. Nonostante la piattaforma 16+1 sia formalmente antecedente alla BRI, come per molti altri elementi della politica estera cinese essa è stata retroattivamente ricondotta al disegno della BRI e la metafora delle "Nuove Vie della Seta" è stata adoperata per descrivere la visione cinese per i paesi CESEE anche negli anni 2000.

³⁹ Anastas Vangeli (2019), "Diffusion of ideas in the era of the Belt and Road: Insights from China-CEE think tank cooperation," *Asia Europe Journal*, 17, pp. 421-436.

⁴⁰ "China, CEE countries exchange information on fighting COVID-19 via video conference", *Xinhua*, 14 maggio 2020, http://www.china.org.cn/world/2020-05/14/content_76042755.htm; "China's mask diplomacy wins support in Eastern Europe" *Associated Press*, 14 aprile 2020, <https://apnews.com/article/76dff4b113e82d85716262895909f151>.

La piattaforma 17+1 è una componente significativa della BRI, intesa come visione di connettività transregionale: la regione CESEE, infatti, fa parte del cosiddetto “Nuovo ponte terrestre eurasiatico”, uno dei corridoi che costituiscono la “Cintura economica delle Vie della Seta”. Inoltre, diverse delle rotte marittime contemplate tra la “Vie della Seta Marittime del XXI secolo” attraversano o sono comunque collegate alla regione stessa. In questa rappresentazione essenzialmente cartografica della BRI, i paesi CESEE vengono dopo la Russia, la Bielorussia e l'Asia centrale nel tragitto che va dalle province e regioni interne della Cina verso l'Europa occidentale. La regione CESEE confina anche con la Turchia e con la più ampia regione del Mediterraneo allargato, aree di importanza strategica per Pechino.

Dal punto di vista politico-economico, la dirigenza cinese vede questi paesi come accomunati da una traiettoria di sviluppo capitalista in condizioni di dipendenza, essenzialmente una dipendenza da capitali esteri. In questo senso, nonostante l'eterogeneità del livello di sviluppo dei diversi paesi, Pechino tende ad assimilarli al Sud globale, una sorta di sacca del Sud globale all'interno del Nord europeo. È questa la ragione per cui la dirigenza cinese ha caratterizzato la piattaforma 17+1 come forma di "cooperazione Sud-Sud con caratteristiche Nord-Sud", sollevando non poco stupore nella regione.⁴¹

Nel complesso, il meccanismo 17+1 è un progetto pilota significativo per la nuova, ambiziosa diplomazia cinese, che presenta elementi sperimentali in termini di coordinamento di *policy* regionali e che, nel complesso, offre spunti interpretativi circa lo sviluppo futuro degli sforzi diplomatici globali della Cina. Sovente, figure istituzionali cinesi ed esperti hanno fatto riferimento al 17+1 come a un laboratorio per la diplomazia "multicanale" cinese. Ad esempio, nel caso della Serbia, l'interazione tra Pechino e Belgrado su specifici dossier si colloca al livello bilaterale; il coordinamento regionale avviene a livello del meccanismo 17+1; infine, la BRI definisce la logica e gli scopi trans-regionali delle relazioni, inserendo la Serbia come singolo paese e il 17+1 nel suo complesso nel contesto più ampio della visione euro-asiatica e globale cinese.

Se l'iniziativa cinese nella regione è eccezionale, l'operato dei paesi CESEE è altrettanto importante per comprendere lo sviluppo delle relazioni 17+1. Con un modesto bagaglio di competenze sulla Cina e poca esperienza come attori autonomi nella politica mondiale, i *policymaker* e gli esperti dei paesi CESEE (come anche di altri paesi europei) sono stati inizialmente colti alla sprovvista dall'energia profusa da Pechino nella cooperazione regionale; tuttavia, con il passare del tempo, si sono gradualmente adattati alla nuova situazione.

Le discrepanze e le asimmetrie tra Cina e paesi CESEE, la relativa mancanza di familiarità con la Cina e la sua politica estera, e la composizione del gruppo di 16/17 paesi sono i temi che più spesso sono stati al centro dei dibattiti accademici sulla regione. Tuttavia, in pratica, almeno fino al 2018, l'approccio dei paesi CESEE alla cooperazione ha seguito la narrazione presentata dal Partito-Stato cinese, sostenuta dalla grande promessa di guadagni materiali che ne sarebbero seguiti. In questo senso, nonostante alcuni commenti critici, almeno a livello ufficiale, il consenso sulla cooperazione tra Cina e CESEE è stato inizialmente modellato dal pragmatismo e dalla tacita accettazione della narrazione dell'"ascesa della Cina" nella regione CESEE, tralasciando tutte le questioni ideologiche che avevano caratterizzato in passato la narrativa CESEE sulla Cina (compreso il passato comunista).

Con l'arrivo della Cina, i paesi CESEE hanno esplorato le proprie capacità di agire come attori indipendenti negli affari internazionali, confermando la consolidata tendenza a livello europeo per cui

⁴¹ Bartosz Kowalski, “Central and Eastern Europe as a part of China’s Global South narrative”, *Asia Dialogue*, 27 agosto 2018, <https://theasiadialogue.com/2018/08/27/central-and-eastern-europe-as-a-part-of-chinas-global-south-narrative/>.

i diversi paesi assumono come prioritari i propri interessi nazionali quando si tratta delle relazioni con Pechino, il tradizionale ostacolo alla formazione di una posizione europea comune verso la Cina. Alcuni di questi paesi hanno sfruttato il rapporto con la Cina come trampolino di lancio per espandere la propria diplomazia verso altre potenze emergenti in Asia e non solo. Altri l'hanno utilizzato per aumentare il proprio potere negoziale all'interno dell'Europa. Altri ancora hanno impiegato la relazione con la Cina come fattore d'immagine di fronte al proprio pubblico nazionale. Altri, infine, hanno accolto con favore la Cina nel tentativo di diversificare la propria politica estera e le *partnership* economiche percorribili.

Allo stesso tempo, anche nei momenti di maggiore entusiasmo nei confronti della Cina e della sua presenza nella regione CESEE, due importanti *caveat* sono rimasti in evidenza. In primo luogo, soprattutto in termini di ricadute economiche, il progetto 17+1 è stato inteso come strumento volto a produrre risultati nel lungo periodo. In secondo luogo, nonostante la crescita della sua rilevanza e le promesse per il futuro, il rapporto con la Cina è sempre rimasto in terza posizione per i paesi CESEE, dopo quello con il resto dell'UE e con gli Stati Uniti.

Sul versante economico le promesse insite nella cooperazione CESEE-Cina non si sono ancora concretizzate (completamente). Sebbene commercio e investimenti siano in aumento, in questo ambito gli sviluppi non sono significativi. I critici sottolineano come il forte deficit commerciale che tutti i paesi presentano nei confronti della Cina persista. In termini di flussi di capitale, i medesimi osservatori tendono a sottolineare il fatto che i paesi CESEE ricevono ancora una quantità minima di investimenti cinesi rispetto ai paesi più sviluppati dell'UE. Esistono anche discrepanze intra-regionali: i paesi non-UE dei Balcani occidentali, ad esempio, hanno ricevuto molti più investimenti e prestiti per perseguire progetti infrastrutturali, il che ha spinto vari commentatori a sottolineare che il progetto 17+1 non è adeguato ai paesi UE che vi prendono parte. Nel complesso, tali considerazioni nutrono una contro-narrazione che mette in luce le aspettative non soddisfatte; di conseguenza, negli ultimi anni nella regione CESEE si è diffuso e accresciuto un sentimento di insofferenza verso la Cina.⁴²

Specularmente, la Cina ha utilizzato il meccanismo 17+1 per adattarsi gradualmente al contesto e alle circostanze della regione CESEE, creando condizioni favorevoli per un *engagement* di successo nel lungo periodo. Alcuni importanti risultati evidenziati dai sostenitori del progetto 17+1 sono, ad esempio, il fatto che la società statale cinese China Road and Bridge Corporation (CRBC) abbia vinto un bando UE per la costruzione del ponte Pjelešac in Croazia nel 2017; l'offerta ottenuta da un consorzio sino-polacco (che comprende la società statale Sinohydro) per ammodernare la linea Czyżew - Białystok nel 2019; l'emergere del porto del Pireo come uno dei porti più dinamici d'Europa dopo l'acquisizione incrementale da parte della China Ocean Shipping Company (COSCO) dal 2009; e la trasformazione da parte della Hebei Steel dell'acciaieria di Smederevo in Serbia, acciaieria a rischio bancarotta e ora principale esportatore del paese, dopo l'acquisizione cinese nel 2016. Questi successi, tuttavia, sono oscurati non soltanto da una dinamica delle aspettative sempre crescenti - e giocoforza frustrate - ma anche dalle osservazioni di analisti che argomentano come i primi risultati (inclusi gli esempi sopra menzionati) avvantaggiano principalmente la Cina e non tanto la regione.

Tale interpretazione è inevitabilmente collegata alla lettura geopolitica del progetto 17+1 come un caso di espansionismo cinese, quantomeno nei termini di perseguimento di influenza da parte di Pechino. Lo sviluppo del meccanismo 17+1 è stato accolto con critiche in Europa occidentale e negli Stati Uniti e ha successivamente provocato un aggiustamento delle posizioni di Bruxelles e Washington DC, che a sua volta ha interessato le posizioni di Pechino e dei paesi CESEE coinvolti.

⁴² Martin Hala (2018), "China in Xi's 'New Era': Forging a New 'Eastern Bloc'", *Journal of Democracy*, 29, 2, pp. 83-89.

Dall'inizio del progetto 16+1, i *policymaker* dell'UE hanno accusato la Cina di eludere Bruxelles nello sviluppo delle relazioni con la regione, seminando discordia tra paesi europei e promuovendo una forma di cooperazione contraria alle norme dell'UE, sia all'interno dell'Unione che i paesi candidati all'accesso e nel suo vicinato immediato. Bruxelles non ha mancato di criticare anche i paesi CESEE per la mancanza di coordinamento con le istituzioni europee. L'UE si è così gradualmente spostata su una posizione critica nei confronti delle relazioni Cina-CESEE, in linea con la tendenza generale a una maggiore freddezza nei confronti della Cina. In risposta, sia i *policymaker* cinesi che quelli dei paesi CESEE hanno cercato di europeizzare la piattaforma, invitando osservatori dell'UE e riadattando sia il discorso politico che le pratiche del meccanismo. Non pare, tuttavia, che l'atteggiamento di Bruxelles sia mutato in modo significativo: la posizione, più o meno sfumata, resta quella per cui il progetto 17+1, in ultima analisi, danneggia il rapporto generale Cina-UE.⁴³

Gli Stati Uniti hanno a lungo trascurato il progetto ma, a seguito dei cambiamenti in politica estera sotto l'amministrazione Trump, Washington ha rapidamente assunto una posizione contraria alla presenza cinese nella regione, cercando di arruolare i paesi CESEE a sostegno della propria agenda di "contenimento" del dinamismo della RPC su scala globale. Una delle accuse più nette formulate dall'amministrazione Trump riguarda la diplomazia cinese della "trappola del debito", secondo la quale Pechino sarebbe aperta a generosi investimenti in progetti poco redditizi con l'obiettivo recondito di portare i paesi beneficiari a indebitarsi in modo importante con la RPC, esponendosi col tempo a una dipendenza politicamente impegnativa. Figure di alto livello della politica estera statunitense si sono recate nella regione e hanno esplicitamente messo in guardia i paesi CESEE della crescente influenza cinese nella regione.⁴⁴

Nel complesso, la reazione statunitense ha avuto molto più successo di quella dell'UE nel dissuadere i paesi CESEE dal perseguire una cooperazione più approfondita con la Cina. La Polonia e la Repubblica Ceca, ad esempio, sono stati tra i primi paesi europei a vietare a Huawei di fornire infrastrutture 5G. Sempre più spesso i paesi CESEE si sono uniti alle critiche mosse dagli Stati Uniti su questioni di diritti umani (ad esempio per quanto riguarda le questioni di Xinjiang e Hong Kong) e riguardo a controversie territoriali o politiche (Mar cinese meridionale e Taiwan). Tuttavia, nonostante tali sviluppi, il progetto 17+1 è ancora in atto e finora è riuscito a sopravvivere alla globalizzazione del confronto USA-Cina.

La crisi da Covid-19 ha temporaneamente "messo in pausa" il progetto 17+1. Quando la pandemia ha raggiunto l'Europa la RPC ha iniziato a fornire assistenza ed esportare attrezzature mediche e protettive nella regione CESEE, tentando al contempo sia di portare avanti la propria narrazione, sia di approfondire la cooperazione a livello sanitario e delle tecnologie digitali. Tuttavia, le ramificazioni politiche, economiche e sociali della crisi sanitaria in Europa - e l'*escalation* del confronto USA-Cina - hanno portato a un graduale rallentamento delle relazioni Cina-CESEE.

L'impatto della Cina nei Balcani occidentali

In quanto area ricompresa nella regione CESEE, l'interazione dei cinque paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia - ma non il Kosovo che la Cina non riconosce) con la Cina ha seguito le tendenze generali del progetto 17+1; tuttavia, tale interazione ha anche mostrato tratti sostanzialmente distintivi, dovuti a due fattori: il relativo

⁴³ Risoluzione del Parlamento Europeo 2017/2274 (INI), 12 settembre 2018.

⁴⁴ Wess Mitchell, "Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe", Keynote Speech at the Atlantic Council, Washington DC, 18 ottobre 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell/>.

sottosviluppo dei paesi balcanici e la loro caratterizzazione quali paesi extra-Ue (pur se coinvolti, in diversi stadi, nell'adesione all'Unione).

Significativamente più poveri della media europea, i paesi balcanici si sono mostrati più entusiasti rispetto all'approfondimento delle relazioni con la Cina e hanno considerato la cooperazione con Pechino un tema più prioritario rispetto al resto dei paesi CESEE. Date le dimensioni molto più ridotte delle economie balcaniche, anche la crescente presenza della Cina ha qui svolto un ruolo proporzionalmente più significativo rispetto al complesso della regione CESEE. È importante sottolineare che la Cina non è mai stata il partner principale nel calcolo politico delle leadership dei paesi balcanici, ma piuttosto una solida opzione per un "piano B" o "piano C", diventata attraente solo nell'era post-crisi finanziaria globale del 2008. Inoltre, la Cina è riuscita ad aumentare la sua presenza nella regione soprattutto perché i partner tradizionali – in primo luogo i paesi dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti – avevano lasciato margini significativi di inserimento.

La RPC è stata particolarmente benvenuta nella regione come partner al fine di contribuire ad affrontare le significative lacune infrastrutturali – nell'ambito energetico e dei trasporti – e a invertire la tendenza alla deindustrializzazione. Oggi i megaprogetti infrastrutturali e gli investimenti in strutture industriali precedentemente in via di abbandono sono considerati l'architrave economica delle relazioni sino-balcaniche. Sebbene la maggior parte di questi progetti si trovi in Serbia (che ha utilizzato per coltivare il suo rapporto speciale con la Cina l'eredità quale principale stato successore della Jugoslavia), tutti i cinque paesi balcanici hanno visto un aumento significativo della cooperazione con Pechino. Anche in questo caso, al contributo allo sviluppo economico dei Balcani si associano una serie di questioni sollevate da osservatori e critici del progetto 17+1.

Nei Balcani, la Cina replica alcune delle pratiche che ha perseguito nei paesi in via di sviluppo. Ad esempio, la cooperazione allo sviluppo delle infrastrutture sino-balcaniche è progredita principalmente attraverso il regime dei prestiti vincolati, in base al quale il paese ospitante, al fine di realizzare un progetto infrastrutturale (ritenuto strategico dai governi locali ma non dai finanziatori occidentali), richiede un prestito a un istituto di credito cinese a condizioni speciali, scegliendo di conseguenza una società cinese come contraente principale per l'esecuzione dei lavori. Questi progetti stimolano l'attività economica nel breve termine e possono potenzialmente rinvigorire l'economia nazionale e regionale una volta completati; tuttavia, voci europee autorevoli spesso sottolineano elementi problematici.⁴⁵

Ad esempio, data la quantità crescente di prestiti, i progetti finanziati dalla Cina hanno sollevato timori in merito alla sostenibilità finanziaria e alle conseguenze del crescente debito aggregato dovuto a Pechino (che, però, rimane molto inferiore al debito dovuto dai paesi balcanici ai finanziatori occidentali). Si ritiene che questi progetti soffrano anche di problemi di trasparenza, in quanto attuati solitamente tramite una legislazione speciale e non tramite appalti pubblici standard, aprendo a rischi di corruzione. Inoltre, una volta avviate le operazioni sul terreno, vari progetti infrastrutturali hanno dovuto affrontare sforamenti di budget e ritardi – in larga misura a causa di errori di pianificazione e dell'inesperienza delle autorità locali balcaniche nello sviluppo di megaprogetti –, il che solleva interrogativi circa la *due diligence* e il rispetto degli standard UE. Inoltre, la cooperazione sino-balcanica in materia di infrastrutture energetiche è avvenuta principalmente nel campo dei combustibili fossili (in particolare il carbone), sebbene entrambe le parti si siano impegnate nominalmente a perseguire un percorso di sviluppo verde. Gli investimenti nello sviluppo della capacità industriale, da alcuni

⁴⁵ "Beware Chinese Trojan horses in the Balkans, EU warns", *Politico*, 27 luglio 2018, <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/>.

considerati discutibili in termini di standard ambientali, hanno sollevato preoccupazioni anche per quanto riguarda il mantenimento degli standard di sicurezza sul lavoro.

Nel complesso, la domanda di fondo è se la cooperazione sino-balcanica comporti un tacito compromesso tra la ricerca della crescita economica e la rinuncia sostanziale alle logiche della sostenibilità. In realtà, molti dei problemi evidenziati devono essere ricondotti alle croniche carenze negli strumenti e nelle pratiche di *governance* dei paesi balcanici, che rimangono al di fuori dell'UE e continuano a non presentare significativi passi avanti in termini di conformità con l'*acquis* comunitario in vista della loro (potenziale) adesione all'Unione. Allo stesso tempo, sebbene la Cina non sia certo la causa di questi problemi, né l'unico attore esterno sospettato di esacerbarli, a Bruxelles vi è il timore che, dato il peso di Pechino e il suo crescente profilo come potenza normativa globale, un coinvolgimento troppo approfondito possa far deragliare il processo di allargamento dell'UE nei Balcani.

Pertanto, in risposta al dinamismo cinese, l'UE ha assunto un ruolo maggiormente proattivo nei Balcani, concentrando gran parte della sua attenzione su questioni di connettività e sviluppo economico (non da ultimo attraverso il cosiddetto “processo di Berlino”) e modificando i criteri di condizionalità per paesi candidati al fine di garantire un maggiore allineamento delle politiche estere. Questo non significa escludere la RPC dalla penisola balcanica: voci autorevoli all'interno dell'UE hanno riconosciuto che la Cina può svolgere un ruolo costruttivo e aiutare lo sviluppo dei Balcani, e hanno quindi identificato come sfida principale quella di garantire che le norme e gli standard europei siano rispettati mentre la cooperazione sino-balcanica si sviluppa ulteriormente.⁴⁶

Anche gli Stati Uniti hanno esercitato pressioni sui paesi balcanici affinché resistessero all'incremento delle relazioni con Pechino, agendo in modo molto più deciso rispetto all'UE. Il passo più significativo in questa direzione è rappresentato dall'accordo Serbia-Kosovo per la normalizzazione economica del settembre 2020, mediato da Washington. L'accordo contiene clausole sullo sviluppo delle infrastrutture mediante finanziamenti statunitensi e sulla creazione di una presenza regionale della US International Development Finance Corporation, nonché disposizioni sul divieto di coinvolgimento di “fornitori non attendibili” (ad esempio la cinese Huawei) dalla partecipazione allo sviluppo di reti 5G e sulla rimozione di apparecchiature non attendibili già installate. Il fatto che la Serbia, il partner più vicino della Cina nell'area, abbia firmato questo accordo potrebbe essere il primo segnale di un cambiamento significativo nell'approccio verso la Cina nei Balcani occidentali.⁴⁷

⁴⁶ Ardian Hackaj e Krisela Hackaj (2019), *Berlin Process: Implementation Of Connectivity And Institutional Governance*, Tirana, Cooperation and Development Institute.

⁴⁷ Vuk Vuksanovic, “In Serbia, China’s Digital Silk Road Might Be in Trouble Very Soon”, *The Diplomat*, 23 settembre 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/in-serbia-chinas-digital-silk-road-might-be-in-trouble-very-soon/>.

Indice degli acronimi

A2/AD	Anti-access/area denial
AI	Artificial Intelligence
AIEA	Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ANSSI	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information
APT	ASEAN Plus Three
ARATS	Association for Relations Across the Taiwan Straits
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BAT	Baidu, Alibaba, Tencent
BCIM	Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BIS	Bureau of Industry and Security of the United States Department of Commerce
BMS	Banche Multilaterali di Sviluppo
BPC	Banca Popolare Cinese
BRI	Belt and Road Initiative
BSN	Blockchain Service Network
CAE	Chinese Academy of Engineering
CAS	Chinese Academy of Sciences
CASS	Chinese Academy of Social Sciences
CBDC	Central Bank Digital Currency
CCTV	China Central Television
CCUS	Carbon capture, utilization and storage
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CDU	Christian Democratic Union of Germany
CECC	Central Epidemic Command Center (Taiwan)
CESEE	Central, Eastern and Southeast Europe
CeSIF	Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia Cina
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CGTN	China Global Television Network
CIPS	China International Payment Service
CMI	Civil Military Integration
CNPC	China National Petroleum Corporation
COP	Conferenza delle Parti
COP21	2015 United Nations Climate Change Conference
COPASIR	Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica
COSCO	China Ocean Shipping (Group) Company
COV	Composti organici volatili
CRBC	China Road and Bridge Corporation
DCEP	Digital Currency Electronic Payment
DL	Decreto Legge
DPP	Democratic Progressist Party (Taiwan)
DSM	Dispute Settlement Mechanism
EAS	East Asia Summit
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement

ECRL	East Coast Railway Link (Malaysia)
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
EPL	Esercito Popolare di Liberazione
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EUROSTAT	Ufficio statistico dell'Unione Europea
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIL	Foreign Investment Law
FIRRMA	Foreign Investment Risk Reviews Modernization Act
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
GBA	Greater Bay Area
GERD	Gross Domestic Expenditure on Research & Development
GGF	Government-guided funds
GGGI	Global Gender Gap Index
GLONASS	Global Navigation Satellite System
GNA	Government of National Accord (Libia)
GPS	Global Positioning System
ICAO	Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile
ICT	Information and Communications Technology
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IISS	International Institute for Strategic Studies
IP	Internet Protocol
ISO	International Organization for Standardization
ISP	Internet Service Provider
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
IT	Information Technology
ITU	International Telecommunication Union
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Iran)
KMT	Kuomintang (anche Guomindang)
LHD	Landing Helicopter Dock
LNA	Libyan National Arab Army
LPD	Landing Platform Dock
MC2025	Made in China 2025
MIIT	Ministry of Industry and Information Technology (RPC)
MOE	Ministry of Education (RPC)
MOST	Ministry of Science and Technology (RPC)
MOU	Memorandum of Understanding
MPS	Ministry of Public Security (RPC)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDC	Nationally Determined Contribution
NDRC	National Development and Reform Commission (RPC)
NEA	National Energy Administration
NHC	National Health Commission
NII	Nuova Iniziativa Infrastrutturale
NIS	National Innovation System
NSFC	National Natural Science Foundation of China
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (anche OECD)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (anche OCSE)
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina

OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio (anche WTO)
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non Governativa
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PCC	Partito Comunista Cinese
PDP	Partito Democratico Progressista (Taiwan, anche DPP)
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole e Medie Imprese
PPP	Purchasing Power Parity
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RCEP	Regional Comprehensive and Economic Partnership
RdC	Repubblica di Cina (Taiwan)
R&D	Research and Development (anche R&S)
R&S	Ricerca e Sviluppo (anche R&D)
RMB	Renminbi, valuta ufficiale della Repubblica Popolare Cinese
RPC	Repubblica Popolare Cinese
RSA	Rivest-Shamir-Adleman cryptosystem
S&T	Science and Technology
SARA	State Administration for Religious Affairs
SASTIND	State Administration for Science, Technology and Industry for National Defense
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SCS	Sistema di Credito Sociale
SEF	Straits Exchange Foundation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TCDC	Taiwan Centers for Disease Control
TRIP	Teaching, Research & International Policy
UE	Unione Europea
UGIC	Unione dei giovani italo-cinesi
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIIC	Unione imprenditori Italia-Cina
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
USA	United States of America
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaai@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.