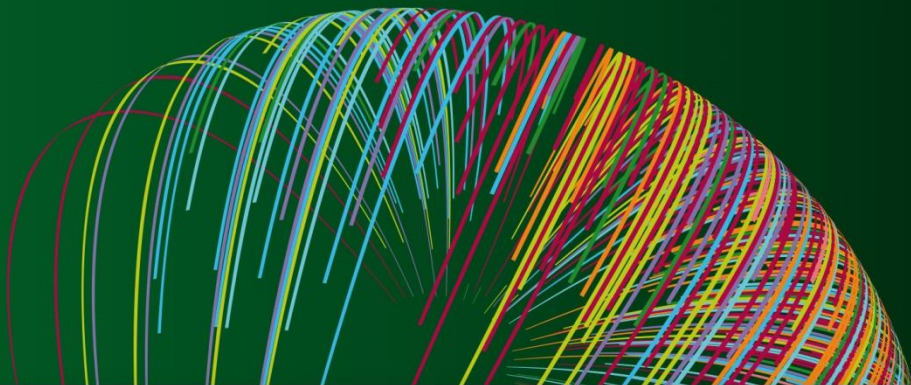


Osservatorio di Politica internazionale



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

Cina e Indo-Pacifico

Maggio 2023

n. 2

Focus

AUTORI

Al presente *Focus*, curato da Filippo Fasulo, Co-Head dell'Osservatorio Geoeconomia dell'ISPI, hanno contribuito:

Alessia A. Amighini (Università del Piemonte Orientale e ISPI) – Approfondimento

Guido Alberto Casanova (ISPI) – Capitolo 1.1

Matteo Dian (Università di Bologna) – Capitolo 2.1

Filippo Fasulo (ISPI) – Capitolo 4.1

Francesca Frassinetti (Università di Bologna e ISPI) – Capitolo 3.2

Zeno Leoni (King's College London) – Capitolo 3.1

Francesco Saverio Leopardi (Università di Padova) – Capitolo 2.3

Diego Maiorano (Università di Napoli, L'Orientale e National University of Singapore) – Capitolo 3.3

Paola Morselli (ISPI) – Calendario dei principali appuntamenti internazionali

Maddalena Procopio (ECFR e ISPI) – Capitolo 2.4

Alice Politi (King's College London) – Capitolo 2.2

Mappe e infografiche di Guido Alberto Casanova (ISPI) e Daniele Moscioni (ISPI).

Focus Cina e Indo-Pacifico

n. 2 – maggio 2023

EXECUTIVE SUMMARY.....	5
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH).....	7
1. CINA – QUADRO POLITICO.....	9
1.1 DUE SESSIONI: IL RINNOVO DELLA LEADERSHIP E LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI CINESI ...	9
2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA	17
2.1 STATI UNITI E CINA NEL 2023: TRA LA RICERCA DEL DIALOGO E LA REALTÀ DELLA COMPETIZIONE.....	17
2.2 RELAZIONI UE-CINA: TRA “DE-RISKING” E “RE-ENGAGEMENT”	23
2.3 LA CINA IN MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA: LA PROIEZIONE DIPLOMATICA DI PECHINO	31
2.4 IL NUOVO VALORE STRATEGICO DELL’AFRICA PER LA CINA: RISORSE, MERCATI, VOTI E ORDINE GLOBALE	39
3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE	47
3.1 AUKUS E LA CORSA AL RIARMO SOTTOMARINO NELL’INDO-PACIFICO.....	47
3.2 COREA DEL SUD E GIAPPONE: IL VINCOLO DELLA MEMORIA	52
3.3 L’INDIA TRA STABILITÀ INTERNA E COMPETIZIONE GEOPOLITICA GLOBALE.....	61
4. RELAZIONI ITALIA-CINA	69
4.1 IL CASO DEL MEMORANDUM.....	69
APPROFONDIMENTO	75
IL SOFT POWER CINESE.....	75
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI	86

EXECUTIVE SUMMARY

I primi mesi del 2023 sono stati caratterizzati da un'intensa attività diplomatica nella regione dell'Indo-Pacifico. In Cina la leadership di Xi Jinping è uscita rafforzata dopo le Due sessioni, che hanno completato la transizione dei vertici del partito-stato cominciata lo scorso autunno al Congresso del partito. In particolare, Xi ha consolidato il suo potere promuovendo a incarichi chiave persone fidate e incrementando il ruolo del partito nella gestione politica della finanza e dell'avanzamento tecnologico.

Sul piano internazionale, la Cina ha accentuato il proprio attivismo diplomatico. I leader mondiali si sono affrettati a far visita al paese per rilanciare i rapporti commerciali e diplomatici dopo la sospensione degli incontri a causa del Covid. Anche molti leader europei si sono recati a Pechino, pur trovandosi nella difficile posizione di dover conciliare il mantenimento delle proprie posizioni commerciali e la riduzione della vulnerabilità economica nei confronti della Cina. Due esigenze particolarmente contraddittorie nell'attuale contesto di crescente competizione fra Usa e Cina.

Dopo l'incidente del pallone spia a febbraio, i rapporti sino-statunitensi si sono raffreddati tanto che la visita del segretario di Stato Antony Blinken a Pechino prevista per lo stesso mese è stata rimandata a data da destinarsi. Al clima di tensione si aggiungono le misure dell'amministrazione Biden per escludere la Cina e mantenere il vantaggio tecnologico statunitense in settori chiave. Allo stesso modo, la visita della presidente taiwanese Tsai Ing-wen negli Stati Uniti ha suscitato una dura presa di posizione di Pechino che ha risposto con lunghe esercitazioni militari sullo stretto di Taiwan. Questo incontro dimostra che, nonostante la polarizzazione interna, il contenimento della Cina rimane l'unico punto in comune tra Democratici e Repubblicani.

È però la nuova ambizione diplomatica messa in mostra dalla Cina su scala globale la principale novità degli scorsi mesi. Il *soft power* di Pechino negli ultimi decenni è cresciuto: la Cina riesce infatti a esercitare influenza grazie alla sua forza economica e a iniziative culturali, attraverso progetti quali la Belt and Road Initiative. Pechino si sta presentando come un attore sempre più attivo e come un'alternativa concreta agli Stati Uniti anche sul piano diplomatico oltre che su quello commerciale. Questo è testimoniato dall'impegno cinese nel facilitare il riavvicinamento tra Arabia Saudita e Iran, che hanno siglato a Pechino un'intesa per riprendere i rapporti diplomatici dopo sette anni. La Cina appare quindi come un partner ideale per i paesi nelle regioni insoddisfatte dall'operato degli Stati Uniti e dell'Occidente, come Africa e Medio Oriente. I paesi del sud globale, infatti, mostrano un interesse sempre crescente per quei fora come la Shanghai Cooperation Organisation (Sco) e il Brics Summit che si discostano dalle organizzazioni internazionali a guida occidentale.

Proprio in Africa la Cina sta cercando di proporre un proprio modello di cooperazione internazionale ricalibrando il proprio coinvolgimento nella regione soprattutto dal punto di vista finanziario, propendendo per un approccio più multilaterale alla questione del debito africano. Dal punto di vista economico ed energetico, invece, lo sforzo per aiutare la transizione verde del continente sarà un punto di riferimento per la cooperazione nei prossimi anni. L'Africa, infatti, rimane un partner importante per la Cina, soprattutto a livello diplomatico. La Cina non è però il solo attore regionale a essere mosso da nuove ambizioni internazionali. L'Australia cerca di rafforzare le proprie capacità difensive attraverso l'accordo militare Aukus che la lega a Stati Uniti e Regno Unito. Tuttavia, questa alleanza rischia di innescare una corsa agli armamenti tra Canberra e Pechino. Nel contesto internazionale sempre più paesi cercano partner "like-minded" con cui allearsi, è questo il caso anche di Giappone e Corea del Sud. Le due democrazie negli ultimi mesi stanno facendo fronte comune su

questioni economiche e di difesa. Anche l'India, chiamata al voto nel 2024 per decidere se affidare a Modi un nuovo mandato da premier, ha intrapreso un'intensa attività diplomatica. L'India rimane vicina all'Occidente per interessi economici e per diffidenza verso la Cina, nonostante la convivenza delle due potenze asiatiche in fora come la Sco e Brics. Ma questa vicinanza non convince New Delhi a rinnegare l'amicizia con la Russia, con cui i rapporti commerciali bilaterali continuano a migliorare.

In questo quadro frastagliato e teso, le relazioni tra Italia e Cina vanno interpretate su più piani: da un lato l'attuale governo è molto legato ai valori atlantici, dall'altro lato permane l'esigenza di coltivare le relazioni con la seconda economia mondiale.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

The first months of 2023 saw intense diplomatic activity in the Indo-Pacific region. In China, Xi Jinping's leadership was strengthened after the Two Sessions, which completed the transition of the party-state's leadership that began last autumn during the party's National Congress. More specifically, Xi consolidated his power by promoting trusted allies to key positions and by increasing the party's role in managing policies related to finance and technological advancement.

Internationally, China intensified its diplomatic activism. World leaders rushed to visit the country to re-launch trade and commercial ties after meetings were put on hold during Covid-19. Numerous European leaders travelled to Beijing, in spite of being in the difficult position of having to balance the need to maintain their own trade position while reducing their economic vulnerability towards China. These two needs are especially at odds in the current context of growing competition between China and the United States.

After the spy balloon incident in February, the relationship between China and the U.S. soured considerably, to the extent that Secretary of State Antony Blinken's scheduled visit to Beijing later that month was postponed indefinitely. This tense climate was exacerbated by the Biden administration's measures to exclude China and maintain the U.S.'s technological advantage in key sectors. By the same token, the visit by Taiwan's President Tsai Ing-wen to the United States was met with a harsh response on the part of Beijing, consisting of extensive military exercises in the Taiwan Strait. The meeting with Tsai Ing-wen shows that in spite of domestic polarisation, containment of China remains the only point in common between Democrats and Republicans.

The most significant new development of the last few months is the new diplomatic ambition being displayed by China on a global scale. In recent decades, Beijing's soft power has grown: China manages to exert its influence thanks to its economic power and its cultural initiatives, through projects such as the Belt and Road Initiative. Beijing is presenting itself as an increasingly active player and as a concrete alternative to the United States in the diplomatic sphere as well as in the commercial one. This was demonstrated by China's commitment to facilitating the rapprochement between Saudi Arabia and Iran, whose agreement to resume diplomatic relations after a seven-year hiatus was signed in Beijing. China thus looks like an ideal partner to countries in regions such as Africa and the Middle East, which have felt slighted by the policies of the United States and the West as a whole. Indeed, countries in the Global South are showing growing interest in fora such as the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) and the BRICS Summit, which have been distancing themselves from Western-led international organisations.

In Africa, China is trying to promote its own model of international cooperation by re-calibrating its involvement in the region, especially from the financial standpoint, by arguing for a more multi-lateral approach to the issue of African debt. From an economic and energy standpoint, instead, the effort to facilitate the continent's green transition will be a cornerstone of future cooperation. Indeed, Africa remains an important partner for China, especially at the diplomatic level. However, China is not the only regional actor to be motivated by new international ambitions. Australia is trying to boost its defence capacity through the AUKUS military agreement with the United States and the United Kingdom, although this alliance could lead to an arms race between Canberra and Beijing. Internationally, an increasing number of countries are seeking like-minded partners with which to ally,

as is the case with Japan and South Korea. In recent months, these two democracies have made common cause on economic and defence issues. India, whose prime minister Modi is up for re-election in 2024, has also launched intensive diplomatic efforts. India continues to maintain close ties with the West due to economic interests and its diffidence towards China, in spite of the two Asian powers co-existing in fora such as SCO and BRICS. Nevertheless, this has not convinced New Delhi to turn its back on Russia, with which bilateral trade relations continue to improve.

In such a complex and fraught framework, relations between Italy and China must be interpreted on a number of levels: on the one hand, the current government is very much aligned with Atlantic values, while on the other, there remains a pressing need to cultivate relations with the world's second-largest economy.

1. CINA – QUADRO POLITICO

1.1 Due sessioni: il rinnovo della leadership e la riforma delle istituzioni cinesi

Guido Alberto Casanova

Lo scorso marzo a Pechino si sono tenute le tradizionali Due sessioni (*liǎnghuì* in cinese), che ogni anno rappresentano il momento apicale dell'attività parlamentare della Cina. Si è trattato di un evento importante, anche se non sono emerse particolari sorprese, poiché nel 2023 erano in scadenza i mandati quinquennali degli organi centrali della Repubblica popolare cinese (Rpc).

Oltre al rinnovo del parlamento (l'Assemblea nazionale del popolo), Xi Jinping è stato nominato per un nuovo mandato da presidente della Rpc mentre il nuovo premier Li Qiang ha assunto la carica per la prima volta. Questo rinnovo completa il ricambio ai vertici che era stato avviato con il Congresso del partito lo scorso ottobre.¹

Il secondo tema d'interesse poi sono le riforme istituzionali annunciate durante le Due sessioni, che dispongono una ristrutturazione non estensiva ma molto incisiva della burocrazia dello stato e del partito. Al centro di questa riorganizzazione ci sono dossier fondamentali per lo sviluppo economico e la stabilità interna della Cina, come la tecnologia e la finanza.

Cosa sono le Due sessioni

Ogni anno in primavera le Due sessioni rappresentano il culmine dell'attività parlamentare cinese. Per Due sessioni si intendono le sedute plenarie dell'Assemblea nazionale del popolo, il parlamento vero e proprio della Rpc, e la Conferenza politica consultiva del popolo cinese, un organo laterale che assiste il processo legislativo e in cui sono rappresentate le organizzazioni sociopolitiche su cui si basa la Rpc.

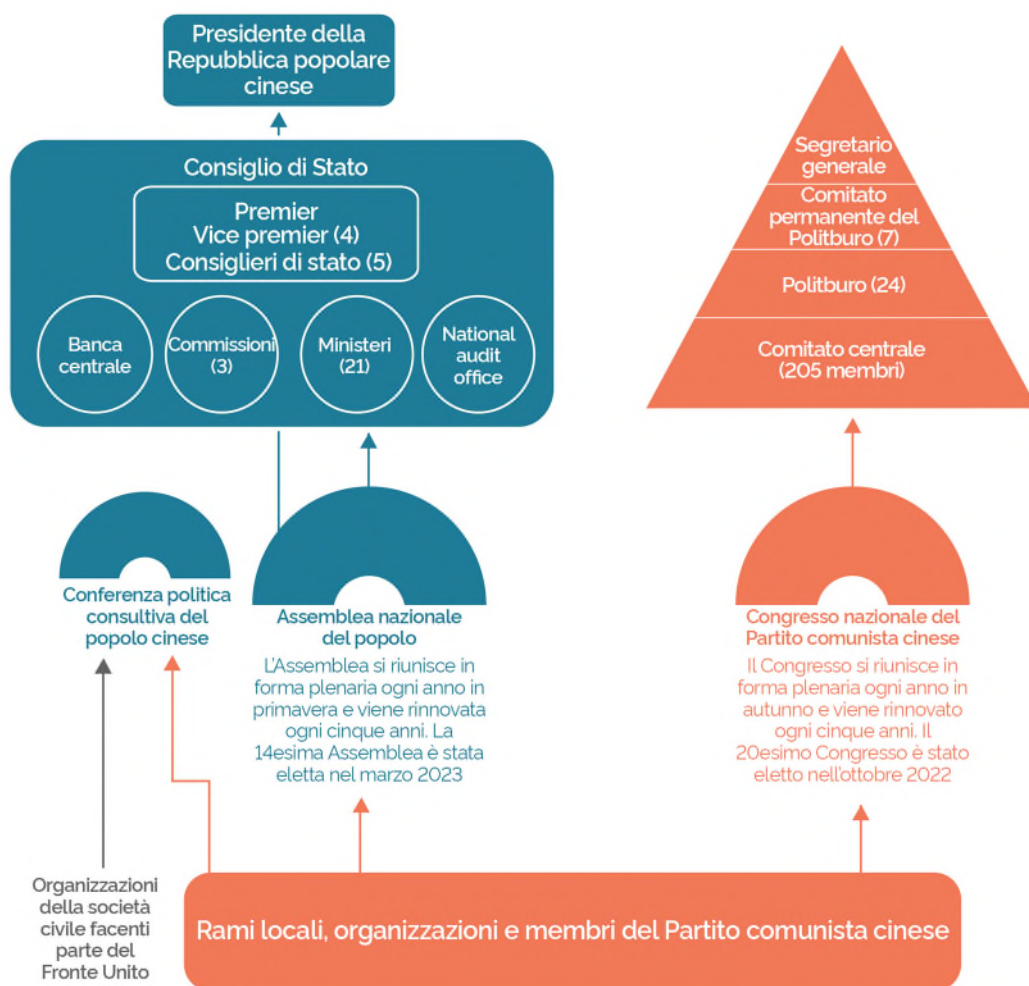
La Conferenza politica consultiva del popolo cinese ha un ruolo piuttosto marginale nell'architettura della Rpc e serve soprattutto a rappresentare la coesione del Fronte Unito, la coalizione che tiene assieme tutte le componenti politiche della società civile sotto la guida del Partito comunista cinese (Pcc). Dal punto di vista istituzionale, invece, l'Assemblea nazionale del popolo è decisamente più rilevante poiché è il luogo politico dell'attività legislativa e parlamentare. La sua durata in carica è di cinque anni e, sebbene si riunisca in forma plenaria solo una volta l'anno in primavera, le sue funzioni legislative vengono normalmente esercitate dal Comitato ristretto dell'Assemblea che rimane convocato durante tutto il resto dell'anno.

Oltre alla funzione legislativa, l'Assemblea ha anche il compito di emendare la costituzione, ma soprattutto di eleggere il presidente della Rpc e il presidente della Commissione militare centrale

¹ F. Fasulo, "La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del Pcc", in *Cina e Indo-Pacifico*, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Focus n. 1, 9 febbraio 2023.

(l'organo di controllo delle Forze armate), oltre a quello di nominare il premier del Consiglio di stato (l'equivalente funzionale del Consiglio dei ministri) su indicazione del presidente.² Nella pratica però il funzionamento delle istituzioni della Rpc è strettamente nelle mani del Pcc, che controlla la maggioranza dei seggi nell'Assemblea e che duplica la propria dirigenza di partito anche all'interno delle istituzioni statali. Per questo motivo si parla spesso di partito-stato, unificato dall'esistenza di una ferrea disciplina interna nei confronti delle decisioni prese dal Comitato permanente del Politburo presieduto dal segretario generale del Pcc. Tra le strutture di partito e quelle statali, dunque, il fulcro del potere sono senza dubbio le prime, mentre le seconde si adattano alla distribuzione di potere stabilita all'interno del partito. Ad esempio, il segretario generale del partito Xi Jinping è anche il presidente della repubblica, mentre il numero due del Comitato permanente del Politburo Li Qiang è stato designato come premier.

FIG. 1 – LE ISTITUZIONI DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE E DEL PARTITO COMUNISTA CINESE



Fonte:
elaborazione ISPI

ISPI

² Art. 62 della costituzione della Repubblica popolare cinese.

Le Due sessioni del 2023 e la lenta rottura della governance cinese post-Deng Xiaoping

Le Due sessioni di quest'anno sono state un momento importante nella vita del partito-stato, perché in questa occasione è stato formalizzato l'ultimo passaggio di un cambiamento nella governance cinese che era ormai in atto da almeno cinque anni.

La riconferma di Xi Jinping

In primo luogo, il 10 marzo Xi Jinping è stato selezionato dall'Assemblea per un terzo mandato da presidente della Rpc, una posizione che quindi Xi ricoprirà fino al marzo 2028.³ Si tratta di un evento senza precedenti nella storia della Cina post-Deng Xiaoping, ma anche ampiamente prevedibile. Infatti, lo scorso ottobre, durante il XX Congresso del Pcc, Xi era stato riconfermato dal partito per un terzo incarico da segretario generale: la rielezione alla presidenza è quindi la naturale conseguenza di quanto avvenuto nel partito.

La riconferma è un evento inedito nella storia recente della Rpc poiché fino al 2018 la costituzione prevedeva la possibilità che ogni presidente della repubblica ottenesse al massimo due mandati quinquennali. Questa disposizione è stata abrogata dall'Assemblea durante le Due sessioni del marzo 2018, permettendo così a Xi Jinping di rimanere al potere. Xi era stato nominato per la prima volta presidente della Rpc nel 2013 e, se la riforma costituzionale non fosse stata approvata, avrebbe dovuto cedere il potere a un proprio successore alla scadenza del secondo mandato proprio nel marzo 2023.

Le altre nomine

Come vicepresidente è stato nominato Han Zheng, che fino a quel momento aveva ricoperto la carica di primo vicepremier.⁴ A 69, anni Han (che è uno stretto alleato di Xi) ha ormai concluso la sua carriera politica e nella posizione di vicepresidente avrà un ruolo più che altro cerimoniale, soprattutto dato il fatto che durante il Congresso del Pcc dell'anno scorso Han ha abbandonato qualsiasi incarico nel partito. Una situazione molto simile si era verificata cinque anni fa quando Wang Qishan, l'immediato predecessore di Han, era stato nominato alla vicepresidenza della Rpc dopo essersi ritirato dalle proprie cariche di partito per aver superato i convenzionali limiti d'età.

Più importante è invece la nomina di Li Qiang al ruolo di premier del Consiglio di stato, avvenuta l'11 marzo. Al momento della nomina Li era il segretario di partito nella municipalità di Shanghai e soprattutto uno stretto alleato di Xi: il duro lockdown imposto sulla città durante la primavera del 2022 in ottemperanza alle indicazioni del governo centrale era stato disposto proprio da Li. Il profilo del nuovo premier è abbastanza anticonvenzionale per gli standard cinesi. Li, infatti, non è stato vicepremier, un incarico che invece negli ultimi 35 anni tutti i precedenti premier hanno ricoperto, né ha mai svolto un ruolo come funzionario del governo centrale. Li però lo scorso ottobre è stato selezionato dal Pcc come numero due del nuovo Comitato permanente del Politburo e, in virtù della corrispondenza tra strutture del partito e strutture statali, la sua elezione a premier è seguita naturalmente.

³ CK Tan, "Chinese President Xi Jinping seals unprecedented third term", *Nikkei Asia*, 10 marzo 2023.

⁴ J. Ma, "Meet Han Zheng, the man just appointed China's new vice-president", *South China Morning Post*, 10 marzo 2023.

Il cambio della governance

Queste nomine rivelano un profondo cambiamento del modello di governance rispetto alle norme istituite da Deng Xiaoping dopo la fine dell'era maoista. A partire dagli anni Ottanta la Cina aveva riformato le proprie strutture istituzionali per consentire un maggior equilibrio interno nel funzionamento dello stato e del partito. Dal punto di vista politico, la riforma realizzata da Deng cambiava la leadership cinese in due modi fondamentali per evitare gli eccessi avvenuti in epoca maoista: innanzitutto Deng trasformò gli organi al vertice del partito per consentire l'esercizio di una leadership collegiale, e poi istituzionalizzò una serie di norme per regolare la successione dei vertici politici della Cina sia per quanto riguarda lo stato che il partito.

I cambiamenti istituzionali avvenuti negli ultimi anni si pongono in rottura con questo modello. Fin dal 2013 il governo di Xi Jinping ha dimostrato di perseguire un deciso accentramento di potere, sia a livello informale che a livello formale. Oltre all'assunzione di nuovi incarichi e ruoli esecutivi precedentemente appannaggio di altre figure istituzionali (come ad esempio la gestione dell'economia, che prima dell'ascesa di Xi era considerata una mansione di competenza del premier), Xi ha anche centralizzato il potere attorno alla sua persona collocando in posizioni chiave i funzionari di partito più vicini personalmente a lui.

Le nomine avvenute alle Due sessioni contribuiscono a rafforzare questa tendenza. Quella di Li Qiang in particolare rimarca una rottura per quanto riguarda i meccanismi istituiti di selezione della dirigenza e di collegialità della leadership. Li è considerato un protetto di Xi⁵ la cui carriera e il cui potere derivano essenzialmente dal rapporto personale di fiducia e lealtà verso Xi: non solo l'ascesa di Li rappresenta un'anomalia rispetto al tradizionale percorso di promozioni politiche graduali tipico della burocrazia cinese, ma la sua nomina a premier chiude fuori da un ruolo istituzionale di prim'ordine le altre fazioni del partito che meno sono associate a Xi, provocando così un vulnus al principio della collegialità.

Il problema della successione

L'altro tema aperto dalle nomine avvenute alle Due sessioni è quello della successione a Xi Jinping. Al momento nella leadership cinese non è ancora possibile individuare nessun candidato apparente: se per ipotesi Xi non volesse ottenere un quarto mandato da presidente nel 2028, il profilo del potenziale successore dovrebbe essere quello di un funzionario attualmente sui 54-64 anni, membro del Comitato permanente del Politburo e investito di un ruolo esecutivo importante.

Solitamente, il candidato alla successione era il vicepresidente, ma Han Zheng non ricopre più ruoli di rilievo decisionale nel partito.⁶ Per età e incarico nel partito, Li Qiang (64 anni) avrebbe qualche possibilità in più, ma al momento la mancanza di comprovate capacità esecutive a livello centrale è un limite. Inoltre, negli ultimi decenni nessun premier è mai diventato segretario generale del Pcc e presidente della Rpc. Questa distribuzione del potere apre la porta alla possibilità che Xi rimanga in carica oltre il 2028.

5 Li Cheng, [Candidates for China's 20th Politburo Standing Committee and Politburo](#), The Brookings Institution, 16 ottobre 2022.

6 F. Fasulo, [Cina: le nuove rotte dell'Imperatore](#), Commentary, ISPI, 4 aprile 2023.

Una riforma istituzionale per tempi incerti

Durante le Due sessioni la dirigenza cinese ha anche approvato una riforma degli organi esecutivi, importante per individuare alcuni dei temi che saranno in cima alla lista delle priorità politiche nei prossimi anni.⁷ Le riforme delle istituzioni statali sono piuttosto frequenti in Cina, verificandosi circa ogni quinquennio.

Il “Piano di riforma istituzionale del Consiglio di Stato” approvato a marzo dall’Assemblea delinea la riorganizzazione di alcune importanti istituzioni statali.⁸ La revisione delle istituzioni statali prevede:

- 1) la riforma degli organi che si occupano di scienza e tecnologia;
- 2) la creazione di un organo che sovrintenda il settore finanziario;
- 3) la creazione di un nuovo organo che si occupi delle politiche sui dati;
- 4) la riorganizzazione della burocrazia per gli affari rurali;
- 5) la riorganizzazione della burocrazia per l’assistenza agli anziani;
- 6) la riforma della burocrazia per i diritti di proprietà intellettuale;
- 7) la riforma della burocrazia per la gestione delle petizioni;
- 8) il taglio del 5% del personale.

Questo piano però è stato adottato in combinazione con un più ampio programma di ristrutturazione burocratica (noto come “Piano di riforma istituzionale del partito e dello stato”), le cui disposizioni completano il disegno di riorganizzazione dello stato-partito voluto dalla nuova dirigenza. Dalla sovrapposizione dei due piani di riforma emergono nuove strutture e processi decisionali, che interessano in particolar modo la sfera tecnologica e finanziaria.

La riforma delle istituzioni che si occupano di tecnologia e finanza

Tecnologia e finanza sono al centro di questa riforma istituzionale, il cui risultato finale è quello di rafforzare il controllo del partito su questi due settori. Attraverso la riorganizzazione degli organi di stato e del partito, la dirigenza cinese ha deciso di mettere il processo decisionale per le politiche tecnologiche e finanziarie sotto la stretta supervisione degli organi centrali del Pcc.

Dal punto di vista strutturale la riforma prevede una più chiara divisione dei compiti tra Ministero della Scienza e della Tecnologia e altre organizzazioni statali, lasciando al primo il compito di focalizzarsi sulla gestione macroscopica delle politiche per l’innovazione e distribuendo alle seconde le funzioni più specifiche.⁹ Tra i compiti del Ministero rimane quello di pianificare le politiche strategiche per il settore, mobilitare le risorse a livello nazionale per accelerare lo sviluppo, e promuovere l’applicazione degli avanzamenti scientifici e tecnologici. A guidare le attività di questa versione snellita del Ministero però ci sarà una nuova commissione di partito, la Commissione centrale per la scienza e la tecnologia, che sarà direttamente dipendente dal Comitato centrale del Pcc. A questa nuova Commissione spetterà la funzione di indirizzo sulle politiche

7 Changhao Wei, Taige Hu, e Zewei Liao, “[A Guide to China’s 2023 State Council Restructuring](#)”, *NPC Observer*, 7 marzo 2023.

8 Jiang Jiang, Yu Liaojie, Jia Yuxuan, e Gao Yuan, “[What is China’s plan to reshuffle its government institutions?](#)”, *Ginger River Review*, 7 marzo 2023.

9 A. Ni, “[Party and State Institutional Reform Plan 2023](#)”, Neican, Brief n. 141, 22 marzo 2023.

scientifiche e tecnologiche, lasciando quindi al Ministero il compito esecutivo di formulazione e attuazione di queste politiche.

Per quanto riguarda il tema finanziario invece, il piano di riforme prevede la creazione di un nuovo organo chiamato “Amministrazione nazionale per la regolamentazione finanziaria” che avrà il compito di sovrintendere al settore finanziario incorporando alcune funzioni di vecchie agenzie statali e altre in precedenza esercitate dalla Banca centrale (come, ad esempio, la supervisione delle holding finanziarie). Anche quest’organo statale però sarà sotto la stretta guida del partito, poiché il piano di riforma prevede l’istituzione di una Commissione finanziaria centrale, posta anch’essa sotto l’autorità del Comitato centrale del Pcc.

Tecnologia e finanza al cuore della Cina odierna

Benché per motivi diversi, sia quello tecnologico che quello finanziario sono due ambiti molto delicati per la dirigenza cinese, che vi rivolge grande attenzione per il loro impatto sullo sviluppo economico e sociale del paese.

La costruzione di una capacità autonoma di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica è ormai da anni un obiettivo dichiarato della Cina, almeno a partire dal 2015, quando venne annunciata la strategia “Made in China 2025”: si tratta di un piano di politiche industriali volte a favorire e sostenere lo sviluppo delle nuove tecnologie (e delle industrie a esse correlate), in modo tale da accelerare la scalata delle catene globali del valore. Tra queste, si contano tecnologie come i semiconduttori o le auto elettriche. La necessità di mantenere un saldo controllo del partito su questo processo di sviluppo tecno-industriale nazionale è poi stata accentuata dall’intensificarsi del conflitto geopolitico con gli Stati Uniti, che hanno aumentato la pressione per frenare l’avanzamento tecnologico cinese soprattutto nell’ultimo anno. Non solo l’amministrazione di Joe Biden ha perseguito il rafforzamento delle proprie capacità tecnologiche grazie a massicce politiche di sostegno all’industria, ma ha anche adottato durissime restrizioni contro coloro che esportano microchip avanzati verso la Cina. A livello internazionale, oltretutto, gli Stati Uniti hanno cercato di convincere i propri alleati ad adottare misure simili coinvolgendoli nella costruzione di una coalizione di “tecno-democrazie”.¹⁰ Di fronte a questa sfida, il Pcc intende replicare rinsaldando il proprio controllo sugli organi dediti alla promozione dello sviluppo scientifico e tecnologico.

La riorganizzazione delle istituzioni finanziarie invece risponde all’esigenza tutta cinese di mantenere la stabilità dei mercati interni di fronte ai numerosi rischi che incombono sul settore, a partire dall’elevato tasso di indebitamento del paese che sta pian piano erodendo i suoi margini di autonomia di spesa. Negli ultimi anni poi l’economia cinese è stata gravata dall’emergere di una grossa bolla immobiliare, che il governo ha cercato di sgonfiare con interventi diretti nel settore delle costruzioni, dove diverse società sono state costrette a dichiarare il default su una parte dei propri debiti. Perciò, l’esposizione di queste società verso le banche cinesi ha fatto temere che la crisi immobiliare potesse contagiare anche il settore finanziario:¹¹ le maggiori preoccupazioni riguardano in particolare le piccole banche locali (caratterizzate da operazioni non sempre trasparenti e da stretti legami col mondo immobiliare), le cui difficoltà potrebbero causare grossi turbamenti alla pace sociale. La riforma delle istituzioni finanziarie approvata nei mesi scorsi mira

10 G.A. Casanova e A. Prina Cerai, *Il futuro dei microchip*, ISPI, 8 febbraio 2023.

11 K. Bradsher e Chang Che, “Why China Is Tightening Its Oversight of Banking and Tech”, *The New York Times*, 9 marzo 2023.

quindi a centralizzare nelle mani del Pcc il controllo sulle banche cinesi sottraendo questo compito ai funzionari locali del partito, ritenuti probabilmente troppo permissivi nella concessione di credito facile pur di sostenere la crescita dell'economia locale (a cui le società di costruzioni contribuiscono sostanzialmente).

Il prossimo appuntamento

Concluse le Due sessioni, il prossimo appuntamento della politica cinese è il terzo plenum del Comitato centrale del Pcc, da convocare in autunno. Tradizionalmente il terzo plenum è l'occasione in cui la nuova dirigenza del partito presenta le linee programmatiche per il quinquennio.

In quell'occasione si potrà conoscere qual è la visione di Pechino in tema di riforme politiche ed economiche. Stando a quanto emerso durante le Due sessioni di quest'anno, è probabile che tecnologia e finanza rimangano alte in cima alla lista delle priorità.

2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA

2.1 Stati Uniti e Cina nel 2023: tra la ricerca del dialogo e la realtà della competizione

Matteo Dian

Tra la fine del 2022 e la prima parte del 2023 l'amministrazione Biden ha delineato la propria strategia per affrontare la "competizione tra grandi potenze" con la Cina. Il consolidamento delle alleanze politico-militari, il rilancio della base tecnologica e industriale americana e le politiche atte a limitare l'accesso cinese alle tecnologie più avanzate costituiscono i pilastri della strategia di Biden. Questa strategia include anche il tentativo di negoziare dei limiti alla competizione con Pechino e di mantenere forme di cooperazione in settori quali cambiamento climatico e governance finanziaria. Negli ultimi mesi sono diversi gli episodi che hanno influenzato il rapporto bilaterale tra le due potenze. In alcuni casi hanno causato crisi temporanee, mentre in altri casi si registrano evoluzioni strutturali. Nei paragrafi successivi verranno brevemente analizzati i documenti strategici pubblicati dall'amministrazione Biden; il tentativo di distensione bilaterale avviato dopo il G20 del novembre 2022; le conseguenze delle elezioni di metà mandato negli Stati Uniti, la crisi del "pallone aerostatico"; le conseguenze delle visite di Xi Jinping in Russia e di Tsai Ing-wen negli Stati Uniti e la recente legislazione americana in tema di competizione tecnologica.

L'amministrazione Biden e la "competizione tra grandi potenze"

Negli ultimi mesi del 2022 la presidenza Biden ha pubblicato una serie di documenti ufficiali, tra i quali la National Security Strategy e la National Defense Strategy, che contribuiscono ad articolare la strategia e le priorità americane nella cosiddetta "era della competizione tra grandi potenze". La National Security Strategy sostiene che la Cina sia "l'unica potenza che ha sia le intenzioni sia le capacità economiche, tecnologiche, militari per rimodellare l'ordine internazionale".¹ Il documento sottolinea anche la presenza di differenze critiche tra interessi, valori e norme che danno forma a due visioni alternative dell'ordine internazionale.² Per questo le priorità centrali dell'amministrazione Biden diventano quella di prevalere nella competizione con la Cina e quella di continuare a definire le norme e le regole dell'ordine internazionale. In questo contesto, l'amministrazione promette di investire sia nelle alleanze politico militari, considerate "l'asset strategico più importante", sia nel rilancio della capacità tecnologica e industriale americana.³

¹ The White House, *National Security Strategy 2022*, Washington DC, p. 23.

² *Ibidem*, p. 9.

³ *Ibidem*, p.11.

Sul piano militare, la National Defense Strategy sottolinea la necessità di rafforzare le capacità americane nell'esercitare deterrenza nei confronti delle forze armate cinesi e nel mantenere la credibilità delle alleanze, considerate essenziali per la tenuta dell'ordine internazionale.⁴ Nonostante questo contesto competitivo, si sottolinea come sia comunque necessario promuovere regole comuni e affrontare sfide globali quali il cambiamento climatico, il contrasto alle pandemie, la sicurezza alimentare, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e il terrorismo.

Biden e Xi al G20 di Bali

La seconda metà del 2022 è stata caratterizzata da una fase di forte tensione nelle relazioni bilaterali tra Washington e Pechino determinata da fattori strutturali e congiunturali. In primo luogo, entrambe hanno ormai riconosciuto l'esistenza della competizione tra grandi potenze e la necessità di prepararsi a una competizione economica, politica e militare di lungo periodo. In secondo luogo, la visita dell'allora speaker della Camera Nancy Pelosi a Taiwan ha generato un'interruzione dei contatti bilaterali tra le parti. Solo alla fine di ottobre si è assistito a una ripresa dei contatti tra i vertici politici dei due paesi. In questo contesto, il vertice del G20 di Bali del novembre 2022 è stato identificato come un'opportunità per un incontro bilaterale mirato a riavviare il dialogo e a moderare i rischi associati alla competizione strategica.

Le dichiarazioni successive all'incontro hanno definito due priorità per il futuro delle relazioni sino-americane. La prima è *“putting a floor under the relationship”*, ovvero “definire un limite minimo” per la relazione bilaterale. Questa metafora, simile al “stabilire un guardrail” usato in precedenza da Biden, indica la volontà di moderare e regolare la competizione strategica, cercando di evitare il conflitto militare e la destabilizzazione dell'ordine internazionale. La seconda è la definizione di alcune “linee rosse”, associate agli interessi vitali e non negoziabili delle due potenze.

Il vertice, nonostante il perdurare di posizioni divergenti su questioni centrali quali Taiwan, diritti umani e conflitto in Ucraina, ha riavviato il dialogo e ha portato a una serie di incontri bilaterali, tra i quali quello tra l'inviato presidenziale speciale per il clima John Kerry e la controparte Xie Zhenhua, quello del segretario al Tesoro Janet Yellen e il governatore della Banca centrale cinese Yi Gang. Inoltre, le parti avevano messo in agenda un viaggio del segretario di Stato Antony Blinken a Pechino previsto per i primi giorni di febbraio del 2023. Questo tentativo di distensione, tuttavia, si è bloccato nei mesi successivi, in particolare a causa del *“balloon gate”* e dei mutati equilibri interni alla politica americana.

Il Congresso dopo le elezioni di metà mandato e il “Select Committee on China”

Con le elezioni di metà mandato del novembre 2022 i Repubblicani hanno conquistato il controllo della Camera dei rappresentanti, mentre i Democratici hanno mantenuto una sottile maggioranza al Senato. Il nuovo speaker della Camera, Kevin McCarthy, è stato eletto dopo un difficile negoziato e molteplici votazioni, che hanno messo in risalto il potere di veto dell'ala populista di destra del partito.

Questi nuovi equilibri hanno contribuito ad amplificare la polarizzazione politica e a rendere più complessa l'attuazione dell'agenda politica di Biden. La competizione con la Cina, in questo

⁴ U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America*, Washington DC, ottobre 2022.

contesto, rimane una delle poche materie sulle quali esiste una forma di consenso *bipartisan*. La maggiore influenza dei Repubblicani, tuttavia, contribuisce a radicalizzare la percezione politica della Cina, presentata come minaccia esistenziale enfatizzando la natura ideologica della contrapposizione tra grandi potenze. Ciò ha portato alla creazione del Select Committee on China presso la Camera dei rappresentanti, presieduto dal Repubblicano del Wisconsin Mike Gallagher, con l'obiettivo di elaborare proposte legislative mirate a contrastare l'influenza cinese. Gallagher e McCarthy hanno sostenuto come la priorità per gli Stati Uniti sia "vincere la nuova Guerra Fredda".⁵ Questi sviluppi hanno avuto diversi effetti per l'approccio americano alle relazioni con la Cina. In primo luogo, hanno reso ancora più difficile il tentativo di "stabilire dei guardrail" alla competizione strategica, riducendo i margini di manovra per l'amministrazione. In secondo luogo, creano un'atmosfera politica sfavorevole alle voci che si oppongono alla retorica dello scontro esistenziale con la Cina.⁶

La crisi del pallone aerostatico

Il tentativo di regolare la competizione e di riaprire canali di comunicazione bilaterali emerso a Bali si è arrestato al primo incidente di percorso, il cosiddetto "*balloon gate*", che ha messo in evidenza l'alto livello di tensione tra le due potenze.

Nel periodo tra il 28 gennaio e il 4 febbraio un pallone aerostatico di origine cinese ha attraversato il territorio americano. Il governo americano ha annunciato che il pallone era da considerarsi destinato alla sorveglianza e allo spionaggio. Le autorità cinesi hanno negato questa interpretazione e hanno affermato si trattasse di un pallone aerostatico di uso civile meteorologico. Il pallone ha sorvolato la base di Malmstrom, dove gli Stati Uniti schierano parte delle proprie testate nucleari intercontinentali, e la base di Whiteman, base dei bombardieri B-2. Biden ha ordinato di abbattere il pallone il 4 febbraio.

La crisi del pallone ha portato alla cancellazione del viaggio di Blinken in Cina e ha messo in evidenza quanto sia difficile per le due parti ridurre le tensioni e regolare la competizione. La crisi del pallone, inoltre, ha fatto emergere come la polarizzazione interna e il controllo repubblicano sulla Camera favoriscano una posizione più dura nei confronti della Cina, limitando lo spazio di manovra per Biden.

La visita di Xi Jinping in Russia

La visita di Xi Jinping a Mosca tra il 20 e il 22 marzo è stata un altro momento centrale per le relazioni sino-americane nel 2023. La posizione cinese nei confronti di Mosca si è evoluta dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina, in particolare rispetto alla cosiddetta "amicizia senza limiti" dichiarata all'inizio di febbraio 2022. La Cina di Xi ha motivi per sostenere la Russia, ma anche valide ragioni per evitare un completo allineamento con Putin.

Cina e Russia sono entrambe insoddisfatte dell'attuale ordine internazionale e contrarie al consolidamento e all'espansione della Nato e delle alleanze a guida americana in Asia. La Cina teme

5 K. McCarthy, "China and the US are locked in a cold war", *Fox News*, 8 dicembre 2022.

6 Su questo punto J. Chen Weiss, "The China Trap: U.S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition", *Foreign Affairs*, vol. 101, n. 5, settembre/ottobre 2022, pp. 40-58.

che una sconfitta russa in Ucraina possa creare instabilità politica in Russia, con un possibile cambiamento ai vertici del Cremlino. Inoltre, l'isolamento russo dall'Occidente ha generato una relazione economica e politica asimmetrica e favorevole agli interessi cinesi. Le esportazioni cinesi verso la Russia, infatti, sono cresciute del 30% dall'inizio della guerra.⁷

Il conflitto però ha generato anche notevoli problemi per la Cina: ha determinato un rafforzamento delle alleanze in Asia e ha indotto alleati degli Stati Uniti quali Giappone, Corea del Sud e Australia a cooperare con la Nato; ha interrotto il corridoio principale della Nuova Via delle Seta, che doveva attraversare l'Ucraina e l'Europa Orientale; ha danneggiato le relazioni con l'Unione Europea. Più in generale, la leadership cinese teme che un sostegno più ampio ed evidente allo sforzo bellico russo, attraverso l'invio massiccio di aiuti militari, possa danneggiare significativamente le relazioni commerciali con l'Europa.⁸ Infine, le proposte cinesi relative alla riforma dell'ordine internazionale, recentemente formalizzate attraverso la Global Security Initiative,⁹ si sono sempre basate sul rispetto della sovranità e dell'autodeterminazione, oltre che alla risoluzione pacifica dei conflitti, principi evidentemente violati dalla Russia.

La visita di Xi ha messo maggiormente in evidenza i fattori di convergenza. Le divergenze, tuttavia, permangono, come si evince dal piano in dodici punti promosso dal governo cinese. Da un lato, il documento auspica il rispetto della sovranità di ogni paese, la cessazione delle ostilità e la risoluzione della crisi umanitaria. Dall'altro, condanna la "mentalità da guerra fredda", i blocchi militari, la "ricerca della sicurezza di alcuni ai danni degli altri" e sostiene che "i legittimi interessi e preoccupazioni di sicurezza di tutti i paesi devono essere presi sul serio e affrontati adeguatamente". Ciò va interpretato come una critica al ruolo americano e all'espansione della Nato, considerati come fattori di instabilità e minaccia alla sicurezza russa.¹⁰

La reazione dell'amministrazione Biden alla visita e alle proposte cinesi è stata ferma. Il piano cinese è stato respinto in quanto considerato funzionale a congelare il conflitto, con un riconoscimento implicito delle conquiste russe in Ucraina. Inoltre, Washington ha negato la legittimità del ruolo di mediazione cinese, dato il sostegno fornito a Mosca. Allo stesso tempo, Biden ha chiarito che se la Cina scegliesse di fornire aiuti militari alla Russia, incorrerebbe in una risposta americana.¹¹ In questo caso l'interesse americano ed europeo è diretto a evitare che la Cina scelga di sostenere militarmente Mosca. Ciò prolungherebbe la guerra, aprirebbe un ulteriore fronte nella competizione con Pechino e cementerebbe ulteriormente l'asse sino-russo.

7 N. Gould-Davies e M. Nouwens, "[Xi's visit to Moscow exposed Russia's weakness](#)", International Institute for Strategic Studies (IISS), 3 aprile 2023.

8 A oggi non esistono prove certe di forniture di armamenti cinesi alla Russia. Tuttavia, la Cina fornisce sostegno tecnologico, attraverso droni per uso civile e semiconduttori, utili allo sforzo bellico. *BBC News*, "[Ukraine war: What support is China giving Russia?](#)", 20 marzo 2023.

9 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Global Security Initiative Concept Paper*, Beijing, 21 febbraio 2023.

10 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, Beijing, 24 febbraio 2023.

11 C. Haslett e M. Nagle, "[Biden tells ABC's Muir 'we would respond' if China sends weapons to Russia](#)", *ABC News*, 25 febbraio, 2023.

La visita di Tsai Ing-wen negli Stati Uniti

La visita della presidente taiwanese Tsai Ing-wen negli Stati Uniti avvenuta tra il 29 marzo e il 5 aprile ha costituito un altro momento importante per le relazioni sino-americane nel 2023.¹² L'episodio più significativo della visita è stato l'incontro con lo speaker della Camera Kevin McCarthy presso la Reagan Library a Los Angeles. In questa occasione, McCarthy e Tsai hanno ribadito la solidarietà tra Washington e Taipei, basata sui comuni valori liberali e democratici. Tsai ha ringraziato McCarthy per il sostegno del Congresso alle forze armate di Taiwan.¹³

In questo caso, tutte le parti coinvolte hanno cercato di mantenere un delicato equilibrio politico. Tsai cerca di mantenere lo status quo, rinforzando la relazioni con Washington e sottolineando l'identità democratica di Taiwan. La Cina considera Taiwan una provincia ribelle e i rapporti tra le autorità taiwanesi e americane una violazione della sovranità cinese, secondo il "principio dell'unica Cina". Dopo la visita di Nancy Pelosi a Taiwan nell'agosto 2022, le forze armate cinesi hanno effettuato esercitazioni militari su larga scala, che hanno simulato un blocco aero-navale dell'isola. Inoltre, la visita ha anche causato un congelamento delle relazioni bilaterali durato fino al G20 di Bali. Per questo motivo, Tsai ha preferito evitare una visita di McCarthy a Taiwan, optando per un incontro su suolo americano. Le forze armate cinesi hanno effettuato esercitazioni nelle vicinanze di Taiwan anche in questo caso, ma con intensità e durata minori rispetto a quelle dell'agosto 2022.

La posizione americana, definita come "politica dell'unica Cina", è più complessa. Si riconosce ufficialmente l'esistenza di una sola Cina. Tuttavia, il governo americano, dopo l'approvazione del Taiwan Relations Act del 1979, auspica che la controversia tra Taipei e Pechino sia risolta pacificamente. Una risoluzione non pacifica è considerata una minaccia per la pace e la sicurezza del Pacifico occidentale e di "grave preoccupazione" per gli Stati Uniti. Per questo diverse amministrazioni americane hanno fornito armi a Taiwan con l'obiettivo di resistere a un possibile intervento militare cinese. Allo stesso tempo, Washington si è sempre opposta a una dichiarazione formale di indipendenza di Taiwan. Di conseguenza, gli Stati Uniti mantengono una posizione di ambiguità strategica: ovvero, non esiste un impegno formale a difendere Taiwan in caso di attacco. Tuttavia, in diverse occasioni, sia il presidente Biden sia alcuni dei suoi predecessori hanno lasciato intendere che gli Stati Uniti sarebbero direttamente coinvolti in caso di conflitto. L'amministrazione Biden si trova quindi a dover trovare un punto di mediazione tra la necessità di preservare lo status quo, esercitando deterrenza nei confronti di Pechino e proteggendo la democrazia taiwanese, senza però generare un'escalation con la Cina. Taiwan, inoltre, è emersa come un tassello fondamentale nella competizione tecnologica con la Cina, in quanto nodo primario delle catene del valore dei semi-conduttori, altro fronte centrale per la strategia dell'amministrazione Biden.

La competizione tecnologica e le politiche industriali e commerciali americane

L'amministrazione Biden ha introdotto una serie di provvedimenti atti a restringere l'accesso cinese alle tecnologie più avanzate prodotte dagli Stati Uniti e dai loro alleati, riguardanti in particolare i semiconduttori di ultima generazione. Questi ultimi sono caratterizzati da una catena del valore

¹² Tecnicamente la visita è stata presentata come una visita ufficiale presso Guatemala e Belize, stati che riconoscono la Repubblica di Cina, con due "soste" a New York e Los Angeles.

¹³ Durante il mandato di Biden gli Stati Uniti hanno fornito armamenti per un totale di 3,5 miliardi di dollari, durante il quadriennio di Trump per 18 miliardi.

molto estesa, che coinvolge aziende americane, taiwanesi (Tsmc), coreane (Samsung), giapponesi e olandesi (Asml).

I provvedimenti più importanti nel settore sono il Chips Act dell'agosto 2022 e l'emendamento alle Export Administration Regulations approvato il 7 ottobre 2022. Il primo promuove massicci investimenti nella ricerca e nella produzione di semiconduttori e altre tecnologie avanzate. Il secondo proibisce la vendita alla Cina di semiconduttori avanzati e altre tecnologie funzionali allo sviluppo nel settore dell'Intelligenza Artificiale.¹⁴ Nel 2023 i controlli alle esportazioni sono stati ampliati e consolidati grazie a un accordo con Paesi Bassi e Giappone, che hanno accettato di allinearsi alle posizioni americane, nonostante i notevoli costi economici legati alla rinuncia al mercato cinese nel settore. Inoltre, in linea con le raccomandazioni del Rapporto finale della Commissione Speciale per la Sicurezza Nazionale dedicato all'Intelligenza Artificiale, questi provvedimenti sono considerati solo i primi di una lunga serie di misure restrittive, data la centralità di queste tecnologie per la competizione con la Cina.¹⁵

Questa tendenza è confermata dai discorsi del consigliere per la Sicurezza Nazionale Jake Sullivan e del segretario del Tesoro Janet Louise Yellen, che delineano una nuova fusione di politica industriale e politica estera. Gli investimenti in tecnologie avanzate, ma anche i provvedimenti atti a limitare la diffusione della tecnologia, sono considerati funzionali sia alla competizione con la Cina sia alla rivitalizzazione delle capacità produttive americane.¹⁶

14 US Department of Commerce, *New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)*, 22 ottobre 2022.

15 National Security Commission on Artificial Intelligence, *Final Report*, 19 marzo 2021.

16 The White House, *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership*, 27 aprile 2023; US Department of the Treasury, *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China Economic Relationship*, 20 aprile 2023.

2.2 Relazioni UE-Cina: tra “de-risking” e “re-engagement”

Alice Politi

Il 31 marzo 2023 la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha tenuto un discorso chiave sullo stato attuale e sul futuro delle relazioni tra Cina e UE presso il Mercator Institute for China Studies (Merics) e lo European Policy Centre (Epc). Riconoscendo e riconfermando l'attuale “rivalità sistemica”, “competizione economica” e “partnership” nel far fronte alle sfide globali, il discorso ha toccato diversi temi che saranno fondamentali nel definire le relazioni tra i due attori. Innanzitutto, von der Leyen ha chiarito come la posizione della Cina sull'aggressione russa in Ucraina sarà un fattore cruciale nel determinare lo sviluppo delle relazioni tra Bruxelles e Pechino. La Cina continua a mantenere una posizione ambigua, che riflette principalmente gli interessi strategici cinesi e che è importante analizzare, dato il ruolo fondamentale che giocherà l'approccio cinese rispetto al conflitto, importante nel determinare le relazioni tra Cina e UE.

Un altro punto significativo emerso riguarda il perseguimento di una strategia di “riduzione del rischio” (*de-risking*) da parte dell'UE nel gestire le sue relazioni con la Cina, un approccio che si differenzia dal *decoupling* americano. La strategia europea di *de-risking* riguarda la tutela della sicurezza politica ed economica europea e comprende la gestione della dipendenza strategica europea dalla Cina. A questo proposito, l'UE si propone di ridurre la sua dipendenza dalla Cina per quanto riguarda la fornitura di materie prime e terre rare, necessarie per la transizione verde e digitale. La diversificazione delle catene di approvvigionamento sarà quindi un nodo centrale nella strategia europea, tuttavia si tratta di un processo complesso e di un obiettivo a lungo termine, come verrà esaminato nei prossimi paragrafi.

Inoltre, come già evidenziato nel primo Focus di questa serie su Cina e Indo-Pacifico, l'UE si propone di salvaguardare la sicurezza economica degli stati membri e di aggiustare distorsioni nel mercato unico con strumenti come la nuova misura sui sussidi esteri e il nuovo strumento anti-coercizione economica, che impatteranno sugli investimenti cinesi in UE.¹ Sempre al fine di tutelare la propria sicurezza economica, la Commissione proporrà una nuova misura, l'Outbound Investment Screening Mechanism, per regolamentare gli investimenti *outbound* di tecnologie europee sensibili.²

Si conferma anche la bassa probabilità di uno “scongelo” e ratifica del Comprehensive Agreement on Investment (Cai), che l'UE rivaluterà alla luce delle nuove tensioni geopolitiche. Nel 2022 gli investimenti diretti esteri (Ide) cinesi in UE sono diminuiti in modo significativo, un calo principalmente dovuto a una mancanza di attività di fusione e acquisizione (M&A) da parte cinese;

1 F. Fasulo, “La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del Pcc”, in *Cina e Indo-Pacifico*, a cura di ISPI per il Parlamento e il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Focus n. 1, 9 febbraio 2023.

2 European Commission, [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions](#), Commission work programme 2023, 2022.

gli investimenti *greenfield* sono invece aumentati sorpassando i flussi M&A per la prima volta dal 2008.³

Venerdì 12 maggio i ministri degli Esteri dei paesi membri hanno discusso le relazioni dell'UE con la Cina durante una riunione informale in Svezia, che si tradurrà in un dibattito più ampio previsto in occasione del summit dei leader dell'UE (*EU leaders' summit*) a Bruxelles questo giugno. Ci si può aspettare che l'approccio europeo verso la Cina ricalcherà il discorso di marzo di von der Leyen, con una particolare attenzione al conflitto in Ucraina, alla questione di Taiwan e alla necessità di implementare una strategia di *de-risking* verso la Cina. Una questione importante, che è emersa anche dalle diverse visite ufficiali nei mesi scorsi da parte di leader europei a Pechino, sarà quella di assicurarsi un approccio coordinato da parte degli stati membri, che mostrano un forte interesse a rafforzare i propri rapporti diplomatici e commerciali con la Cina dopo quasi tre anni di chiusura cinese per la pandemia di Covid-19.

La centralità della posizione cinese sul conflitto in Ucraina per le relazioni UE-Cina

Durante il suo discorso di marzo, von der Leyen ha riconosciuto il cambiamento nel rapporto tra Cina e UE, ricordando come le relazioni “si siano fatte più distanti e più difficili negli ultimi anni”.⁴ Ancora una volta, è stato evidenziato come preoccupazioni in materia di sicurezza, motivate da “azioni sempre più assertive” cinesi e da differenze ideologiche tra i due attori, coesistano con la necessità di impegnarsi nuovamente con la Cina dopo la pandemia di Covid-19.

Durante il suo discorso, von der Leyen si è concentrata molto sulla posizione della Cina sul conflitto in Ucraina, soprattutto a seguito della visita di Xi a Mosca a marzo 2023. Von der Leyen è stata chiara nell'affermare che “come la Cina continuerà a interagire con la guerra di Putin sarà un fattore determinante per il futuro delle relazioni UE-Cina”. Assistiamo a un nuovo dinamismo diplomatico cinese sullo scenario internazionale, testimoniato dalla pubblicazione del documento sulla “Global Security Initiative” e della “proposta in 12 punti” per la risoluzione del conflitto in Ucraina, oltre che dalla mediazione di un accordo tra Iran e Arabia Saudita avvenuto a Pechino a inizio marzo.⁵ La Cina, tradizionalmente un attore diplomatico passivo, ha iniziato ad assumere un ruolo diverso. Durante il suo discorso, von der Leyen ha ricordato come “l'amicizia senza limiti” di Xi con Putin sia in contrasto con il modo in cui la Cina dovrebbe operare come membro permanente del Consiglio di sicurezza, e ha chiarito che “la pace può essere giusta solo se si basa sul mantenimento della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina”. Tuttavia, le aspettative che la Cina assuma un ruolo attivo come mediatore nel conflitto in Ucraina, rispecchiando senza riserve la posizione di attori occidentali, sono piuttosto irrealistiche. Come suggerisce il tono vago della “proposta in 12 punti”, le modalità con cui la Cina contribuirebbe alla risoluzione del conflitto possono differire dalle aspettative europee. Infatti sembra, per ora, che la Cina non voglia assumere attivamente il ruolo di mediatore in questo conflitto. Ciò è stato confermato anche dal fatto che una parte significativa della visita di Xi a Mosca si è concentrata sui rapporti economici tra Cina e Russia,

3 A. Kratz, M.J. Zenglein, G. Sebastain e M. Witzke, “EV battery investments cushion drop to decade low: Chinese FDI in Europe 2022 Update”, *MERICCS*, 9 maggio 2023.

4 European Commission, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, 30 marzo 2023.

5 M. Gadzo, “Changing global order: China's hand in the Iran-Saudi deal”, *Al-Jazeera*, 11 marzo 2023.

confermando la “partnership strategica” tra i due paesi. Le relazioni economiche tra i due attori sono ormai chiaramente a favore della Cina e questo potrebbe essere utilizzato come leva per avanzare richieste politiche o economiche a favore degli interessi strategici cinesi, che possono esulare dal conflitto in Ucraina – come ottenere il sostegno per la crescente presenza della Cina nella regione artica.⁶

La Cina sta cercando di mantenere, finché possibile, una posizione di equilibrio tra la sua “partnership strategica” con la Russia e le aspettative degli attori occidentali, in un conflitto che la Cina ha definito “europeo” e nel quale non sembra particolarmente intenzionata a farsi coinvolgere troppo. Da una parte, la Cina ha chiarito il suo supporto per il ripristino della “pace in Eurasia” e ha dimostrato un nuovo dinamismo diplomatico a livello globale e specificatamente riguardo a questo conflitto, considerando la recente telefonata di Xi con il presidente Zelensky e la scelta di inviare una delegazione cinese in Ucraina, guidata da Li Hui. Tuttavia, come testimoniato dall’andamento della visita di Xi a Mosca, emerge che la Cina sia intenzionata a determinare autonomamente i propri termini nella gestione delle sue relazioni con la Russia, in un modo che dia priorità ai propri interessi strategici e che non debba necessariamente riflettere le aspettative occidentali.

“Ridurre il rischio” di una dipendenza strategica dalla Cina

La tutela della sicurezza economica dell’UE e la gestione della dipendenza dalla Cina sono diventati fattori sempre più significativi nel determinare le relazioni UE-Cina. Durante il suo discorso a marzo 2023, von der Leyen ha chiarito l’intenzione di perseguire un approccio di *de-risking* (anziché *decoupling*) nei confronti della Cina, che mira a ridurre la dipendenza economica e strategica europea dalla Cina. Per quanto riguarda la presenza cinese sul mercato europeo, l’UE dispone ora di una serie di strumenti per ribilanciare potenziali distorsioni nel mercato unico e per evitare o diminuire rischi coercitivi a medio o lungo termine. Un altro fattore problematico che influisce pesantemente sulla gestione della dipendenza strategica europea dalla Cina è quello delle terre rare (Ree), essenziali per le transizioni verde e digitale e per cui l’UE è fortemente dipendente da fornitori cinesi, che fanno fronte a ben il 98% della domanda europea.⁷

Questo problema è emerso in modo importante negli ultimi mesi a seguito della pubblicazione del Critical Raw Materials Act⁸ da parte della Commissione europea e a seguito di una dichiarazione congiunta tra UE e Usa sulla necessità di diversificare le catene di approvvigionamento di minerali critici e di batterie.⁹ Il senso d’urgenza nell’applicare una politica di riduzione del rischio in questo settore e nel diversificare i fornitori deriva anche dal fatto che l’aggressione russa in Ucraina, così come anche la pandemia di Covid-19, abbiano evidenziato i rischi connessi alle dipendenze delle catene di approvvigionamento. Un potenziale peggioramento delle relazioni con la Cina potrebbe indurre attori cinesi a escludere paesi europei dalle catene di approvvigionamento in questo settore. Dunque, una dipendenza così significativa da fornitori cinesi rappresenta un fattore di rischio.

6 C. Chen, *China-Russia Arctic Cooperation in the Context of a Divided Arctic*, The Arctic Institute, 4 aprile 2023.

7 European Parliament, *Securing the EU’s supply of critical raw materials*, 2022.

8 European Commission, *Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU’s green and digital future*, 2023.

9 European Commission, *Joint Statement by President Biden and President von der Leyen*, 2023.

Il Critical Raw Materials Act, pubblicato dalla Commissione europea a marzo 2023, mira proprio a ridurre la dipendenza strategica europea dalla Cina. Se il Critical Raw Materials Act verrà approvato, offrirà finanziamenti e altro supporto per progetti strategici che coinvolgono l'estrazione e la lavorazione di materie critiche che – sperano i leader dell'UE – daranno il via a un processo di *reshoring*.¹⁰ Sempre al fine di garantire maggiore sicurezza sulle catene di approvvigionamento, e nello specifico per far sì che queste possano resistere a potenziali pressioni cinesi, l'UE sta attualmente negoziando con gli Usa un accordo che punta a diversificare le forniture di minerali critici e ad armonizzare le politiche industriali. A marzo Ursula von der Leyen ha rilasciato una dichiarazione congiunta con il presidente degli Stati Uniti Joe Biden, affermando che le due potenze “approfondiranno la [loro] cooperazione sulla diversificazione delle catene di approvvigionamento di minerali e batterie critiche, riconoscendo le notevoli opportunità su entrambe le sponde dell'Atlantico per costruire queste catene di approvvigionamento in modo forte, sicuro e resiliente”.¹¹ L'accordo commerciale che stanno elaborando UE e Stati Uniti si concentra sul ridurre la loro dipendenza dalla Cina in materia di minerali critici e, in particolar modo, sul concetto di sicurezza economica, strettamente collegato all'approccio europeo di *de-risking* verso la Cina. La dichiarazione congiunta conferma che il dialogo sugli incentivi per l'energia pulita diventerà parte del EU-US Trade and Technology Council e che le due parti si impegneranno a una maggiore condivisione di “informazioni su politiche e pratiche di mercato di terze parti”, facendo specifico riferimento alla Repubblica popolare cinese (Rpc), con il fine di facilitare “un'azione congiunta o parallela e una difesa coordinata” su questi temi.¹²

Nonostante l'UE si stia muovendo per ridurre la sua dipendenza dalla Cina in questo campo, si tratta di un procedimento complesso, che dovrà necessariamente andare al di là della sola diversificazione delle *supply chains* e comprendere la capacità di far fronte in tutti i passaggi intermedi della catena di approvvigionamento. In questi l'Unione Europea presenta carenze importanti, come testimonia il fatto che l'UE debba attualmente importare in misura significativa molti dei componenti chiave e dei prodotti finiti per cui vengono utilizzate le terre rare, tecnologie energetiche di cui la Cina è diventata leader.^{13,14}

Le visite ufficiali a Pechino e la volontà di “ri-apertura” dopo la pandemia

La visita di Ursula von der Leyen a Pechino è stata un'occasione per comunicare alla controparte cinese la linea della strategia espressa nel suo discorso di marzo.

Von der Leyen ha accompagnato il presidente francese Macron in occasione della sua visita di stato ufficiale in Cina. Durante la visita, sono emerse differenze negli itinerari e nel trattamento ricevuto dai due leader europei, oltre che nell'approccio diplomatico dei due leader. Infatti, a distanza di giorni dal discorso di von der Leyen, che ha riconosciuto i rischi posti dalle crescenti tensioni con la Cina, Macron ha affermato di non credere a una “spirale inevitabile di crescenti tensioni tra

10 European Commission, *Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU's green and digital future...*, cit.

11 European Commission, *Joint Statement by President Biden and President von der Leyen...*, cit.

12 *Ibidem*.

13 Roland Gauß et al., *Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action*. A report by the Rare Earth Magnets and Motors Cluster of the European Raw Materials Alliance, 2021.

14 L. Patey, “Rare Earth Reshore”, *The Wire China*, 23 aprile 2023.

l'Occidente e la Cina".¹⁵ La visita di Macron è sembrata principalmente motivata dalla volontà di "ri-aprirsi" con Pechino, mentre von der Leyen ha adottato un approccio più duro. Questa differenza è emersa anche sulla questione di Taiwan, rispetto alla quale Macron ha espresso commenti più "cauti", mentre von der Leyen ha affermato che "nessuno dovrebbe cambiare unilateralmente lo *status quo* con la forza nella regione [Taiwan]".¹⁶ Nonostante la scelta di Macron e von der Leyen di una visita congiunta a Pechino derivasse dalla volontà di mostrare l'unità europea nel perseguimento di una strategia coordinata verso la Cina, la visita ha in realtà sollevato interrogativi sulla coerenza della posizione dell'UE e sul coordinamento degli stati membri.

La visita di Macron è sembrata principalmente finalizzata a perseguire interessi economici nazionali, con la firma di diversi accordi.¹⁷ A seguito della riapertura cinese dopo il lockdown, altri leader europei hanno fatto visite ufficiali a Pechino con il principale intento di approfondire le relazioni commerciali bilaterali dopo la lunga chiusura per la pandemia di Covid-19. Tra questi, il cancelliere tedesco Olaf Scholz si è recato in Cina a novembre 2022, accompagnato da una delegazione di leader industriali tedeschi, per la prima visita ufficiale di un leader europeo in Cina dall'inizio della pandemia. Sono poi seguite le visite ufficiali di Macron e del primo ministro spagnolo Pedro Sánchez. Dunque, resta da vedere come la strategia europea di *de-risking* sarà coordinata tra gli stati membri. La strategia di "riduzione del rischio" delineata da von der Leyen nel suo discorso a marzo potrebbe incontrare resistenza da parte dei singoli stati membri, che stanno cercando di rafforzare i rapporti commerciali e diplomatici con la Cina.

Questo aspetto è particolarmente importante alla luce del tradizionale comportamento cinese: preferire il perseguimento di relazioni bilaterali con i singoli paesi, piuttosto che adottare un approccio panregionale. Un atteggiamento che è risultato evidente anche in occasione della visita di Macron e von der Leyen a Pechino. Al suo arrivo Macron è stato personalmente accolto dal ministro degli Esteri cinese con banchetti e salutato da parate militari in Piazza Tiananmen, mentre von der Leyen ha ricevuto un trattamento molto diverso. Una disparità che è emersa per tutta la durata della visita e che testimonia come da parte cinese si veda un maggior interesse a interagire direttamente con i singoli stati membri piuttosto che a livello europeo.¹⁸

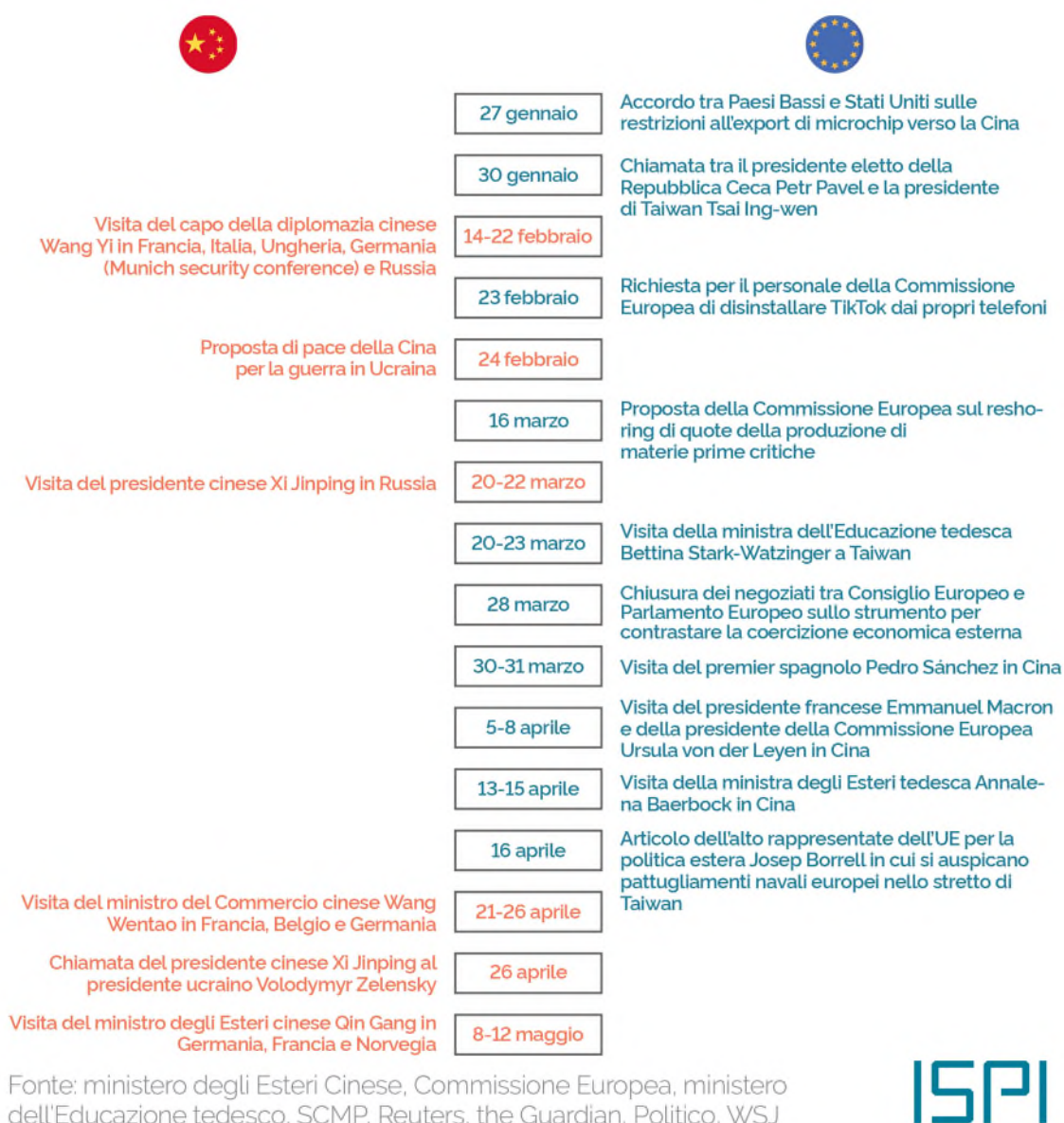
15 "Von der Leyen and Macron in China", *MERICS*, 6 aprile 2023.

16 C. Caulcutt, J. Anderlini, S. Lynch e S. Lau, "The warm embrace and the cold shoulder: China mines Europe's fractures during joint visit", *POLITICO*, 6 aprile 2023.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

FIG. 2 – I PRINCIPALI SVILUPPI NEL RAPPORTO TRA UNIONE EUROPEA E CINA
A PARTIRE DA INIZIO 2023



Conclusioni

Le relazioni tra Cina e UE continuano a essere caratterizzate dalla coesistenza di preoccupazioni in merito alla sicurezza europea con la volontà di perseguire successi diplomatici e approfondire le relazioni commerciali dopo la riapertura cinese. A marzo 2023 von der Leyen ha definito con più chiarezza la direzione dei futuri sviluppi nella relazione. Mentre al momento rimane il problema di trovare un migliore equilibrio tra i tre aspetti della strategia di “tripartizione” definita nello Strategic

Outlook del 2019,¹⁹ il discorso di von der Leyen ha sicuramente delineato una direzione più decisa nello sviluppo delle relazioni tra i due attori.

Tuttavia, rimangono dei nodi di particolare complessità. Innanzitutto, le aspettative europee sulla posizione cinese riguardo la crisi in Ucraina potrebbero venire disattese. Questo può comportare un problema nelle relazioni tra Cina e UE, considerando che von der Leyen ha definito il tema come un fattore decisivo nel determinare il futuro delle relazioni tra le due parti. Nonostante la Cina stia dimostrando un nuovo dinamismo diplomatico sembra comunque mantenere un approccio opportunistico verso il conflitto in Ucraina, una posizione principalmente incentrata sul perseguimento dei propri interessi strategici.

Per quanto riguarda la gestione della dipendenza strategica dalla Cina, considerando che l'UE attualmente dipende dalla Cina per il 98% per quanto riguarda la fornitura di terre rare, possiamo aspettarci che il processo di diversificazione e *re-shoring* sarà molto lungo e complesso e potrebbe rallentare la transizione verde e digitale europea.

Infine, nonostante il discorso di von der Leyen abbia contribuito a delineare una direzione più netta nelle relazioni tra Cina e UE, le diverse visite ufficiali di leader europei confermano la volontà dei paesi membri di concentrarsi sul rafforzamento delle relazioni commerciali con la Cina dopo la pandemia, il che potrebbe non essere sempre in linea con un approccio più “deciso” di Bruxelles, come è emerso dalla visita congiunta di Macron e von der Leyen a Pechino.

19 European Commission, *EU-China – A Strategic Outlook*, 2019.

2.3 La Cina in Medio Oriente e Nord Africa: la proiezione diplomatica di Pechino

Francesco Saverio Leopardi

I rapporti tra Cina e paesi del Medio Oriente e Nord Africa (Mena) hanno vissuto un notevole sviluppo dall'inizio degli anni 2000. Pechino comincia ad approfondire i rapporti economici con questa regione basandosi su due priorità fondamentali: l'ottenimento di forniture energetiche per soddisfare il crescente fabbisogno nazionale e l'apertura di nuovi mercati dove esportare la propria sovrapproduzione industriale. Nella sua azione di avvicinamento, la Cina adotta un approccio pragmatico, ponendo l'accento sui vantaggi reciproci derivanti da una stretta cooperazione economica con i paesi della regione. Inoltre, Pechino evita di intervenire direttamente in merito alle questioni politiche e militari che dividono i paesi Mena, attuando una cauta azione di bilanciamento. La Cina da un lato accetta la preminenza militare statunitense nella regione, dall'altro fornisce una partnership e un modello di cooperazione economica alternativa. Tale alternativa è vista con favore non solo dai paesi tradizionalmente interessati a una revisione dell'attuale ordine politico ed economico mondiale (Iran, Siria e, in misura diversa, Algeria), ma anche dai governi più vicini ai paesi occidentali, intenzionati a diversificare le proprie relazioni economiche - come, ad esempio, le monarchie conservatrici della Penisola Arabica.²⁰

L'area Mena acquisisce maggior importanza per la Cina con la sua inclusione nella Belt and Road Initiative (Bri), l'ampio progetto di investimento e sviluppo infrastrutturale in Asia centrale e occidentale, finalizzato alla creazione di nuovi corridoi commerciali terrestri e marittimi. Nel 2021, il 28,5% degli investimenti cinesi all'interno della Bri sono stati destinati all'area Mena, un dato che si affianca alla firma di accordi di "Comprehensive Strategic Partnership" con cinque paesi della regione (Algeria, Egitto, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Iran) e di "Strategic Partnership" con altri sette (Iraq, Giordania, Kuwait, Marocco, Oman, Qatar e Turchia). Inoltre, la Cina importa metà del suo fabbisogno petrolifero dall'area MENA ed è divenuto il principale partner commerciale di diversi paesi della regione.²¹ Il posizionamento strategico della regione e la buona integrazione di alcune sue economie con quelle dell'Unione Europea rappresentano ulteriori ragioni dietro alla crescente presenza economica cinese.

Le relazioni cinesi con i paesi che si affacciano sul Golfo Persico, in particolare Arabia Saudita e Iran, offrono una chiara prospettiva sulle dinamiche fondamentali che caratterizzano l'interazione di Pechino con l'area Mena, come anche il crescente interesse dei governi della regione nell'approfondire tali relazioni. L'Arabia Saudita si contende con la Russia il primato nella fornitura di petrolio alla Cina e ha visto aumentare il livello di investimenti reciproci con Pechino. Il Regno Saudita riconosce nella Cina un partner strategico per i suoi piani di diversificazione industriale e

20 M. Kamrava, "The China Model and the Middle East" in J.R.-Anderson (a cura di), *The Red Star and the Crescent. China and the Middle East*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 59-80.

21 "China Regional Snapshot: Middle East and North Africa", *Foreign Affairs Committee*, ultimo accesso 11 maggio 2023.

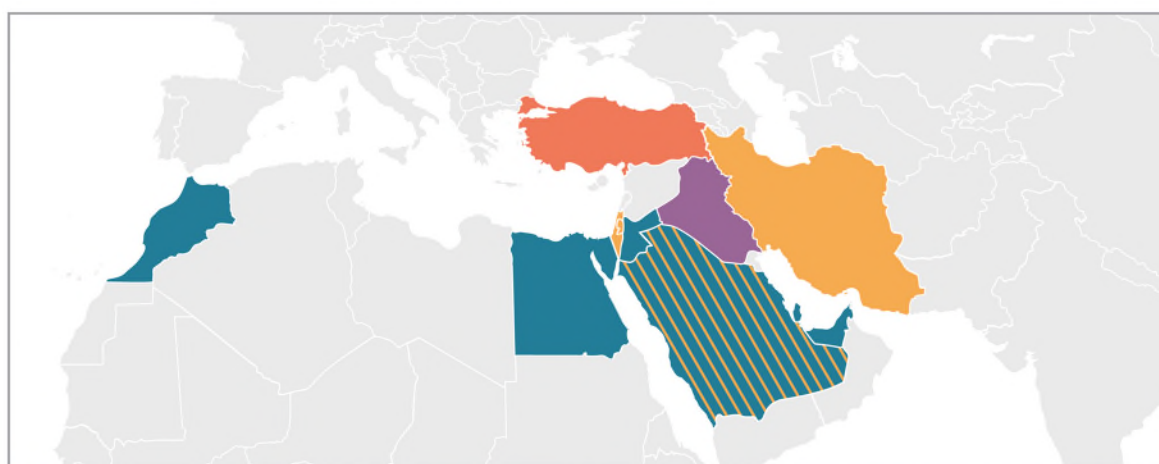
ha quindi allargato la cooperazione con Pechino oltre il settore degli idrocarburi, includendo altre aree strategiche come comunicazioni, energie rinnovabili e nucleare e infrastrutture e trasporti. Riyadh inoltre guarda a Pechino e al suo potenziale ruolo di superpotenza economica e politica come contrappeso alle relazioni con Washington. Sebbene gli Stati Uniti rimangano un partner ineludibile, nonché l'unica potenza ancora in grado di garantire la sicurezza del Regno, la percezione di un graduale disimpegno statunitense dall'area Mena sta spingendo i sauditi verso lo sviluppo di capacità di difesa autonome, anche attraverso una cooperazione più approfondita con Pechino. Il governo saudita guarda con interesse al modello politico-economico che la Cina sembra incarnare, centrato su un autoritarismo stabile che assicura una crescita economica regolare attraverso un saldo controllo governativo. A questo si aggiunge la politica di cooperazione cinese basata sul pragmatismo degli interessi comuni e la non-interferenza nelle questioni interne dei suoi partner.²²

L'Iran viene visto come uno stretto alleato di Pechino, principalmente in virtù del comune interesse verso una revisione dell'ordine internazionale dominato dagli Stati Uniti. Tuttavia, proprio l'isolamento internazionale iraniano e la contrapposizione con Washington e i suoi alleati regionali, hanno posto seri limiti alla crescita dei rapporti economici con la Cina. L'Iran, infatti, rappresenta appena lo 0,5% del commercio globale cinese, nonostante lo storico rapporto in ambito militare sviluppato tra i due paesi sin dagli anni Novanta. La realizzazione dei progetti legati alla Bri ha però ulteriormente avvicinato Cina e Iran. Per Teheran l'iniziativa cinese è fondamentale per rompere l'isolamento internazionale e rafforzare la propria politica di "sguardo a Est" conseguente al deteriorarsi dei rapporti con i paesi occidentali. Per Pechino l'Iran rappresenta un territorio strategico per la creazione dei corridoi commerciali euroasiatici, ancor più in ragione dell'attuale isolamento russo in seguito allo scoppio della crisi ucraina. Nel 2021 i governi dei due paesi hanno firmato un accordo di cooperazione bilaterale della durata di 25 anni e comprendente un ampio ventaglio di settori. Nonostante i termini e gli impegni derivanti dall'accordo non siano ben definiti, la sua firma sembra annunciare un avvicinamento strategico di lungo termine tra i due paesi.²³

22 N. al-Tamimi, "Saudi Arabia's once marginal relationship with China has grown into a comprehensive strategic partnership", *MERICS*, 18 agosto 2022.

23 A. Ehteshami, "China's Grand Vision and the Persian Gulf", *LAI Papers*, 7 marzo 2023, pp. 9-13.

**FIG. 3 - L'ATTIVISMO DIPLOMATICO ED ECONOMICO DELLA CINA
NELL'AREA MENA DA INIZIO 2023**



● Diplomazia ● Economia ● Commercio ● Sostegno Umanitario

Israele-Palestina: il ministro degli esteri Qin Gang ha telefonato ai propri omologhi in Israele e Palestina per esprimere il proprio sostegno alla ripresa dei colloqui di pace (17/04)

Qatar: Sinopec acquista una quota del 5% nel progetto di espansione del bacino gasifero North Field (12/04)

Marocco: Sichuan Yahua Industrial Group ha formato una partnership per produrre litio in Marocco (05/04)

Arabia Saudita: Saudi Aramco investe \$12,2 miliardi per una raffineria in Cina e acquista una quota del 10% in Rongsheng Petrochemical (26-27/03)

Egitto: Cosco Shipping acquista il 25% del Sokhna New Container Terminal, all'entrata meridionale del canale di Suez (16/03)

Golfo: Iran e Arabia Saudita annunciano un accordo mediato dalla Cina per ripristinare i rapporti diplomatici (10/03)

EAU: l'Università di Hong Kong e la start-up cinese Origin Space istituiscono un centro di ricerca spaziale ad Abu Dhabi assieme all'Università degli Emirati Arabi Uniti (07/03)

Giordania: attraverso un distributore locale BYD lancia quattro modelli di auto elettriche sul mercato medio-orientale (marzo)

Iraq: la Banca centrale irachena annuncia la decisione di permettere il commercio con la Cina in yuan (22/02)

Iran: il presidente iraniano Ebrahim Raisi va in visita a Pechino (14-16/02)

Turchia: la Cina manda una squadra di soccorso e 20 tonnellate di materiale di primo soccorso in occasione del terremoto (febbraio)

Fonte:

Al-Monitor, Caixin, Nikkei Asia, Reuters,
South China Morning Post, Time

ISPI

La Cina e la mediazione dell'accordo tra Arabia Saudita e Iran

Lo scorso 10 marzo, con grande sorpresa della comunità internazionale, Arabia Saudita e Iran hanno annunciato la firma di un accordo di riconciliazione raggiunto tramite mediazione cinese. L'accordo prevede la ripresa delle relazioni diplomatiche tra i due paesi interrotte nel 2016. Alla riapertura delle rispettive ambasciate entro due mesi, si affianca la riattivazione di due accordi di

cooperazione economica e nell'ambito della sicurezza firmati rispettivamente nel 1998 e 2001.²⁴ L'accordo ha rinnovato le speranze circa la ricomposizione di una delle principali rivalità regionali, le cui articolazioni hanno avuto un impatto negativo in vari paesi dell'area Mena. Inoltre, la mediazione cinese rappresenta un notevole elemento di novità, da molti interpretato come un segnale della volontà di Pechino di giocare un ruolo più decisivo nella politica dell'area Mena.

L'intervento cinese segue in realtà gli sforzi diplomatici di Oman e Iraq degli ultimi due anni. Questi canali di confronto sono risultati fondamentali nel ristabilire i contatti tra Riyad e Teheran, facilitando i primi incontri tra responsabili diplomatici e dei servizi di intelligence dei due paesi.²⁵ La mediazione cinese è sopraggiunta lo scorso dicembre, permettendo alle due diplomazie di rinnovare i negoziati che sembrerebbero inizialmente essersi concentrati sulla questione yemenita per poi allargarsi ad altri ambiti. L'Arabia Saudita avrebbe chiesto all'Iran di ridurre il proprio sostegno al movimento degli Houthi, i quali si oppongono al governo ufficiale yemenita sostenuto dai sauditi e hanno attaccato il Regno in seguito alla campagna di bombardamenti aerei lanciata da Riyad nel 2015. In cambio, l'Iran avrebbe ottenuto una riduzione della copertura mediatica delle proteste in corso nel paese sul canale *Iran International*, finanziato dai sauditi, come anche la riduzione del sostegno a movimenti separatisti in Iran.²⁶ Il 6 aprile i ministri degli esteri saudita e iraniano si sono incontrati a Pechino, dimostrando la volontà di rispettare gli impegni presi con l'accordo di riconciliazione.²⁷

Il successo della mediazione cinese, primo esempio di intervento diretto cinese al di fuori della sfera economica, è legato alle caratteristiche fondamentali dell'approccio diplomatico cinese nell'area Mena. La politica di neutralità cinese rispetto alle dispute regionali, e la stretta aderenza al pragmatismo della cooperazione economica, hanno permesso alla Cina sia di avere le leve necessarie per spingere Teheran verso l'accordo e garantirne gli impegni, sia di incentivare l'interesse saudita verso la riconciliazione grazie alla crescente importanza dei loro rapporti commerciali. Gli Stati Uniti non avrebbero mai potuto mediare efficacemente tra i due paesi tanto in virtù dell'assenza di relazioni con l'Iran, quanto a causa delle divergenze con Riyad circa le garanzie alla sicurezza del Regno e i rapporti commerciali in ambito energetico. L'accordo proietta Pechino in una nuova posizione di influenza politica nella regione la cui credibilità è sicuramente legata al progresso della riconciliazione tra Riyad e Teheran.²⁸

Nella prospettiva saudita, l'accordo con l'Iran risponde a diverse esigenze legate alla propria economia e sicurezza nazionale. L'abbassamento delle tensioni rappresenta una priorità per la realizzazione del piano di sviluppo saudita "Vision 2030" finalizzato a diversificare l'industria del paese arabo e a renderlo un centro globale in ambito logistico, commerciale e informatico.²⁹ La stabilizzazione dell'area del Golfo è infatti condizione essenziale per assicurarsi i fondi necessari al

24 "Nass al-Bayan al-Thulathi al-Sa'udi al-Irani al-Şini" ("Testo del comunicato tripartito sino-saudita-iraniano"), *Al-Arabiya*.

25 "Al-Sa'udiyya Tu'arrib 'an Shukriha li-Sultanat 'Uman wa al-'Iraq li-Ishamihima fi Isti'naf al-'Alaqaq al-Diblumasiyya al-Sa'udiyya al-Iraniyya" ("L'Arabia Saudita esprime la propria gratitudine al Sultanato dell'Oman e all'Iraq per il loro contributo alla ripresa dei rapporti diplomatici con l'Iran"), Foreign Ministry of Oman, 10 marzo 2023.

26 *How Beijing Helped Riyadh and Tehran Reach a Detente*, International Crisis Group, 17 marzo 2023.

27 S.A. Essaid, "Iran, Saudi Arabia FMs meet in China, agree to expand ties", *Al-Monitor*, 6 aprile 2023.

28 *How Beijing Helped Riyadh and Tehran Reach a Detente...*, cit.

29 "Vision 2030", <https://www.vision2030.gov.sa/>.

piano, sia tramite l'esportazione di petrolio e suoi derivati, sia tramite investimenti esteri diretti. Inoltre, l'urgenza di trovare un *modus vivendi* con Teheran è stata resa più evidente dai limiti della politica statunitense di "massima pressione" nel ridurre l'attivismo regionale iraniano. Gli attacchi attribuiti ad azioni iraniane alle infrastrutture petrolifere saudite nel 2019, come quelli a diverse petroliere transitanti nel Golfo, dal punto di vista saudita, non hanno incontrato un'adeguata risposta americana. A questo va aggiunta la volontà di sganciarsi dal fallimentare quanto controverso intervento in Yemen che ha ulteriormente messo a rischio la sicurezza.^{30,31}

Gli interessi iraniani dietro all'accordo di riconciliazione sono legati alla necessità di rompere l'isolamento internazionale e di alleviare le pressioni politiche ed economiche sul paese, rese ancora più gravose dall'instabile situazione interna. Dal punto di vista economico, la mediazione cinese dell'accordo potrebbe favorire un ulteriore approfondimento della cooperazione con Pechino, sviluppo che sarebbe in linea con il sopracitato accordo bilaterale. Il disgelo dei rapporti con Riyad apre anche alla speranza di futuri investimenti sauditi, ai quali potrebbero aggiungersi quelli degli altri paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo. La visita dell'11 maggio in Arabia Saudita del ministro dell'Economia iraniano sottolinea infatti l'importanza del dossier economico nel contesto dell'accordo.³² Da una prospettiva politico-militare, Teheran ha interesse a scoraggiare un maggiore allineamento tra Israele e le monarchie del Golfo, alcune delle quali hanno già normalizzato i rapporti con Tel Aviv. L'obiettivo è quello di allontanare l'eventualità di un attacco israeliano alle infrastrutture nucleari iraniane, possibilità che il nuovo governo di estrema destra guidato da Benjamin Netanyahu potrebbe considerare.³³

Le implicazioni regionali dell'accordo e la prospettiva statunitense

Il processo di riconciliazione tra Arabia Saudita e Iran potrebbe avere possibili ricadute positive su diverse crisi regionali. Il sostegno dei due governi a forze politiche e militari contrapposte in vari paesi Mena ha infatti contribuito all'impasse politica e all'aggravamento delle situazioni di conflitto in Yemen, Siria, Libano e Iraq. Tuttavia, l'ambito dell'accordo appare principalmente bilaterale e le posizioni dei due paesi rimangono ancora lontane in diverse aree di intervento. Inoltre, le singole crisi nazionali hanno radici locali, legate a sistemi politico-economici disfunzionali e delegittimati in un quadro in cui le influenze esterne giocano un ruolo significativo ma non ne rappresentano le cause di fondo. In un'ottica più generale, sarà importante capire se Pechino riuscirà ad avere sufficiente influenza e volontà per favorire una relazione costruttiva tra Riyad e Teheran relativamente alle singole crisi. Sebbene la mediazione dell'accordo di conciliazione sia una novità, l'atteggiamento cinese verso nuove aree di intervento si è sempre contraddistinto per grande cautela e gradualità.

La questione yemenita è al centro dell'accordo tra Teheran e Riyad e potrebbe trarne un maggior beneficio. Gli impegni presi da Arabia Saudita e Iran si inseriscono nel contesto di una tregua negoziata ad aprile 2022 tra Sauditi e Houthi che entrambe le parti appaiono interessate a

30 Y. Farouk, *Riyadh's Motivations Behind the Saudi-Iran Deal*, Carnegie Endowment for Peace, 30 marzo 2023.

31 *Ibidem*.

32 Y. Fazeli, "Iran minister visits Saudi Arabia in first official visit since China-brokered deal", *Al-Arabiya*, 11 maggio 2023.

33 J. Barnes-Dacey, C. Bianco ed E. Geranmayeh, *The shoots of stability: What the Saudi-Iran deal means for the Middle East and Europe*, European Council on Foreign Relations-ECFR, 14 marzo 2023.

mantenere. Riyadh è impegnata da tempo nell'identificare una strategia di uscita dal suo fallimentare intervento militare in Yemen, ma la fine della guerra è anzitutto legata all'avvio di un dialogo effettivo tra le parti locali coinvolte nel conflitto. L'approfondimento dei negoziati tra governo saudita e movimento degli Houthi potrebbe portare a importanti sviluppi, come lo sblocco dell'accesso ai porti del paese. Tuttavia, le condizioni per sperare in una fine del conflitto sono legate a eventuali negoziati tra Houthi, il governo riconosciuto internazionalmente e le altre forze attive sul terreno.³⁴ In questo contesto, la diplomazia cinese potrebbe decidere di sviluppare ulteriormente la propria politica di mediazione, cercando di spingere Teheran su posizioni tese a favorire il dialogo tra le parti in conflitto in Yemen.³⁵

L'accordo tra Teheran e Riyadh ha ulteriormente accelerato il processo di normalizzazione dei rapporti tra Siria e il resto dei paesi arabi: il 7 maggio la Lega Araba ha votato a favore del reintegro di Damasco, dopo l'espulsione avvenuta 11 anni fa.³⁶ Dopo anni di sostegno alle opposizioni armate, l'Arabia Saudita si è da tempo impegnata nel riallacciare i rapporti col regime di Bashar al-Assad in ragione di diversi possibili obiettivi. Riyadh potrebbe mirare a controbilanciare proprio l'influenza iraniana nel paese, accresciuta significativamente dall'inizio della guerra civile. Dal canto suo, Teheran difficilmente rinuncerà alle proprie posizioni in Siria, paese strategico nella proiezione del proprio potere regionale e arena del confronto indiretto con Israele.³⁷ Sin dal 2011 Pechino ha sostenuto il regime di Bashar al-Assad e sviluppato una partnership economica nel corso degli anni. L'interesse cinese per la Siria è legato allo sviluppo della Bri ma anche a preoccupazioni circa le attività di gruppi jihadisti in questo paese; in passato alcune centinaia di cittadini cinesi Uiguri si sono recate in Siria per combattere nelle fila dell'organizzazione Stato Islamico. Conseguentemente, i rapporti sino-siriani si sono concentrati sulle relazioni economiche e sulla cooperazione nell'ambito della sicurezza da cui deriva, quindi, un interesse cinese a favorire la stabilità del regime di Damasco.³⁸

Arabia Saudita e Iran intervengono da diversi decenni anche nella vita politica ed economica libanese a sostegno di partiti e coalizioni contrapposte. È quindi emersa la speranza che l'accordo possa favorire la ricomposizione del frammentato quadro politico, le cui forze non riescono a fronteggiare le diverse crisi attraversate dal paese. Il Libano ha dichiarato il default sul proprio debito nel 2020 e da allora il governo è stato incapace di trovare un accordo con i creditori internazionali, rappresentati dal Fondo monetario internazionale, per poter ricevere l'assistenza finanziaria di cui necessita. Il paese è attualmente senza un presidente della Repubblica dallo scorso ottobre e i partiti libanesi non sembrano aver trovato un'intesa su un possibile successore. Le speranze che l'accordo possa spingere Arabia Saudita e Iran ad incentivare un compromesso tra i propri alleati libanesi rimangono limitate. Il Libano non è una priorità del processo di disgelo tra Riyadh e Teheran e non è quindi scontato in che misura l'impegno reciproco al rispetto della sovranità nazionale nella regione venga applicato al caso libanese. Non è chiaro quanto Pechino

34 *The Impact of the Saudi-Iranian Rapprochement on Middle East Conflicts*, International Crisis Group, 19 aprile 2023.

35 M. Darar, "Can China Broker Peace in Yemen and Further Beijing's Middle East Strategy in the Process?", *The Conversation*, 5 maggio 2023.

36 "Al-Jami'a al-Arabiyya Tuqarrir Isti'naf Musharakat Wufud Suriya fi Ijtima'atiha ba'ad Ghayab 11 'Aman" ("La Lega Araba approva il ritorno delle delegazioni siriane alle sue sedute dopo un'assenza di 11 anni") *Al-Jazeera*, 8 maggio 2023.

37 A. Medina, "What does the Chinese-brokered Saudi-Iran deal mean for Syria?", *Syria Direct*, 11 aprile 2023.

38 G. Cafiero, *China plays the long game on Syria*, Middle East Institute, 10 febbraio 2020.

possa far leva su Teheran affinché favorisca una posizione più malleabile del suo principale partner libanese, ovvero Hezbollah, rispetto ad esempio al dossier presidenziale. D'altra parte, a fronte della profonda crisi economica, è improbabile che l'Arabia Saudita torni a infondere capitali come accaduto in passato, tanto più alla luce dei piani di investimento a livello nazionale.³⁹

L'intervento diretto dell'Iraq nei negoziati tra Arabia Saudita e Iran riflette l'importanza che la rivalità tra i due paesi ha avuto su Baghdad. La penetrazione politico-militare iraniana in Iraq è ampia e Teheran ha un peso preponderante nella vita politica del paese attraverso i contatti con le formazioni politiche e militari sciite locali e l'intervento nella lotta contro l'organizzazione Stato Islamico.⁴⁰ Anche in questo caso non è chiaro se Teheran deciderà di moderare il suo intervento nella vita politica irachena, favorendo possibilmente maggior dialogo tra le varie forze. L'Arabia Saudita aveva avviato un processo di riavvicinamento al governo iracheno, promettendo di tornare a investire nel paese. Tuttavia, anche le istituzioni irachene vivono da tempo una crisi di legittimità e la corruzione rimane un serio problema per le istituzioni locali che potrebbe limitare l'eventuale impatto positivo di investimenti sauditi.⁴¹ In ragione del ruolo iracheno di mediazione tra Riyad e Teheran, è ragionevole pensare che Baghdad possa continuare a svolgere questa funzione e, pertanto, ricevere il sostegno cinese in questo ambito. Pechino però non intrattiene rapporti diretti con le varie forze politiche irachene ed ha concentrato gli sforzi nell'approfondimento della cooperazione economica bilaterale. Anche in Iraq, quindi, rimane l'incognita sulle capacità cinesi di far leva sui propri rapporti con Arabia Saudita e Iran per favorire una stabilizzazione del quadro politico.⁴²

Oltre alle ripercussioni sugli attori regionali, è utile considerare l'impatto che l'accordo mediato da Pechino potrebbe avere sulla politica statunitense nella regione. Gli Stati Uniti rimangono la potenza militare principale nella regione e la Cina ha costantemente agito affinché la propria presenza non mettesse in discussione tale situazione. Contemporaneamente, il salto di qualità compiuto con la recente mediazione, sembra suggerire non solo un maggiore coinvolgimento politico cinese, ma anche una maggiore capacità di fungere da potenza stabilizzatrice. Oltre alle disastrose iniziative statunitensi in Afghanistan e Iraq, l'attuale amministrazione non sembra in grado di riavviare in maniera significativa i negoziati sul programma nucleare iraniano. L'amministrazione Biden ha accolto con cauto favore l'accordo, dichiarando il proprio appoggio a qualsiasi azione che possa favorire la decompressione delle tensioni regionali e maggiore stabilità.⁴³ Tuttavia, il ruolo cinese di mediazione evidenzia la dimensione crescentemente multipolare della politica dell'area Mena. La Cina è vista come un attore alternativo agli Stati Uniti dai governi locali che guardano a tale bilanciamento come un'opportunità per avere maggiore autonomia e il "meglio dei due mondi". A riprova di ciò, la decisione saudita all'indomani dell'accordo di entrare nella Shanghai Cooperation Organisation (SCO), l'organizzazione multilaterale a guida cinese che

39 I.K. Harb, *Lebanon and Syria and the Saudi-Iran Détente*, Arab Center Washington DC, 21 marzo 2023; *The Impact of the Saudi-Iranian Rapprochement on Middle East Conflicts...*, cit

40 A. Hamzawy, *How Do Carnegie Scholars Interpret the Impact of the Saudi-Iranian Deal on Their Area of Interest?*, Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center, 16 marzo 2023.

41 Ibidem; "Will Saudi investment pledges in Iraq overcome barriers?", *Awwaj Media*, 5 dicembre 2022.

42 S. Aziz, *How Do Iraqi Elites Perceive China?*, Wilson Center, 16 febbraio 2023; A. Mamouri, "How Iraq Planted the Seeds for China's Saudi-Iran Deal?", *Al-Monitor*, 18 marzo 2023.

43 A. Harb, "Iran-Saudi Arabia Deal not a Setback for US, Analysts Say", *Al-Jazeera*, 16 marzo 2023.

favorisce la cooperazione in diverse aree, tra cui anche difesa e antiterrorismo. Le crescenti relazioni sino-saudite contrastano con le difficoltà statunitensi di influenzare le politiche di Riyad, come dimostrato dal fallimento nello spingere il governo saudita a intervenire per calmierare i prezzi mondiali del petrolio. Ciononostante, l'emergere di un Medio Oriente multipolare può anche rappresentare un'occasione per una maggiore concertazione non solo tra gli attori locali, ma anche tra le potenze globali, tanto più se queste hanno lo spazio per giocare ruoli complementari in ambito politico, economico e militare.⁴⁴

Conclusioni

Il successo della mediazione cinese nell'accordo tra Arabia Saudita e Iran segna un salto di qualità nelle dimensioni dell'intervento di Pechino nell'area Mena. La Cina ha dimostrato la capacità di incarnare non solo il ruolo di fondamentale partner economico per i due paesi, ma anche la volontà di avere maggior peso in ambito politico-diplomatico. Tuttavia, solo con il tempo sarà possibile valutare in che misura Pechino saprà garantire il processo di riconciliazione. La possibilità di abbassamento delle tensioni tra Riyad e Iran è una prospettiva concreta, ma non elimina i diversi ambiti di rivalità regionale che rimarranno rilevanti nel breve termine. Pechino dovrà bilanciare relazioni e pressioni verso questi due paesi con i quali intrattiene rapporti basati su fondamenta diverse. L'accordo potrà avere anche un'influenza positiva su alcune crisi regionali, *in primis* su quella in Yemen, ma una loro risoluzione dipende da molte altre variabili. Forze e condizioni locali e valutazioni strategiche degli attori internazionali condizionano diversamente le crisi libanese, irachena o siriana. Sarà anche in questi contesti che si misureranno l'impegno di Arabia Saudita e Iran per il rispetto della sovranità nazionale nella regione. Il nuovo ruolo politico giocato da Pechino è un ulteriore segnale del declino dell'influenza statunitense nella regione che però rimane un fattore di peso, soprattutto in ambito militare, dove Washington gode di una netta supremazia, in particolare nell'area Mena. La Cina ha portato avanti politiche che non contrastano direttamente con quelle statunitensi ma che ne prevedono un intervento in settori complementari. Nonostante l'emergere di una rivalità sino-americana a livello globale, l'area Mena offre margini per una collaborazione delle due superpotenze nella ricomposizione delle crisi e dei conflitti regionali.

44 S. Wright, "China's Emergence as Saudi-Iran Broker Signals Multipolar Diplomacy in Middle East", *Al-Monitor*, 6 aprile 2023.

2.4 Il nuovo valore strategico dell’Africa per la Cina: risorse, mercati, voti e ordine globale

Maddalena Procopio

Il valore strategico dell’Africa per la Cina è in profondo mutamento. Risorse, mercati, voti, sono gli elementi chiave che caratterizzano storicamente l’interesse cinese verso il continente. Seppur oggi rimangano cruciali, gli strumenti e il contenuto delle relazioni stanno cambiando, alla luce di interessi strategici in trasformazione da entrambi i lati e del più ampio quadro geopolitico emerso post-Covid, post-conflitto russo-ucraino e in seno alla guerra tecnologico-commerciale tra gli Stati Uniti e la Cina.

Il Forum on China-Africa Cooperation del 2021 (Focac, evento di alto livello che si tiene dal 2000 ogni 3 anni tra la Cina e i paesi africani) ha esplicitato questo cambio di passo, mettendo in luce le nuove priorità:¹

- 1) riduzione dei prestiti pubblici per grandi opere infrastrutturali a favore di una maggior mobilitazione della finanza privata;
- 2) maggior attenzione verso energia e ambiente per rispondere a esigenze di approvvigionamento di risorse e di posizionamento della Cina come leader nella *governance* energetico-climatica globale;
- 3) ambizione di definire una propria visione di ordine globale, ponendosi come leader del sud del mondo, anche attraverso iniziative di sviluppo e sicurezza.

Cambio nel paradigma finanziario

Il primo grande cambiamento riguarda il paradigma finanziario. I prestiti ai governi africani sono stati la principale peculiarità dell’approccio cinese all’Africa nel ventennio scorso. Criticati dai governi occidentali per la poca trasparenza e sostenibilità,² e di fatto risultati in molti casi gravosi,³ i prestiti cinesi hanno contribuito a colmare un divario finanziario e infrastrutturale⁴ critico in Africa quando i creditori privati e altri paesi non erano disposti a farlo.

Tuttavia, il flusso creditizio è diminuito significativamente passando da \$28,4 miliardi nel 2016 a \$1,9 miliardi nel 2020. Ciò è dovuto in parte al cambiamento delle priorità nella politica interna cinese (incluse regole più stringenti sull’erogazione del credito da parte delle autorità) e in parte alle difficoltà incontrate dai paesi africani nel rimborsare i prestiti. Specialmente con l’arrivo della

1 [Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan \(2022-2024\)](#).

2 La Cina è stata accusata di spingere i paesi africani in una trappola del debito volta a controllare la loro politica o impossessarsi dei loro beni.

3 A. Gelpern, S. Horn, S. Morris, B. Parks e C. Trebesch, *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, Peterson Institute for International Economics, Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development, and AidData at William & Mary, 31 marzo 2012.

4 The Infrastructure Consortium for Africa, *Infrastructure financing trends in Africa*, 2018.

pandemia, molti governi africani hanno dovuto gestire ingenti spese pubbliche a fronte di un limitato margine di manovra fiscale, andando incontro a un peggioramento del profilo finanziario e debitorio⁵ e, nel caso di Zambia e Ghana, sfociato perfino nel default.

Pechino, principale creditore bilaterale in Africa,⁶ è risultato particolarmente esposto non solo al rischio di mancati rimborsi, ma anche alle pressioni della comunità internazionale e africana per partecipare più attivamente e responsabilmente alla rinegoziazione dei debiti in paesi vulnerabili. In Africa la Cina era stata fino ad allora disposta a cancellare i prestiti a interessi-zero (una minima parte del portfolio debitorio), ma non gli altri tipi di debito. Per questi ultimi veniva preferita una ristrutturazione tramite l'estensione dei periodi di scadenza o l'aumento del tasso di interesse, con una predilezione per le negoziazioni bilaterali e limitate a progetti specifici.

Nel corso degli ultimi tre anni, tuttavia, la Cina si è avviata verso uno storico cambio di approccio aderendo a iniziative multilaterali, tra cui la Debt Service Suspension Initiative⁷ e il G20 Common Framework.⁸ Il coordinamento è risultato complesso come nel caso dello Zambia, in buona parte a causa di attriti tra la Cina e gli altri creditori su come ripartire le perdite durante la rinegoziazione. Tuttavia, l'accordo raggiunto in Ghana sembra far intravedere nuovi scenari.⁹ Il coordinamento efficace tra i creditori, inclusa la Cina, e le promesse di ristrutturazione hanno permesso al paese di concludere in pochi mesi un accordo con il Fondo monetario internazionale (Fmi) per la ricezione di un pacchetto di sostegno. In cambio dell'impegno da parte della Cina di accettare delle perdite, la Banca mondiale ha acconsentito a sovvenzioni aggiuntive e nuovi prestiti agevolati a basso interesse.

Sia nel caso dello Zambia che del Ghana, la Cina ha co-coordinato insieme alla Francia la creazione di una commissione di creditori per la ristrutturazione del debito. Pechino ha così segnalato l'intenzione non solo di prendere parte a iniziative multilaterali, ma anche di contribuire a plasmarle con l'ambizione di ridefinire il sistema finanziario globale, accusato dalla Cina e da buona parte del sud del mondo di riflettere gli interessi occidentali. La partecipazione attiva a iniziative del genere mette in luce, anche, la consapevolezza che non aiutare i paesi africani, in momenti di stress finanziario, potrebbe alienarli e magari spingerli verso l'Occidente in un momento di forte competizione geopolitica globale che vede l'Africa al centro dei tentativi di allargare le sfere di influenza.

D'altro canto, Pechino è anche diventata più cauta riguardo ai prestiti nel continente africano di fronte alle prospettive di default. Tutto ciò ha spostato l'attenzione del governo cinese su altre forme di coinvolgimento finanziario puntando a far maggior leva sul settore privato. Infatti, sebbene le relazioni economiche tra l'Africa e la Cina siano dominate dalle interazioni stato-stato, le società private cinesi hanno svolto un ruolo sempre più significativo nella trasformazione economica del continente.¹⁰ I flussi annuali di investimenti diretti esteri (Ide) dalla Cina sono

5 “Africa faces a mounting debt crisis”, *The Economist*, 16 marzo 2023.

6 F. Akeredolu, “China’s role in restructuring debt in Africa”, The Oxford University Politics Blog, 16 febbraio 2023.

7 Iniziativa lanciata dalla Banca mondiale e Fondo monetario internazionale nel 2020 (in essere fino a fine 2021) con la collaborazione dei membri del G20. L’iniziativa mirava alla sospensione dei pagamenti di servizio del debito nei paesi più poveri per consentire ai governi un maggiore spazio di manovra fiscale per far fronte spese sociali e sanitarie post-Covid. The World Bank, “Debt Service Suspension Initiative”, 10 marzo 2022.

8 Un progetto introdotto dal G20 nel 2020 per la ristrutturazione del debito da parte di un gruppo eterogeneo di creditori, tra cui obbligazionisti commerciali e la Cina.

9 “China and the West take a step to ease Africa’s debt crisis”, *The Economist*, 18 maggio 2023.

10 W. Anzetsu, “How private Chinese companies are winning in Africa”, *The China Project*, 15 aprile 2022.

aumentati gradualmente tra il 2000 e il 2020 fino a raggiungere i \$5 miliardi nel 2021.¹¹ Tra il 2017 e il 2020 la Cina è stata il più grande investitore in Africa per posti di lavoro e capitale e il terzo per numero di progetti; in questo triennio il 20% del capitale africano proveniva dalla Cina. Benché negli ultimi anni sia diminuita l'importanza dell'Africa come destinazione degli Ide cinesi globali, è probabile che le tensioni tra la Cina, l'Europa e gli Stati Uniti portino le aziende cinesi a dare maggior spazio al contesto africano dove permane un serio divario di investimenti. Le opportunità sono dunque enormi, dalle infrastrutture al digitale, dall'energia e clima ai trasporti.¹²

Risorse naturali e *governance* globale

Anche a livello settoriale si assiste a una definizione più chiara delle priorità. I documenti programmatici pubblicati in seguito al Focac 2021 hanno evidenziato una spiccata attenzione per energia e ambiente, riflettendo l'interesse cinese sia per le risorse africane sia per la leadership globale nella *governance* energetico-climatica. Per la prima volta dalla creazione del Focac nel 2000, il Forum di due anni fa ha pubblicato una Dichiarazione congiunta sulla cooperazione per il cambiamento climatico.¹³ È un documento con cui Pechino afferma il suo impegno a difendere gli interessi dei paesi in via di sviluppo all'interno delle istituzioni multilaterali (incoraggiando quadri politici equi anche in materia di investimenti climatici e standard di finanziamento), nel tentativo di affermarsi come portavoce per il sud del mondo nell'ambito della *governance* climatica globale. Pechino si impegna ad attuare progetti di sviluppo di energia pulita e verde, chiedendo l'inclusione di progetti di idrogeno verde e gas negli investimenti e nei finanziamenti verdi, ribadendo l'impegno a non costruire nuove centrali elettriche a carbone all'estero. Si tratta di una pietra miliare nel passaggio non solo verso un nuovo approccio alle relazioni energetiche sino-africane, ma verso la definizione di un nuovo modello di sviluppo in cui l'energia verde determinerà una parte importante della politica estera cinese,¹⁴ in Africa e non solo.

Ciò risulta evidente da come l'attenzione cinese verso il settore energetico africano stia mutando. L'interesse per il petrolio africano, prioritario negli anni Novanta e Duemila,¹⁵ è diminuito anche a causa della diversificazione verso altri mercati ritenuti più vantaggiosi per l'approvvigionamento, in particolare i paesi del Golfo e la Russia.¹⁶ È aumentato invece l'interesse per il gas, che occupa una quota crescente delle importazioni cinesi dal continente. Pechino potrebbe colmare il vuoto lasciato dalle istituzioni finanziarie internazionali guidate dall'Europa e Stati Uniti, che sempre più si distanziano dal finanziare nuovi progetti nel settore oil&gas (ad esempio la Banca europea per gli investimenti¹⁷ e la Banca mondiale¹⁸).

11 China-Africa Research Initiative, *Data: Chinese investment in Africa*, aprile 2023.

12 A. Adesina, "Ongoing regional infrastructure will boost free trade in Africa", *Africa Renewal*, 10 ottobre 2022.

13 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Declaration on China-Africa cooperation on combating climate change*, 2 dicembre 2021.

14 S. Wei, *China-Africa declaration on climate change: old wine in new bottles?*, Commentary, ISPI, 15 dicembre 2021.

15 C. Alden e A.C. Alves, *China and Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance*, Occasional Paper n. 41, South African Institute of International Affairs (SAIIA), settembre 2009.

16 S. Wei, *China-Africa cooperation in the energy sector: towards a more sustainable pathway?*, Commentary, ISPI, 26 luglio 2021.

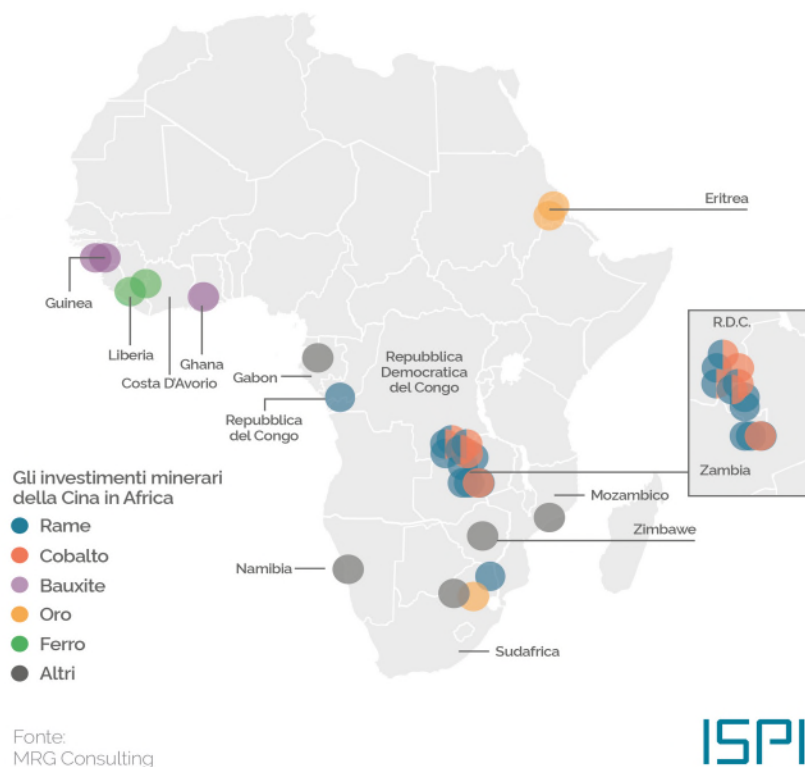
17 European Investment Bank (Eib), *EU Bank launches ambitious new climate strategy and Energy Lending Policy*, 14 novembre 2019.

18 The World Bank, *10 things you did not know about the World Bank Group's work on climate change*, 29 ottobre 2021.

È aumentata anche l'attenzione verso i minerali africani. L'Africa possiede circa il 30% delle riserve mondiali di minerali¹⁹, alcuni dei quali indispensabili per produrre la tecnologia necessaria ad affrontare la transizione energetica come batterie per auto elettriche, pannelli solari e turbine eoliche, oltre che per tecnologie nell'ambito della difesa. La Repubblica Democratica del Congo (Rdc) produce circa il 70% del cobalto mondiale, il Sudafrica detiene la quota maggiore di riserve di manganese, il Madagascar e il Mozambico hanno quote significative di grafite e lo Zimbabwe ha grandi depositi di litio. Altri paesi sono significativi: lo Zambia per il rame, la Namibia per l'uranio, la Guinea e il Ghana per la bauxite.

L'Africa è da almeno due decenni una fonte significativa di approvvigionamento minerario per la Cina,²⁰ che controlla gran parte della produzione delle tecnologie sopra menzionate. La recente accelerazione della transizione energetica globale e il dominio strategico da parte cinese dei processi di lavorazione di minerali critici²¹ hanno ravvivato l'interesse commerciale e geostrategico di Pechino nei minerali africani, accrescendo il controllo cinese anche nei processi di estrazione (stimato intorno al 70% nel 2018)²² nell'ottica di ridurre il monopolio da parte di compagnie major minerarie e assicurarsi accesso diretto alle risorse.

FIG. 4 – PROGETTI MINERARI CINESI IN AFRICA



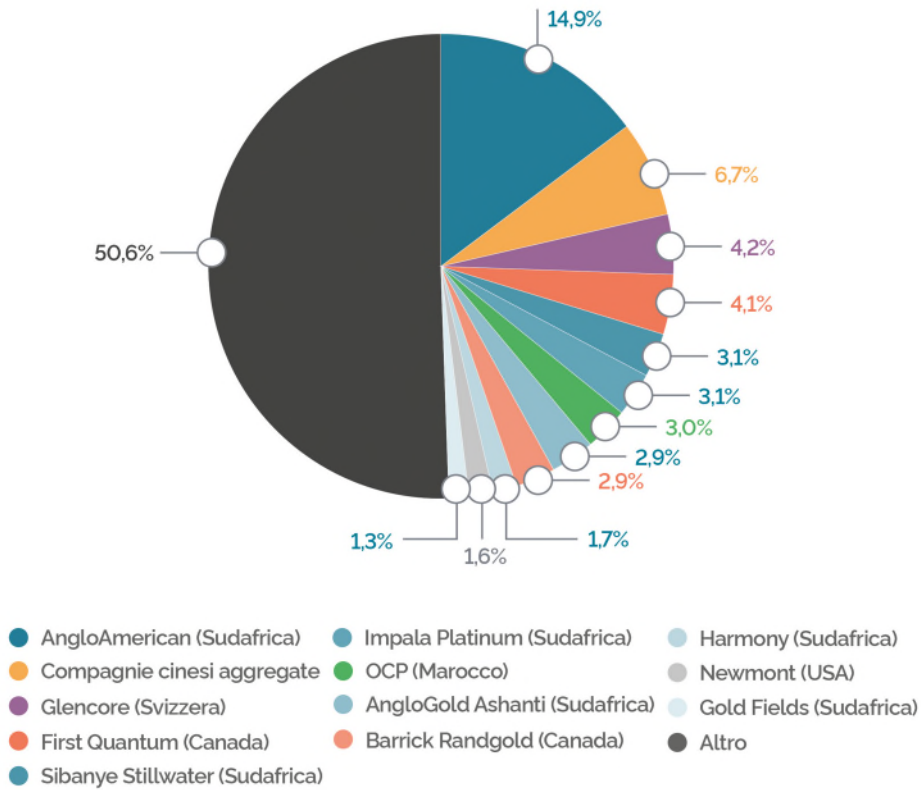
19 D. Marais, *Africa's mineral resources are critical for the green energy transition*, South Africa Institute of International Affairs (SAIIA), 15 novembre 2022.

20 M. Ericsson, O. Löf, A. Löf, "Chinese control over African and global mining – past, present and future", *Mineral Economics*, vol. 33, 2020.

21 R. Castillo e C. Purdy, *China's role in supplying critical minerals for the global energy transition*, Brookings, luglio 2022.

22 Ericsson, Löf, Löf (2020).

FIG. 5 – QUOTE DI MERCATO DELLA PRODUZIONE MINERARIA TOTALE IN AFRICA



Fonte:
Mineral Economics Raw Materials Report



Il controllo cinese di una buona parte delle catene di approvvigionamento ha spinto l'Europa, gli Stati Uniti e vari altri attori internazionali a definire strategie di *decoupling* per ridurre la dipendenza da Pechino, ritenuta una vulnerabilità alla luce delle crescenti tensioni geopolitiche. Mentre gli Stati Uniti e l'Unione Europea puntano a competere con la Cina sull'approvvigionamento di minerali critici e sull'*onshoring* delle catene del valore della tecnologia verde, l'Africa rischia di rimanere relegata al ruolo di fornitore di minerali per le transizioni energetiche altrui. Per garantirsi il sostegno africano, dunque, la partita per i partner internazionali si gioca non solo attorno all'accesso alle risorse, ma anche alla presentazione di un'offerta realistica per aumentare il valore aggiunto locale e contribuire all'industrializzazione del continente.

L'energia al centro della cooperazione

L'Africa non è strategica per la Cina solo come fonte di materie prime ma anche come mercato di sbocco. Di fatto, dietro ai massicci progetti infrastrutturali finanziati da prestiti cinesi, vi è una

logica mercantile che mira ad aumentare le esportazioni all'estero, una spinta dominante nell'impegno cinese con la maggior parte dei paesi africani.²³

Nel contesto della transizione energetica, l'Africa emerge come un mercato particolarmente interessante per la Cina per via del suo potenziale di sviluppo. L'Africa è il continente con la più alta percentuale di popolazione che non ha accesso all'elettricità²⁴, ma nei prossimi 30 anni il raddoppio della popolazione,²⁵ così come l'urbanizzazione,²⁶ accresceranno ancora il fabbisogno energetico del continente. Il governo cinese, le aziende di stato, le istituzioni finanziarie e il settore privato stanno aumentando la loro attenzione verso progetti di energia verde in Africa, in particolare nei settori eolico, solare e geotermico.²⁷

Fornire tecnologia verde a un mercato di un miliardo e più possibili consumatori significherebbe per Pechino consolidare la sua leadership globale nelle rinnovabili (a oggi è tra i primi produttori mondiali di energia solare e di turbine eoliche²⁸). Questo permetterebbe anche di rafforzare il legame strategico con l'Africa, fornendo un contributo concreto per aumentare l'accesso all'energia.

Il sostegno africano in un quadro geopolitico in mutamento

I cambiamenti riguardano anche le relazioni diplomatiche. Politicamente l'Africa è fondamentale per la Cina. Il continente detiene più di un quarto dei voti in tutti gli organi delle Nazioni Unite ed è il blocco di paesi più numeroso in altre agenzie come l'Organizzazione mondiale del commercio, il Gruppo dei 77 e il Movimento dei non allineati.²⁹ I voti africani sono da sempre considerati da Pechino decisivi per poter raggiungere i propri obiettivi di politica estera. L'Africa è stata anche fondamentale per gli sforzi della Cina nella costruzione di istituzioni globali alternative con la creazione della New Development Bank nel 2014 tra i Brics (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) e dell'Asia Infrastructure Investment Bank, un altro meccanismo di prestito alternativo creato dalla Cina nel 2015.

Questi strumenti vivono oggi un momento di rilancio. A Pechino, infatti, è in corso una riconcettualizzazione dell'ordine internazionale che consolidi il ruolo cinese grazie al rafforzamento di istituzioni multilaterali come i Brics e alla creazione di nuove iniziative di sviluppo e di sicurezza.³⁰

23 Il valore del commercio tra la Cina e l'Africa è passato da \$10 miliardi nel 2000 a un record di \$251 miliardi nel 2021 (China-Africa Research Initiative, [Data: China-Africa Trade](#), aprile 2023) oltre tre volte quello tra gli Stati Uniti e l'Africa, \$83 miliardi nel 2021 (The White House, [FACT SHEET: U.S.- Africa Partnership in Promoting Two-Way Trade and Investment in Africa](#), Washington DC, 14 dicembre 2022).

24 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), [Improving energy access key to meeting development goals in Africa](#), 21 marzo 2023.

25 <https://www.un.org/en/global-issues/population>

26 J.M. Bos, "Africa drives global urbanization", *Deutsch Welle*, 17 maggio 2023.

27 Wei (2021).

28 International Energy Agency (IEA), [The world needs more diverse solar panel supply chains to ensure a secure transition to net zero emissions](#), 7 luglio 2022.

29 Anche grazie al supporto africano, negli ultimi anni la Cina è stata a capo di quattro agenzie delle Nazioni Unite chiave per lo sviluppo, l'industrializzazione e altri settori strategici: l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (Unido), l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (Icao), e l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (Uit).

30 La Global Development Initiative e la Global Security Initiative lanciate nel 2021. Le due iniziative sono ancora poco strutturate ma puntano rispettivamente a posizionare la Cina come un nuovo *norm-shaper* nello sviluppo, e a costruire alleanze di sicurezza al di fuori delle coalizioni guidate dall'Occidente.

La narrazione è quella di una Cina portavoce e leader del sud del mondo, orientata a plasmare una *governance* che risponda alle esigenze e agli interessi dei paesi in via di sviluppo in opposizione al sistema internazionale corrente percepito come ostile ai paesi con valori differenti da quelli occidentali. Molti paesi africani hanno forti incentivi a sostenere la Cina dato il suo ruolo di finanziatore ma il supporto include anche logiche basate sull'ideologia, inclusa la convinzione che una Cina forte renderà il mondo più multipolare.

Tuttavia, per Pechino è impegnativo mantenere il sostegno africano nel contesto attuale di competizione economica e ideologica. La pandemia prima, il conflitto russo-ucraino dopo e la crescente inclinazione statunitense ed europea verso il *decoupling* dalla Cina hanno rimescolato le *partnerships* economiche e politiche a livello globale. Questo ha portato anche a un riposizionamento degli attori internazionali in Africa: da un lato la Cina deve affrontare una maggior concorrenza nel continente, dall'altro questo nuovo scenario consente una maggior assertività ai paesi africani.

Si sono moltiplicate infatti le nuove strategie "Africa", come la "Joint vision for 2030" dell'Unione Europea,³¹ la "Strategy toward sub-Saharan Africa"³² degli Stati Uniti o quelle di singoli paesi europei,³³ tra cui l'Italia che punta a lanciare una nuova strategia "africana" in concomitanza della terza Conferenza Italia-Africa prevista per l'autunno 2023. Queste strategie sono spesso parte di piani più ampi di riposizionamento globale in chiave anti-cinese, come il "Global Gateway" europeo³⁴ e l'iniziativa "Partnership for Global Infrastructure and Investment"³⁵ lanciata dagli Stati Uniti e dal G7. Benché l'attuazione di queste iniziative sia ancora in fase di definizione, esse già segnalano l'intenzione di affollare quegli spazi che Pechino aveva riempito quasi esclusivamente negli ultimi due decenni (soprattutto in infrastrutture ed energia).

Dal canto loro i paesi africani stanno affinando le capacità negoziali e rafforzando la propria autonomia in politica estera. Il continente è riconosciuto come un attore sempre più protagonista nel plasmare le dinamiche internazionali, spingendo Stati Uniti, Europa, Cina e altri a competere nel supportare le istanze africane.³⁶ Vi è inoltre, in larga parte nel continente, la volontà di mantenere equidistanza da visioni rivali di giustizia e ordine globale,³⁷ anche nell'ottica di massimizzare i benefici economici legati alla diversificazione dei partenariati internazionali. Questa

31 6th European Union - African Union Summit: *Joint vision for 2030*, febbraio 2022.

32 The White House, *Strategy toward sub-Saharan Africa*, Washington DC, agosto 2022.

33 Francia, Regno Unito, Germania, Spagna.

34 Prevede €150 miliardi destinati all'Africa – su un totale di €300 miliardi globali – per lo sviluppo di infrastrutture in particolare quelle legate alla transizione verde nel periodo 2021-2027. Vedi A. Gili, *Global Gateway alla prova dei fatti*, Commentary, ISPI, 10 febbraio 2023.

35 Un piano quinquennale di spesa infrastrutturale globale da \$600 miliardi per contrastare l'influenza cinese nelle economie più povere, in particolare in Africa. Vedi J. Nyabiage, "Africa would welcome G7's US\$600 billion infrastructure push – if it happens", *South China Morning Post*, 28 giugno 2022.

36 Ad esempio, la richiesta africana di inclusione in contesti decisionali multilaterali quali il G20 e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

37 In media, la metà delle astensioni in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nelle votazioni di condanna all'aggressione russa dell'Ucraina nel 2022 e 2023 è provenuta da paesi africani.

nuova postura collettiva africana rende il continente sì più assertivo ma anche maggiormente oscillante agli occhi dei partner esterni,³⁸ inclusa la Cina.

Le direttive del futuro

Le nuove modalità e ambizioni cinesi in Africa si tradurranno dunque in: maggior attenzione alle interazioni finanziarie sia con gli stati africani che con la comunità internazionale; enfasi sul settore energetico-climatico e su tutte le catene del valore associate sia da un punto di vista di investimenti che come mercato di sbocco, e ancora come area strategica di posizionamento per definire la *governance* globale; massima priorità assegnata alla cura delle relazioni diplomatiche in un momento geopolitico delicato in cui attori esterni e africani stanno riconsiderando le proprie alleanze strategiche. A difesa di tutti questi interessi è attesa una particolare attenzione per le iniziative e i partenariati, anche con l’Africa, in ambito di sicurezza.

38 È esemplificativo l’approccio del Sudafrica, unico membro africano del G20, e membro dei Brics (di cui ospiterà il prossimo Summit ad agosto 2023), su come l’Africa – e più in generale il sud del mondo – si posiziona di fronte a un ordine mondiale in frammentazione. Pretoria oscilla tra l’Europa e gli Stati Uniti da un lato, principali destinazioni degli export sudafricani che sostengono la sua base manifatturiera, e i paesi dei Brics dall’altro, in particolare la Russia e la Cina, sostenitori di una visione alternativa dell’ordine e della sicurezza globali.

3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE

3.1 Aukus e la corsa al riarmo sottomarino nell'Indo-Pacifico

Zeno Leoni

In una fase storica di forti tensioni fra Stati Uniti e Cina, Aukus – un accordo in materia di sicurezza che riunisce i governi di Australia, Regno Unito e Usa - potrebbe scuotere gli equilibri geopolitici nell'Indo-Pacifico. Il programma prevede l'ammmodernamento della flotta di sottomarini australiana con mezzi strategici a propulsione nucleare, nonché la produzione di tecnologia quantum e di missili ipersonici, fra le altre cose. Quest'iniziativa rientra in un quadro di rafforzamento del sistema di alleanze degli Stati Uniti d'America. Sebbene nei documenti ufficiali di Aukus la Cina non venga menzionata, in molti concordano che questo programma sia uno strumento per il contenimento dell'ascesa militare Pechino in un'ottica di protezione dell'ordine internazionale liberale.

Che cos'è Aukus

Aukus è l'acronimo composto dalle iniziali di Australia, Regno Unito, e Stati Uniti, e rappresenta un programma di approvvigionamento militare trilaterale. L'iniziativa venne lanciata il 15 settembre 2021 attraverso un annuncio congiunto in diretta televisiva del primo ministro dell'Australia Scott Morrison, dal primo ministro del Regno Unito Boris Johnson, e dal presidente degli Stati Uniti Joe Biden. In poche parole, Aukus può essere descritto come un patto per fornire al governo di Canberra sottomarini a propulsione nucleare, affinché l'Australia possa raggiungere una maggiore profondità strategica e contribuire alla sicurezza nell'Oceano Pacifico occidentale. Tuttavia, definire in maniera accurata ed esaustiva che cosa sia Aukus non è affatto un esercizio banale, nella misura in cui questa iniziativa è ancora in una fase preliminare rispetto a una traiettoria che può durare decenni. Inoltre, il messaggio promosso dai tre governi coinvolti resta ambiguo e politicamente corretto – per esempio, nessuno fra i tre leader menzionò la Cina durante il lancio di questo programma – come spesso accade in queste circostanze.¹

Andando più in profondità, Aukus potrebbe essere presentato in due modi. Da una parte, è stato descritto come un patto trilaterale per la sicurezza, ovvero “una nuova alleanza di difesa strategica ... per costruire una classe di sottomarini a propulsione nucleare, ma anche per lavorare insieme nella regione indo-pacifica, dove l'ascesa della Cina è vista come un crescente minaccia, e sviluppare tecnologie più ampie”.² Dall'altra, è stata contestata l'idea che Aukus rappresenti una sorta di alleanza in stile Nato – per esempio, che includa obblighi mutui formali fra i vari membri. Si è fatto notare che Aukus “non contiene disposizioni per suggerire una tale nozione, né nessuno dei passi

1 Z. Leoni, [Written evidence submitted by Dr Zeno Leoni, Defence Committee](#), UK Parliament, 15 marzo 2022.

2 P. Wintour, [“What is the AUKUS alliance and what are its implications?”](#), *The Guardian*, 16 settembre, 2021.

intrapresi finora mirava a farne un'alleanza".³ Quindi, se Aukus non è un'alleanza, può essere definito come un patto di "accelerazione tecnologica ai fini della difesa nazionale"⁴ – dell'Australia. In ogni caso, sebbene nessuno dei tre leader abbia menzionato la Cina nel proprio discorso, è chiaro che Aukus, alleanza o no, esiste con l'obiettivo di rafforzare la marina militare e la capacità di deterrenza dell'Australia, affinché questa possa contribuire al mantenimento dell'ordine liberale e dello status quo geopolitico corrente nella regione dell'Indo-Pacifico – con particolare attenzione al Mar Cinese Meridionale (Mcm). Questa definizione è utile perché aiuta a catturare l'essenza delle due anime di Aukus qui presentate. Per essere più precisi, è corretto dire che Aukus abbia sia un'identità tecnologica e operativa, sia un'identità diplomatica e strategica.

FIG. 6 - I SOTTOMARINI DI AUKUS E IL CONTENIMENTO DELLA CINA

Gli 8 sottomarini che Australia, Stati Uniti e Regno Unito costruiranno per Canberra aggiungono un nuovo attore nella corsa ai sottomarini nucleari nella regione



Tipologie di sottomarini presenti nell'Indo-Pacifico:

SSBN: sottomarini lanciamissili balistici a propulsione nucleare

SSN: sottomarini a propulsione nucleare

SSGN: sottomarini lanciamissili da crociera a propulsione nucleare

SSG: sottomarini lanciamissili da crociera

SSK: sottomarini d'attacco

Fonte:

Royal Navy, Royal Australian Navy,
United States Navy, Nuclear Threat Initiative

ISPI

3 A. Patalano, *Understanding AUKUS, The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, 19 settembre 2020.

4 Ibid.

L'identità operativa di Aukus

Da un punto di vista operativo e prettamente tecnologico, Aukus porterà a investimenti tecnologico-militari in due aree. I dettagli di questa operazione sono stati svelati nel secondo summit che ha coinvolto i leader dei tre paesi a San Diego, il 13 marzo 2023. Allo scadere dei diciotto mesi di consultazioni, durante i quali delegazioni trilaterali congiunte hanno sviluppato un piano logistico di scadenze per i prossimi decenni, si è concordato quanto segue. Nella prima area – cosiddetta “Pilastro 1” – l’obiettivo è quello di provvedere alla fornitura di fino a un massimo di otto sottomarini d’attacco a propulsione nucleare con armi convenzionali. Questi sottomarini verranno denominati Ssn-Aukus, e il primo dovrebbe essere consegnato verso la prima metà degli anni Trenta – e sarà costruito nel Regno Unito. Poi, la Marina Reale Australiana (Mra) – Royal Australian Navy (Ran) – dovrebbe essere capace di portare a termine la produzione di un Ssn-Aukus ogni due anni a partire dall’inizio degli anni Quaranta, e fino alla metà degli anni Cinquanta.⁵ Nel frattempo, dato che la flotta di sottomarini australiana è in una fase di transizione – i sottomarini della Royal Australian Navy classe Collins verranno infatti dismessi alla fine del prossimo decennio –, gli Stati Uniti hanno dato la disponibilità a rifornire l’Australia di almeno tre sottomarini classe Virginia, con la possibilità di acquisirne altri due. Su quest’ultimo aspetto, tuttavia, il Congresso americano dovrà esprimersi; ma considerando l’umore prevalente a Washington rispetto alla linea di politica estera nei confronti della Cina, è difficile pensare oggi che la cessione non venga autorizzata.

Il vantaggio che offrono i sottomarini a propulsione nucleare Ssn-Aukus rispetto ai sottomarini convenzionali è quello di poter raggiungere una velocità di 20 nodi – 37 chilometri l’ora – e di poterla mantenere per periodi di tempo più lunghi. Più semplicemente, questo significa che gli Ssn-Aukus daranno alla Mra la possibilità di operare nel Mar Cinese Meridionale – visto che la distanza fra l’Australia e la parte più vicina del Mcm è di circa 4000 km. Inoltre, questi sottomarini incorporeranno tecnologia statunitense altamente strategica. Per esempio, ci si riferisce a sistemi e componenti dell’impianto di propulsione, di un comune sistema di lancio verticale e armi. In aggiunta questi sottomarini aiuteranno i tre paesi membri a sviluppare una forma di combattimento più integrato rispetto alle possibilità dello stato attuale.⁶

Il “Pilastro 2” di Aukus invece – quello che ricopre le cosiddette capacità avanzate (*advanced capabilities*) – è basato su un accordo raggiunto nei mesi successivi all’annuncio iniziale sui sottomarini. Avrà come obiettivo quello di sviluppare tecnologie di sicurezza informatica, intelligenza e autonomia artificiale, tecnologie quantistiche, missili ipersonici e contro-ipersonici, fra le altre tecnologie. I dettagli del “Pilastro 2” sono ancora coperti dalla riservatezza che tecnologie di questo tipo richiedono, ma visti i lunghi tempi previsti per portare a compimento gli obiettivi del “Pilastro 1”, è possibile che diverse tecnologie del “Pilastro 2” saranno consegnate per prime. Tuttavia, per soddisfare questo accordo, è stato fatto notare che gli Usa dovranno adottare delle riforme legislative per la condivisione tecnologica con paesi terzi, soprattutto alla luce del regime normativo per il regolamento sul traffico internazionale di armi – International Traffic in Arms Regulations (Itar) – che limita le esportazioni di tecnologie legate alle forze armate. Da monitorare in questa parte del patto sono i missili ipersonici e, soprattutto, le tecnologie contro-

5 J. Kerr, “AUKUS details unveiled”, *Australian Defence Magazine*, 14 marzo 2023.

6 Australian Government, [Australia’s nuclear-powered submarines](#).

ipersoniche. La Repubblica Popolare Cinese (Rpc) è a oggi il paese con la tecnologia più avanzata in questo campo: il suo missile ipersonico – il cui giro del mondo nell'estate 2021 aveva riempito le prime pagine dei giornali una volta scopertosi – è anche soprannominato “assassino di portaerei”. Sviluppare tecnologie contro-ipersoniche darebbe ai paesi Aukus maggiore libertà di manovra in prossimità della “prima catena di isole” nell'Oceano Pacifico occidentale, che a oggi rappresenta il luogo di maggiore frizione militare fra gli Usa e la Rpc.

L'identità strategica di Aukus

Sarebbe sbagliato pensare che Aukus riguardi solamente dei sottomarini. Il programma deve essere contestualizzato all'interno della strategia dell'amministrazione Biden. Da questo punto di vista, Aukus mira principalmente a contenere l'erosione della sfera d'influenza globale degli Stati Uniti – in altre parole, la leadership degli Stati Uniti all'interno dell'ordine internazionale liberale – in un momento in cui l'assetto globale tende sempre di più al multipolarismo. Le origini del superamento dell'unipolarismo, nato a seguito della fine della Guerra Fredda, sono varie. Tuttavia, il fattore più significativo è rappresentato dalla rapida ascesa della Cina. L'approccio che l'amministrazione Biden intende adottare per frenare l'avanzata della Cina, può essere letto fra le righe dei vari documenti strategici emessi. Prima di tutto, durante il lancio di Aukus, Biden ha spiegato che è necessario “aggiornare” le alleanze, ovvero portarle a un livello più sofisticato di interdipendenza. Secondo, nella Strategia per l'Indo-Pacifico degli Stati Uniti – Indo-Pacific Strategy of the United States (Ipsus) – viene ammesso per la prima volta che una competizione di successo con la Cina non può essere realizzata individualmente, ma che “richiede una cooperazione senza precedenti con coloro che condividono questa visione”.⁷ Questa enfasi sulla “capacità collettiva” è in linea con la Strategia di Sicurezza Nazionale – National Security Strategy (Nss) – dove si sostiene che gli Stati Uniti “investiranno e modernizzeranno la NATO e le nostre alleanze con Australia, Giappone e il Repubblica di Corea”.⁸ Questa visione è sfociata nel lancio della Partnership for Global Infrastructure and Investment (Pgi) – precedentemente denominata Build Back Better World (B3W) –, nel rafforzamento del Quadrilateral security dialogue (Quad), nel lancio dell'Indo-Pacific Economic Framework (Ipef), e nell'accordo di Aukus. Complessivamente, gli Usa puntano a rifondare l'ordine liberale, ovvero a creare un club più esclusivo rispetto all'ordine fondato nel secondo dopo-guerra. Questo nuovo assetto aspira a escludere la Cina dall'accesso a parti sensibili dell'economia occidentale e dalla costruzione di relazioni militari con gli alleati degli Stati Uniti; ma ha anche lo scopo di attirare gli alleati degli Stati Uniti più in profondità all'interno di una rete diplomatica guidata da Washington.⁹ Per questo in Australia c'è chi è preoccupato per il rischio di irreversibilità e dipendenza che l'appartenenza ad Aukus potrà comportare.¹⁰

Come viene visto Aukus dalle altre potenze regionali?

L'annuncio di Aukus ha, come è noto, portato a un incidente diplomatico fra Francia e Australia, per il presunto tradimento di Canberra nei confronti di Parigi – l'Australia avrebbe dovuto

7 The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, Washington DC, febbraio 2022.

8 The White House, *National Security Strategy 2022*, Washington DC, ottobre 2022.

9 Z. Leoni e S. Tzinieris, “To exclude or not to exclude: AUKUS and order-engineering”, *Security & Defence PLUS*, febbraio 2023.

10 D. Hurst, “[Aukus will lock in Australia's dependence on US, intelligence expert warns](#)”, *The Guardian*, 1 ottobre 2022.

acquistare sottomarini convenzionali dalla Francia, ma ha preferito aderire ad Aukus attratta dall'offerta dei sottomarini nucleari, il tutto però senza notificare previamente Parigi. Al di là di questo fatto – per il quale non si possono escludere conseguenze a lungo termine all'interno della Nato – Aukus ha scatenato una pluralità di reazioni che hanno attraversato l'intera regione dell'Indo-pacifico.

Particolare attenzione è stata data alla reazione dell'associazione delle nazioni del sud-est asiatico – Association of South-East Asian Nations (Asean). In uno studio recente, le reazioni dei paesi Asean hanno evidenziato la formazione di tre schieramenti. In un primo gruppo, quello che si potrebbe definire dei critici, la Malesia e l'Indonesia hanno manifestato una chiara preoccupazione verso i rischi di proliferazione nucleare e la corsa agli armamenti nella regione. In un secondo gruppo, quello più ambiguo, si possono raggruppare i paesi che tendenzialmente vengono visti più vicini alla Cina, come Thailandia, Cambogia, Laos, Brunei e Myanmar: questi non si sono espressi con commenti netti su Aukus, anche se ci sono stati segnali più negativi che positivi. In un terzo gruppo invece, quello dei sostenitori, identifichiamo le Filippine, il Vietnam e Singapore che si sono detti favorevoli al programma Aukus. In ogni caso, se il principio della “centralità dell'ASEAN” in quanto attore istituzionale di riferimento nella regione indo-pacifica ancora significa qualcosa, il mancato coinvolgimento dell'associazione attraverso maggiore comunicazione potrebbe minare la legittimità di Aukus in una regione che tende a guardare con sospetto le iniziative di potenze esterne.

Nel frattempo, si è aperto un dibattito su quali altri paesi potrebbero entrare a far parte del programma. Se la Nuova Zelanda appare esclusa per le norme nazionali che vietano il nucleare – causa già negli anni Ottanta di uno scontro con gli Usa – la Corea del Sud e il Giappone appaiono candidati più papabili, ma anche questi ultimi con dei limiti. La Corea del Sud, per esempio, esita a causa di dibattiti interni che segnalano incertezza su quale posizione debba prendere il paese nei confronti della Cina – anche se il governo di Yoon Suk Yeol, eletto presidente nel 2022, esprime posizioni più vicine agli Usa e vorrebbe unirsi ad Aukus. Simili speculazioni sono state avanzate sul Giappone, che a oggi appare il candidato più probabile se Aukus dovesse espandersi, in quanto alleato più fidato degli Usa se si escludono Regno Unito e Australia. Ma su questo punto c'è molta incertezza perché, come ricordato da un ufficiale del governo statunitense prima della conferenza di presentazione di Aukus nel settembre 2021, gli Usa vedono Aukus come un accordo “una tantum”, e non come un modello inclusivo.¹¹

Qui giace la sfida per Aukus. Se da una parte questo accordo riguarda tecnologia altamente sofisticata e segreta al punto da poter essere condivisa solo fra i tre alleati più fedeli, dall'altra parte c'è il rischio che Aukus venga percepito come un'iniziativa egemonica o imperialista, soprattutto da parte dell'Asean – che della neutralità fa uno dei suoi valori cardine. La sfida per il successo diplomatico di Aukus sta nella capacità di riuscire a essere inclusivo e di aprire delle procedure per garantire accesso a quegli attori regionali che vogliono entrare a farne parte. Se l'allargamento sul fronte del “Pilastro 1” appare improbabile, il “Pilastro 2” è quello che, eventualmente, di più si presta a interagire con partner esterni. Per esempio, il Canada ha recentemente espresso interesse per collaborare proprio sulle tecnologie avanzate di Aukus. Ma se un allargamento dovesse fallire,

11 The White House, *Background Press Call on AUKUS*, Washington DC, 15 settembre 2021.

la Cina potrebbe ricavarne un guadagno politico. Visto da Pechino, Aukus – come anche tutte le iniziative americane sopra menzionate – appare come un tentativo degli Usa di “raggruppare le risorse strategiche della Guerra Fredda” e di “espandere le alleanze Usa verso un modello di multilateralismo militare”.¹²

Le implicazioni di Aukus

Aukus è un progetto di lungo termine – come spesso accade per l’approvvigionamento di tecnologia militare – e questo rende impossibile fornire un’accurata previsione dell’impatto geostrategico che potrà avere. Tuttavia, nei primi diciotto mesi dal lancio di Aukus, le implicazioni sono state di due tipi: una tecnologica-etica e una strategica. Da un punto di vista tecnologico ed etico, Aukus ha sollevato preoccupazioni riguardo la possibilità di innescare una corsa agli armamenti – per di più nucleari. Questa preoccupazione è stata sollevata non solo da Cina e Russia, ma anche da Malesia ed Indonesia. La questione, in particolare, riguarda il fatto che uno Stato ‘non dotato di armi nucleari’ – *non-nuclear weapon state* (Nnws) – come l’Australia potrebbe rompere un consolidato tabù a livello internazionale, ovvero quello di “alimentare il reattore Ssn con uranio altamente arricchito (*highly enriched uranium* (Heu)) per armi”.¹³ L’incertezza, come spesso nelle relazioni internazionali, è all’origine di tali preoccupazioni. Infatti, l’utilizzo eventuale di Heu da parte dell’Australia non viola il trattato di non proliferazione nucleare – *non-proliferation treaty* (Npt) – del 1968. Tuttavia, preoccupa le altre potenze regionali nella misura in cui potrebbe essere un passo verso un uso più diffuso di armi nucleari. La seconda implicazione, di tipo strategico, riguarda invece il dilemma della deterrenza. Aukus, come iniziative a guida americana quali l’Ipef e il Quad, contribuisce ad alimentare le preoccupazioni – o la narrazione – della Cina su quello che a Pechino chiamano “accirchiamento” dettato da una “mentalità da Guerra Fredda”.¹⁴ Con la possibilità di un ritorno alla politica dei blocchi, tendenza sempre più visibile dall’inizio della guerra in Ucraina, c’è il rischio che una maggiore deterrenza occidentale nell’Indo-Pacifico verso la Cina porti gli strateghi di Pechino a pensare di non aver più niente da perdere. Questo, potrebbe spingere la Cina a formalizzare un’alleanza con la Russia. Per ciò, ogni operazione di deterrenza deve essere bilanciata e, laddove possibile, ad ampia vocazione multilaterale.

3.2 Corea del Sud e Giappone: il vincolo della memoria

Francesca Frassinetti

Dal 19 al 21 maggio il presidente sudcoreano Yoon Suk Yeol ha partecipato come osservatore ai lavori del G7 a Hiroshima. A margine del summit i leader di Corea del Sud e Giappone si sono recati insieme per la prima volta nella storia al Cenotafio per le vittime coreane del bombardamento

12 F. Zhu, *The state and dilemmas of the Biden administration’s strategic competition with China*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 6 gennaio 2022.

13 R.A. Supriyanto, *AUKUS and Southeast Asia’s Non-Proliferation Concerns*, British American Security Information Council, 5 luglio 2022.

14 The State Council of the People’s Republic of China, *Full Text: China and the World in the New Era*, 27 settembre 2019.

del 6 agosto 1945. A questo evento dall'alto valore simbolico si sono aggiunti il bilaterale tra Yoon e il primo ministro Fumio Kishida e l'incontro trilaterale con il presidente Joe Biden a suggello del disgelo diplomatico tra Tokyo e Seoul iniziato nei mesi scorsi. Il 16 e 17 marzo Yoon è stato il primo presidente sudcoreano a recarsi in visita ufficiale in Giappone in dodici anni. Il 7 e 8 maggio è stata la volta del premier giapponese a Seoul. La ripresa dei vertici al più alto livello tra il presidente sudcoreano e il primo ministro giapponese riflette la volontà dei rispettivi esecutivi di superare gli ultimi cinque anni in cui i rapporti bilaterali hanno attraversato probabilmente la fase più negativa dalla normalizzazione diplomatica del 1965.

La relazione tra questi due paesi è descritta spesso come un enigma perché confonde gli assunti e le aspettative delle principali scuole di pensiero delle relazioni internazionali. Né le sfide condivise alla sicurezza comune né l'essere due democrazie liberali con intensi legami economico-culturali si sono dimostrate essere garanzia di dinamiche positive sul piano diplomatico e politico tra i due principali alleati degli Stati Uniti in Asia orientale. La scarsa fiducia tra Tokyo e Seoul è stato il principale impedimento alla formalizzazione di un'alleanza trilaterale di sicurezza con Washington all'interno del sistema di alleanze bilaterali (*hub-and-spokes*) costruito dagli Stati Uniti nel Pacifico all'indomani della Seconda guerra mondiale. Gli orientamenti di politica estera delle medie potenze regionali, tuttavia, devono fare i conti anche con le implicazioni della competizione ormai strutturale tra Stati Uniti e Cina. Negli ultimi due decenni l'economia giapponese e quella sudcoreana hanno maturato una profonda interdipendenza col mercato cinese – nel 2004 la Cina ha sorpassato per la prima volta Washington come maggiore partner commerciale per entrambe – che può trasformarsi in vulnerabilità ed esporle, come già accaduto, ai tentativi di coercizione da parte della leadership di Pechino.

L'intensificazione dell'attività missilistica nordcoreana e i tentativi cinesi di contestare l'ordine internazionale liberale hanno inasprito le tensioni nei principali focolai di instabilità della regione complicando i meccanismi su cui poggia la deterrenza estesa. Contestualmente si è riaccesa la preoccupazione circa la credibilità dell'impegno statunitense tra gli alleati la cui fiducia era stata profondamente messa alla prova dall'amministrazione Trump. Nonostante le forti pressioni e gli incentivi ad accelerare la riconciliazione tra Tokyo e Seoul provenienti dal contesto di sicurezza esterno, la potenziale svolta politica ha riguardato la memoria storica. Il 6 marzo il ministro degli Esteri Park Jin ha annunciato un piano per l'istituzione di una fondazione afferente al Ministero dell'Interno e della Sicurezza sudcoreano per risarcire i lavoratori forzatamente impiegati dalle aziende giapponesi durante la dominazione coloniale della penisola coreana (1910-45).¹ Si tratta dell'ultimo tentativo in ordine di tempo da parte di un esecutivo conservatore in Corea del Sud per liberare le relazioni col Giappone dai vincoli del passato.

Le “questioni storiche”

¹ La stima prudente citata più frequentemente dagli studiosi giapponesi e coreani relativa al numero totale di lavoratori coreani forzatamente impiegati in Giappone durante il periodo bellico (1939-45) è di 700.000-720.000 mentre alcune fonti del governo sudcoreano parlano di circa 1,2 milioni di persone. Di questi quasi la metà era assegnata all'estrazione del carbone. Si veda: N. Hisako, “Korean Forced Labor in Japan's Wartime Empire”, in P.H. Kratoska (a cura di), *Asian Labor in the Wartime Japanese Empire: Unknown Histories*, London-New York, Routledge, 2005, pp. 90-98;

L'antagonismo tra Seoul e Tokyo è alimentato dalle "questioni storiche" un'espressione con cui si identifica la serie di controversie interconnesse risalenti alla condotta dell'Impero giapponese durante la prima metà del XX secolo fino alla resa incondizionata del 15 agosto 1945. I contrasti principali riguardano il lavoro forzato, il sistema di schiavitù sessuale che ha coinvolto oltre 200 mila giovani donne non solo coreane, le offerte e le visite degli esponenti politici giapponesi al Santuario di Yasukuni – considerate dagli ex occupati come una totale negazione dei torti del passato – la disputa territoriale relativa agli affioramenti rocciosi Dokdo/Takeshima e il racconto di queste vicende nei libri di testo.²

I primi due punti sono causa delle frizioni maggiori. La posizione ufficiale del governo giapponese, guidato dal 1955 quasi ininterrottamente dal Partito Liberal Democratico (Pld), ritiene che tutte le questioni relative all'occupazione e allo sfruttamento coloniale inclusi i risarcimenti siano state affrontate e risolte definitivamente nel 1965 con l'“Accordo sulla risoluzione dei problemi riguardanti le proprietà e le rivendicazioni e sulla cooperazione economica”. In base a quanto sottoscritto con il governo di Seoul il Giappone ha trasferito 800 milioni di dollari tra sovvenzioni, prestiti agevolati e prestiti privati da parte di alcune banche giapponesi. Questi fondi sono stati presentati alle rispettive popolazioni in termini di assistenza economica alla Corea del Sud e non hanno mai raggiunto le vittime e le loro famiglie perché sono stati dirottati dal governo autoritario di Park Chung-hee (1961-79) nei progetti di industrializzazione e sviluppo economico del paese.³

I rancori legati al passato coloniale sono stati soppressi per lungo tempo sia in Giappone sia in Corea del Sud a causa degli imperativi geopolitici dello scontro bipolare. Al termine della Seconda guerra mondiale le autorità statunitensi non erano interessate ad affrontare le ingiustizie e a promuovere un vero processo di decolonizzazione perché la priorità era quella di facilitare la costituzione di forti regimi anticomunisti. In Corea del Sud i leader autoritari hanno così inquadrato la normalizzazione delle relazioni con l'ex aggressore in termini di pragmatismo insistendo sul fatto che la cooperazione col Giappone fosse nell'interesse nazionale dei sudcoreani. A loro volta gli esecutivi giapponesi hanno utilizzato il documento del 1965 come pretesto per respingere qualsiasi richiesta di riparazione avanzata dai cittadini coreani per i torti subiti durante l'occupazione anche per ciò che ha riguardato questioni emerse nel dibattito pubblico molti più tardi rispetto alla metà degli anni Sessanta come il sistema di schiavitù sessuale gestito dai militari giapponesi.

Sul finire degli anni Ottanta la transizione verso la democratizzazione in Corea del Sud ha influenzato la lettura del passato sia coloniale sia autoritario e il processo di continuo rimodellamento della memoria collettiva. Le forze pro-democrazia sono entrate nel quadro politico e costituzionale dopo una strenua resistenza al regime guidato da Park e poi dal generale Chun Doo-hwan. Gli esponenti della tradizione politica democratico-progressista hanno sempre criticato il Trattato del 1965 giudicandolo come mera “diplomazia dell'assegno” pretendendo dal governo di Tokyo il riconoscimento morale e legale delle responsabilità risalenti al periodo dell'occupazione. Contestualmente la democratizzazione ha permesso alle vittime del colonialismo e alle

2 Nel santuario shintoista di Yasukuni eretto nel 1869 sono commemorati oltre agli eroi caduti combattendo per l'imperatore giapponese anche coloro che sono stati giudicati criminali di guerra (“criminali di classe A”) dal Tribunale militare internazionale per l'Estremo oriente e condannati a morte.

3 L'ex generale e presidente Park Chung-hee rappresenta una figura altamente divisiva. Se da un lato il governo insediatosi all'indomani del golpe del 16 maggio 1961 ha innescato il grande sviluppo economico della Corea del Sud – uscita distrutta dalla Guerra del 1950-53 – dall'altro è stato responsabile di una durissima repressione delle libertà civili e politiche.

organizzazioni che le rappresentano di far sentire la loro voce all'interno della società civile e della comunità internazionale. Nel 1990, ad esempio, è stato istituito il Consiglio coreano per le donne vittime dello schiavismo sessuale dei militari giapponesi e il 25 dicembre 1992 è stata depositata la prima causa contro il governo di Tokyo da parte di tre sopravvissute.

Come interpretare il periodo coloniale e come stabilire cosa costituisca la compensazione per i trentacinque anni di sottomissione restano temi centrali nella società sudcoreana e al contempo elementi profondamente polarizzanti e politicizzati dai rappresentanti dei due schieramenti. Nel contesto giapponese i dibattiti sulla politica identitaria sono altrettanto intensi e questo è in parte funzione del modo in cui è terminata la Seconda guerra mondiale e in cui si è svolta l'occupazione statunitense. Di conseguenza si osservano due democrazie liberaldemocratiche di formazione relativamente recente che nel tentativo di autodefinirsi come stati moderni sono profondamente divisi internamente dall'interpretazione del proprio passato e sono al tempo stesso riluttanti a riconoscere le somiglianze e gli elementi comuni a entrambi i paesi.

Lo strappo del 2018

Negli ultimi anni i legami bilaterali si sono inaspriti nuovamente a seguito di alcuni sviluppi giurisprudenziali in Corea del Sud. Nel 2018 la Corte Suprema, confermando un pronunciamento di sei anni prima, ha ritenuto che l'Accordo del 1965 non abbia estinto il diritto dei singoli a presentare richieste di risarcimento nei confronti delle aziende giapponesi.⁴ Su queste basi ha stabilito per ciascun ricorrente un risarcimento pari a 88,7 mila dollari.⁵ All'indomani della sentenza i rappresentanti del governo di Tokyo guidato dall'allora premier Shinzo Abe hanno indicato alle società giapponesi di non osservare le sentenze. Nell'ambito della forte ondata di nazionalismo revisionista promossa dall'ala più a destra del Pld l'interpretazione prevalente tra i funzionari giapponesi è che i ricorrenti sono stati dei "lavoratori" che hanno partecipato volontariamente ai programmi di mobilitazione coloniale e sottoposti alle stesse condizioni di lavoro dei cittadini giapponesi. Di fronte al rifiuto di procedere ai risarcimenti, i tribunali sudcoreani si sono espressi a favore del sequestro ed eventuale liquidazione dei beni situati in Corea del Sud nell'ambito di alcune joint venture create da queste stesse aziende giapponesi con società sudcoreane. Da questo momento la disputa sulle compensazioni per l'occupazione imperiale giapponese della penisola coreana è uscita dai tribunali e ha travolto in maniera inconsueta la dimensione economico-commerciale dei rapporti tra i due Paesi.

4 Nel 2012 la Corte Suprema si era espressa a favore del risarcimento per i singoli individui anche alla luce di alcuni sviluppi intercorsi negli anni precedenti in particolare il rapporto di una commissione pubblico-privata seguito alla pubblicazione nel 2005 dei resoconti riguardanti i negoziati del 1965 voluta dall'amministrazione *liberal* del presidente Roh Moo-hyun. Secondo il rapporto "l'intento dell'Accordo non era quello di affrontare primariamente le riparazioni per il dominio coloniale giapponese, ma di risolvere le rivendicazioni finanziarie e civili e i rapporti di debito" tra i due paesi ai sensi dell'articolo IV del Trattato di pace di San Francisco (1951). L'indagine ha rilevato che nei trattati stipulati dal Giappone con altri ex domini coloniali (es. Cina, Myanmar e Indonesia) la parola "riparazioni" si riferisce espressamente ai danni e alle sofferenze causate dalle forze imperiali. Questo legame non emerge dal documento sottoscritto con la Corea del Sud che perciò è stato considerato dai membri del comitato come un accordo volto unicamente a regolare i rapporti di credito e di debito tra i due governi. Si veda: "[Public-Private Joint Committee Meeting for the publication of documents of the ROK-Japan Talks in 1965](#)", Press Release, 26 agosto 2005.

5 S.H. Choe e R. Gladstone, "[How a World War II-Era Reparations Case Is Roiling Asia](#)", *The New York Times*, 30 ottobre 2018.

Nel luglio 2019 il Giappone ha escluso la Corea del Sud dalla lista di partner commerciali privilegiati (*white list*) e ha introdotto ispezioni più severe sull'esportazione di tre sostanze chimiche di cui Tokyo controlla il 90% del totale mondiale e che costituiscono input fondamentali per alcuni settori di punta dell'economia sudcoreana ossia i semiconduttori e gli apparecchi elettrici. Inizialmente il governo giapponese ha motivato la decisione sulla base della presunta inadeguatezza delle verifiche effettuate dalla Corea del Sud sull'esportazione a paesi terzi di queste sostanze col rischio che attori come il regime nordcoreano potessero entrarne in possesso e utilizzarle a fini militari.⁶ La risposta dell'amministrazione sudcoreana guidata dall'allora presidente democratico-progressista Moon Jae-in è stata quella di escludere a sua volta il Giappone dalla propria *white list* e depositare un ricorso presso l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

La reazione di Seoul ha rischiato di coinvolgere anche la collaborazione col Giappone in materia di sicurezza. Il presidente Moon ha minacciato di ritirare la Corea dall'Accordo bilaterale sulla sicurezza generale delle informazioni militari (Gsomia) per poi ritornare sui suoi passi in larga parte per effetto delle pressioni statunitensi. Due anni prima, Moon Jae-in era intervenuto anche sull'accordo stretto dalla precedente amministrazione conservatrice di Park Geun-hye – rimossa dall'incarico nel dicembre 2016 a seguito di una procedura di impeachment – col primo ministro Abe che nelle intenzioni dei due esecutivi avrebbe dovuto risolvere in maniera “completa e definitiva” la questione delle cosiddette “donne di conforto”.⁷ Secondo l'intesa annunciata a sorpresa nel dicembre 2015 il governo sudcoreano avrebbe istituito una fondazione a cui la controparte giapponese avrebbe fornito un contributo *una tantum*. Questa soluzione ha prevedibilmente scatenato forti critiche da parte della società civile sudcoreana ed è stata definita dall'ala progressista come l'ennesimo esempio della “diplomazia umiliante” promossa dai conservatori e della loro “collusione diplomatica” col governo giapponese che con questo compromesso eludeva ancora una volta la responsabilità di elargire un risarcimento diretto e un'esplicita ammissione di colpa dal valore legale.⁸ L'amministrazione Moon ha sciolto la fondazione e reso lettera morta l'accordo mentre la controparte giapponese si è rifiutata di rinegoziarlo poiché giudicato definitivo e irreversibile.

I vertici Kishida-Yoon

Il ritorno alla presidenza dei conservatori in Corea del Sud nel 2022 ha significato anche la ripresa immediata degli sforzi per trovare un compromesso accettabile che potesse smuovere lo stallo nei rapporti col Giappone, come fortemente auspicato anche dall'amministrazione Biden data l'urgenza di collaborare sul dossier nordcoreano e cinese. La soluzione presentata dal governo Yoon ha riguardato finora solo la questione del lavoro e ha previsto il risarcimento dei lavoratori sudcoreani impiegati durante l'occupazione attingendo esclusivamente da donazioni volontarie dal settore privato sudcoreano. L'annuncio del piano è stato salutato positivamente negli Stati Uniti e

⁶ “South Korea demands proof from Japan for accusation of export violations”, *Reuters*, 12 luglio 2019.

⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Announcement by Foreign Ministers of Japan and the Republic of Korea at the Joint Press Occasion”, 28 dicembre 2015.

⁸ E.A. Jo, (2022). “Japan and South Korea are still haunted by the past”, *Foreign Affairs*, 23 novembre 2022.

in Giappone dove il premier in conferenza stampa ha parlato del “ritorno a una sana relazione” e di sostenere “nella sua interezza la posizione dei precedenti esecutivi”.⁹ Le affermazioni di Kishida non hanno allontanato completamente i dubbi e lo scetticismo giapponese motivati dal fallimento dell’accordo sulle “donne di conforto” negoziato dallo stesso Kishida che nel 2015 era il ministro degli Esteri dell’esecutivo Abe. I dilemmi del premier giapponese sono legati soprattutto alla necessità di mantenere il sostegno delle fazioni nazionaliste all’interno del suo partito che rifiutano categoricamente qualsiasi concessione sulle “questioni storiche”. Agli occhi di Tokyo l’impossibilità per i presidenti sudcoreani di essere eletti per un secondo mandato espone potenzialmente qualsiasi accordo al rischio di essere ribaltato non appena l’esecutivo a Seoul cambia colore o la pressione dell’opinione pubblica diventa troppo intensa.

Prevedibilmente i sondaggi di opinione in Corea del Sud hanno restituito un quadro complesso per il presidente Yoon il cui tasso di gradimento dall’inizio dell’anno stenta a superare la soglia del 38%. Nella rilevazione condotta da Gallup Korea il 10 marzo circa il 35% degli intervistati sudcoreani ha sostenuto la proposta in considerazione degli interessi nazionali della Corea del Sud tra cui la necessità di cooperare col Giappone per gestire le minacce provenienti dalla Corea del Nord mentre il 59% si è detto contrario perché il governo non ha chiesto alla controparte giapponese scuse ufficiali e risarcimenti. Dallo stesso sondaggio è emerso che il 31% degli intervistati è a favore del riavvicinamento al Giappone, anche a costo di concessioni unilaterali, mentre il 64% non lo ritiene opportuno fino a quando il governo giapponese non mostrerà un sostanziale cambiamento nei confronti delle “questioni storiche”. A questo proposito quasi il 90% degli intervistati non pensa che l’esecutivo di Tokyo abbia maturato un sincero pentimento.

Come anticipato, il piano di risarcimenti ha accelerato il ripristino degli incontri al vertice tra Giappone e Corea del Sud. Sul piano economico Tokyo ha avviato l’iter per la revoca dei controlli sulle esportazioni introdotti nel 2019, Seoul ha ritirato ufficialmente il ricorso depositato all’Omc ed entrambi stanno procedendo al rispettivo reintegro nelle *white list*. Oltre all’intesa sulla risoluzione delle questioni pendenti, Yoon e Kishida hanno discusso la creazione di un nuovo organismo per promuovere la collaborazione in materia di sicurezza economica e stabilità delle catene di approvvigionamento. Il settore dei semiconduttori è al centro degli sforzi di entrambi i governi e il rilancio dei rapporti col Giappone offre un volano ad alcune aziende sudcoreane per ovviare al clima di incertezza derivante dalle restrizioni introdotte dall’amministrazione Biden. A questo proposito durante la recente visita di Yoon a Washington è stata confermata l’esenzione di un anno concessa ai giganti nazionali sudcoreani Samsung e SK Hynix per continuare a operare in Cina senza ulteriori autorizzazioni previste invece dal Dipartimento per il commercio americano che è chiamato a esaminare, caso per caso, i requisiti di licenza per la spedizione di materiale e attrezzature a fonderie in Cina di proprietà straniera. Non è chiaro cosa avverrà al termine di questi primi dodici mesi e Samsung Electronics si è già mosso per sfruttare questa finestra di opportunità tra Giappone e Corea del Sud annunciando l’entrata in funzione entro il 2025 di un nuovo impianto a Yokohama. La scelta del colosso sudcoreano di collaborare è motivata dall’interesse a sfruttare i reciproci punti di forza – per Samsung la produzione di chip di memoria e per le aziende giapponesi

⁹ Ciò include la Dichiarazione congiunta tra Giappone e Corea del Sud del 1998. Nel documento il premier Obuchi ha espresso “profondo rimorso” ed esteso le “scuse più sentite” per le sofferenze inflitte al popolo coreano durante l’epoca coloniale. Si veda: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “[Japan-Republic of Korea Joint Declaration A New Japan-Republic of Korea Partnership towards the Twenty-first Century](#)”, 8 ottobre 1998.

la produzione di materiali di base per la catena di fabbricazione – e a qualificarsi per le sovvenzioni per gli investimenti nei semiconduttori messe a disposizione dal governo giapponese. In materia di difesa ad aprile si è tenuto l'incontro "2+2" tra i funzionari del Ministero degli Esteri e della Difesa dopo uno stop di cinque anni. Alla normalizzazione dell'Accordo (Gsomia) ha fatto seguito la notizia che Giappone e Corea del Sud collegheranno i loro sistemi radar attraverso il Comando americano nell'Indo-Pacifico alle Hawaii per ovviare ad alcune lacune nelle rispettive capacità di rilevamento e analisi. Il Trilateral Information Sharing Arrangement firmato nel dicembre 2014 fornirà la base legale per procedere alla condivisione delle informazioni in quanto Giappone e Corea del Sud non sono formalmente alleati.

Il Gsomia permette la condivisione dei dati post-lancio, ma la mancanza di un sistema per il trasferimento in tempo reale tra Tokyo e Seoul talvolta ha determinato delle valutazioni contraddittorie in occasione dei lanci missilistici nordcoreani in particolare sul numero e la traiettoria dei vettori. In questo modo saranno colmate alcune lacune nelle rispettive capacità di rilevamento e tracciamento asimmetrico ovviando a eventuali discrepanze. L'accordo di condivisione dei dati in tempo reale, se portato a termine, rafforzerà la difesa missilistica trilaterale. Il passaggio successivo potrebbe riguardare il coordinamento nel campo dell'intelligence, sorveglianza e ricognizione (Isr) nel dominio aereo, marittimo, spaziale e cibernetico. La cooperazione tra le forze di autodifesa giapponesi e le forze armate sudcoreane dovrebbe includere anche la logistica per operare al meglio in situazioni di emergenza nell'area. Il raggiungimento di questi obiettivi al momento è vincolato dallo stallo in cui si trova un altro accordo, l'Acquisition and Cross-Servicing Agreement, i cui negoziati sono congelati dal giugno 2012.

Conclusione

Di fronte agli sviluppi indubbiamente positivi osservati negli ultimi mesi nei rapporti tra Giappone e Corea del Sud ci si interroga sulla solidità delle fondamenta su cui dovrebbe poggiare la cosiddetta "partnership orientata al futuro". Il piano presentato il 6 marzo per risarcire i lavoratori coreani durante l'occupazione nipponica della penisola coreana non è frutto di un cambiamento nel sentimento popolare rispetto all'operato del governo giapponese o nella posizione ufficiale di quest'ultimo. La proposta non pretende una nuova dichiarazione di rimorso da parte di Tokyo in merito alla questione del lavoro forzato. I critici hanno sottolineato come la mossa dell'amministrazione Yoon non crei una base comune per la riconciliazione tra i due paesi e appaia piuttosto come la capitolazione unilaterale del governo sudcoreano al Giappone. Contrariamente alle richieste delle vittime, infatti, saranno le aziende sudcoreane a provvedere ai risarcimenti al posto di quelle giapponesi e dello stesso governo di Tokyo. Il contributo delle compagnie giapponesi si limiterà al sostegno su base volontaria di un fondo per la promozione degli scambi tra i giovani e la ricerca congiunta tra i due paesi. Un ulteriore punto che alimenta lo scetticismo è l'esclusione da questo piano delle altre "questioni storiche".

I precedenti accordi promossi dall'ala conservatrice sudcoreana con gli esecutivi giapponesi hanno generato l'opposizione di ampie fasce della società civile sudcoreana principalmente a causa di una sostanziale carenza di legittimità democratica derivante dal mancato coinvolgimento delle vittime e delle associazioni della società civile nei negoziati. Nel caso, ad esempio, dell'intesa sulle "donne di conforto" del 2015 il risultato è stato fallimentare perché si è preferito un accordo immediato piuttosto che una vera resa dei conti con il passato. Consapevole di questo, l'anno scorso l'esecutivo Yoon aveva riunito un comitato consultivo composto da docenti, giornalisti, imprenditori,

rappresentanti legali delle vittime e delle loro famiglie e funzionari pubblici per discutere la questione del lavoro forzato. In attesa di vedere se il premier Kishida sarà disposto ad assumersi il rischio politico di ricambiare l'iniziativa di Yoon, in Corea del Sud si pensa già alle elezioni legislative di aprile 2024. Non è da escludere che il presidente possa trovarsi costretto a invertire momentaneamente la rotta per sostenere il suo partito nel tentativo di sottrarre ai democratico-progressisti la maggioranza all'interno dell'Assemblea nazionale.

3.3 L'India tra stabilità interna e competizione geopolitica globale

Diego Maiorano

La situazione politica indiana continua a essere essenzialmente stabile. Quasi tutti gli analisti prevedono che il partito del primo ministro Narendra Modi, il Bharatiya Janata Party (Bjp), vincerà le elezioni generali che si terranno nella primavera del 2024. Il Bjp può contare su una serie di vantaggi rispetto alle opposizioni: incommensurate disponibilità finanziarie; alta e stabile popolarità del primo ministro; migliore organizzazione partitica; ferreo controllo sulle istituzioni del paese; un ambiente mediatico favorevole e/o assoggettato al governo; divisione delle opposizioni; e una buona congiuntura economica, nonostante le incertezze del quadro geopolitico globale.

Il sistema dei partiti in vista del voto del 2024

La sostanziale stabilità del quadro politico non deve però mettere in ombra la caratteristica imprevedibilità delle elezioni indiane, in primo luogo a causa dell'alto numero di elettori indecisi che scelgono per chi votare negli ultimi giorni di campagna elettorale. Ciò però rappresenta anche un ulteriore vantaggio per il partito al governo: nel 2019, per esempio, il governo del Bjp approvò un imponente programma di sussidi agli agricoltori poche settimane prima del voto. Inoltre, la macchina organizzativa del Bjp è senza dubbio la meglio equipaggiata per mettere in piedi una campagna elettorale efficace. Tuttavia, alcuni elementi suggeriscono che il Bjp potrebbe andare incontro a una maggioranza meno solida rispetto a quella conquistata nel 2019 (303 seggi su 544).

Innanzitutto, lo sfaldarsi di alcune alleanze in stati chiave (soprattutto in Bihar e Maharashtra) dovrebbe portare a una diminuzione di seggi non facilmente recuperabili in altre parti del paese. Inoltre, il principale partito di opposizione, l'Indian National Congress (Inc, o Congresso), sembra essersi ripreso dal torpore che lo ha caratterizzato negli ultimi anni, soprattutto dopo la lunga marcia (oltre 4000 km) intrapresa dal leader del partito, Rahul Gandhi. Le recenti elezioni statali in Karnataka, dove il Congresso ha ottenuto la maggioranza dei seggi, ha ulteriormente galvanizzato il partito e, cosa più importante, lo ha reso un partner più appetibile per gli altri partiti d'opposizione in vista di alleanze strategiche in funzione anti-Bjp. È questo un elemento determinante dato il sistema elettorale maggioritario puro.

Tuttavia, le elezioni statali non devono essere prese come un indicatore affidabile in vista delle elezioni nazionali: nel 2019 il Bjp perse le elezioni in tre importanti stati del nord dell'India (Madhya Pradesh, Rajasthan e Chhattisgarh) solo pochi mesi prima delle elezioni generali, durante le quali vinse il 94% dei seggi in quei tre stati.

L'erosione democratica

Il quadro politico presenta forti continuità anche per quanto riguarda l'erosione delle istituzioni democratiche.¹⁰ Secondo l'ultimo report dell'Istituto V-Dem, che misura la qualità della democrazia, l'India continua un processo di "autocratizzazione" e il valore della qualità della democrazia è ora comparabile a quello del Pakistan o a quello dell'India del 1976, quando Indira Gandhi instaurò un regime dittatoriale, sospese le elezioni, incarcerò le opposizioni e impose la censura.¹¹

Nei primi mesi del 2023 si sono verificati due episodi particolarmente significativi a questo riguardo. Nel gennaio 2023 la Bbc ha rilasciato un documentario sul primo ministro Modi, che il governo indiano ha "bannato". Poche settimane dopo, l'Enforcement Directorate (un'autorità comparabile alla Guardia di Finanza) ha perquisito gli uffici indiani della Bbc e iniziato un procedimento per presunte irregolarità finanziarie.¹² Pochi mesi più tardi, nel marzo 2023, una corte del Gujarat (lo stato del primo ministro) ha condannato il leader dell'opposizione Rahul Gandhi a due anni di carcere per diffamazione per alcune parole pronunciate durante la campagna elettorale del 2019.¹³ La sentenza è il minimo necessario per far decadere un membro del Parlamento dal suo seggio, cosa avvenuta il giorno dopo la sentenza. Gandhi, quindi, rischia di non potersi candidare alle elezioni del 2024. L'episodio ha suscitato forte solidarietà da parte di tutte le forze di opposizione, che potrebbero leggere l'episodio come una minaccia esistenziale e incentivarle a formare alleanze in vista delle elezioni generali del prossimo anno.

Le direttrici della politica estera indiana nel 2023

Il 2023 è un anno molto impegnativo per l'apparato diplomatico indiano. Il paese ha assunto la presidenza del G20, della Shanghai Cooperation Organization (Sco) ed è impegnato in una lunga lista di summit multilaterali (in particolare G7, Brics, Quad e Asean) e incontri bilaterali. Nei primi mesi dell'anno il primo ministro e il ministro degli Affari Esteri Subrahmanyam Jaishankar hanno incontrato rappresentanti dall'America Latina, Golfo, Israele, Unione Europea (e stati membri individuali), Africa, Giappone, Corea del Sud, Stati Uniti, Russia e Australia, tra gli altri.

Questa lunga lista di incontri riflette la crescente importanza dell'India nell'attuale quadro geopolitico. Il paese, infatti, si trova in una posizione unica: da un lato l'Occidente vede nell'India un partner fondamentale per contrastare l'ascesa della Cina, nonché un importante attore economico; dall'altro, l'India non rinuncia a condurre una politica estera indipendente, inclusa una partnership molto stretta con la Russia. Inoltre, l'India si è costruita una funzione di ponte tra il "Sud Globale" e l'Occidente, soprattutto su temi come il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare e il debito dei paesi in via di sviluppo, tutti temi centrali nell'ambito della riunione dei ministri degli Esteri del G20 a Nuova Delhi nel marzo 2023.

Se l'attivismo diplomatico indiano rende difficile trovarne un filo conduttore, si possono però individuare tre fattori importanti che hanno trainato la politica estera indiana nei primi mesi del

10 D. Maiorano, *How Democratic Is the "World's Largest Democracy"?*, IAI, 25 marzo 2023.

11 *Defiance in the Face of Autocratization*, V-Dem Institute, marzo 2023.

12 M. Mashal, "Indian Tax Agents Raid BBC Offices After Airing of Documentary Critical of Modi", *The New York Times*, 14 febbraio 2023.

13 C. Mollan e S. Biswas, "Rahul Gandhi: India's Congress leader sentenced to jail for Modi 'thieves' remark", *BBC*, 23 marzo 2023.

2023 (e, più in generale, negli ultimi anni). Primo, un solido per quanto graduale e limitato consolidamento del rapporto con l'Occidente e i suoi alleati più stretti. Secondo, un profondo convincimento che la Cina rappresenti la più grande minaccia alla sicurezza del paese, ma anche della sproporzione di capacità economiche e militari tra i due paesi. Terzo, la priorità data a fattori di natura economica (rispetto a quelli geopolitici) nella gestione dei rapporti internazionali, evidente soprattutto nel caso della crescente cooperazione economica con la Russia.

Il rapporto con l'Occidente

Il rapporto con gli Stati Uniti e più in generale con i suoi alleati è radicalmente cambiato a partire dalle riforme economiche del 1991 e ancor più dall'accordo di cooperazione nucleare con gli Usa del 2006. L'attuale contesto geopolitico sta spingendo sia l'Occidente sia l'India a intensificare ulteriormente questi rapporti, in funzione anti-cinese. I primi mesi del 2023 hanno visto una lunga serie di iniziative in questo senso.

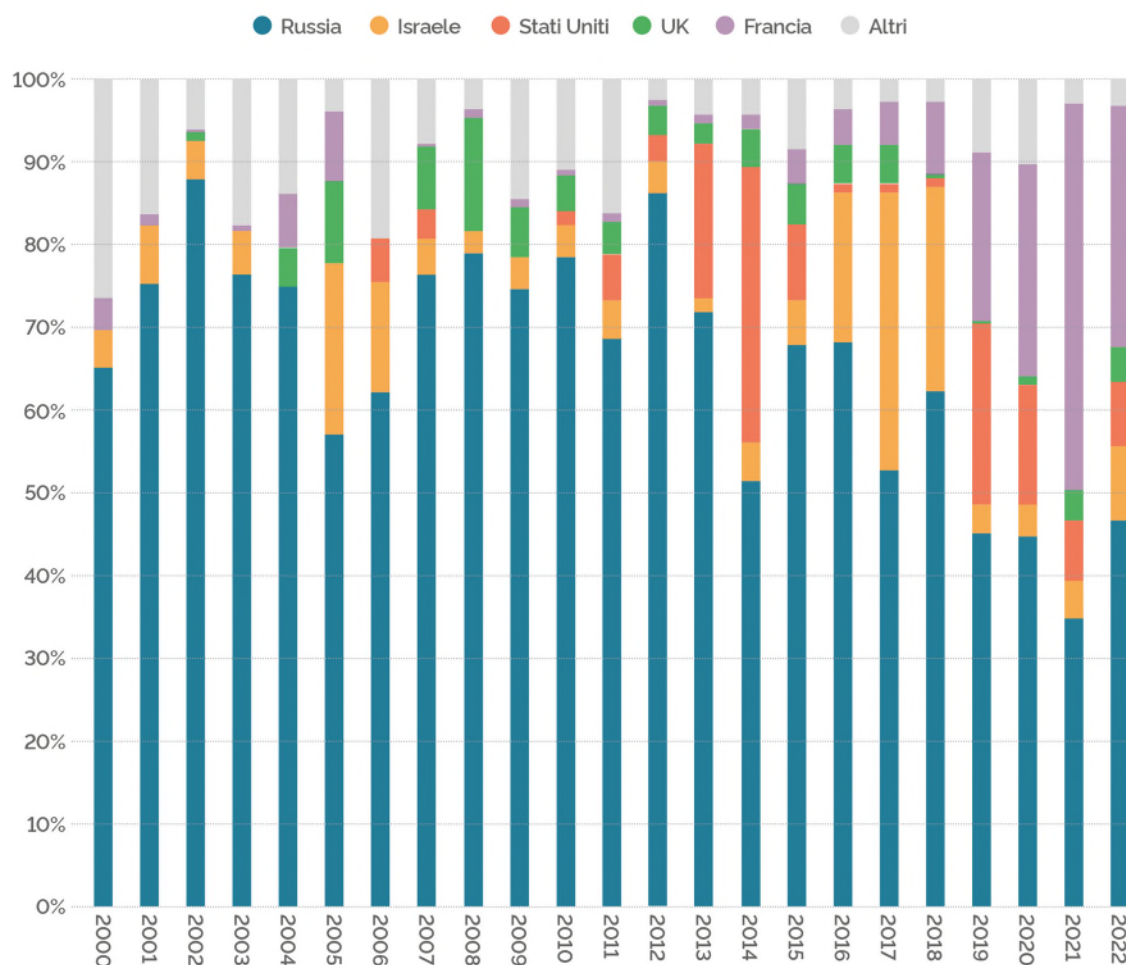
Tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio, l'India ha stretto due importanti accordi con gli Usa, la United States (US)-India Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET),¹⁴ e l'Unione Europea, il Trade and Technology Council (Tcc).¹⁵ Entrambi gli accordi hanno sia una dimensione economica che di sicurezza. Da un lato, infatti, si sono poste le basi per una maggiore cooperazione in tema di tecnologia avanzata (computer quantistici, intelligenza artificiale, semiconduttori, energia pulita), con delle ovvie ricadute sulla sicurezza. Dall'altro, gli Usa/UE e l'India hanno aperto la strada a una maggiore cooperazione economica e di ricerca tra entità private, università e think tanks. Gli accordi soddisfano la fame di tecnologia indiana, ma molto dipenderà da quanto l'India vorrà dare in cambio – in termini geopolitici – di importanti trasferimenti di tecnologia. Per quanto sviluppato e in crescita, infatti, il settore tecnologico indiano non può competere con quello europeo o statunitense, che dovrebbero acconsentire a un flusso di tecnologia quasi a senso unico. Un analogo discorso può essere fatto per la crescente cooperazione militare soprattutto tra India e Stati Uniti. Qui il problema è che all'India non interessa sviluppare interoperabilità – che è invece l'obiettivo principale degli Usa – in quanto non vede nel suo futuro la possibilità di combattere in un conflitto insieme ad altri paesi partner. La priorità indiana è, di nuovo, acquisire tecnologia con la quale aumentare le proprie capacità militari, in modo da gestire le minacce alla propria sicurezza in maniera indipendente.¹⁶

14 The White House, *FACT SHEET: United States and India Elevate Strategic Partnership with the initiative on Critical and Emerging Technology (iCET)*, Washington DC, 31 gennaio 2023.

15 European Commission, “EU-India: new Trade and Technology Council to lead on digital transformation, green technologies and trade”, 6 febbraio 2023.

16 A.J. Tellis, “America’s Bad Bet on India”, *Foreign Affairs*, 1 marzo 2023.

FIG. 7 – L'IMPORT DI ARMI DELL'INDIA SUDDIVISO PER PAESI FORNITORI (2000-22)



Fonte:
Elaborazione ISPI su dati SIPRI



Inoltre, nei primi mesi del 2023 gli stati membri dell'Unione Europea hanno cercato di stringere il proprio rapporto con l'India, soprattutto in tema di cooperazione economica. La UE e l'India hanno concluso a marzo il quarto round di negoziazioni per un accordo di libero scambio e fissato per giugno l'inizio del round successivo. I negoziati erano ricominciati nel giugno 2022 dopo otto anni di pausa. A febbraio, la Francia, storicamente il paese europeo dopo il Regno Unito con i rapporti più solidi con l'India, ha concluso un accordo con Air India per la vendita di 250 aerei Airbus.¹⁷ Se si aggiungono gli ulteriori 220 aerei Boeing acquistati dalla ex compagnia di bandiera indiana nelle stesse settimane, è chiaro che l'India si sia conquistata un posto di primo piano

17 S. Yasir, "Air India Places Record Order for 470 Planes From Airbus and Boeing", *The New York Times*, 15 febbraio 2023.

nell'industria dell'aviazione negli anni a venire (compreso l'indotto di manutenzione e pezzi di ricambio). Probabilmente non è una coincidenza che Macron abbia invitato Modi come ospite d'onore alla parata del 14 luglio a Parigi, il che non può non aver compiaciuto il primo ministro indiano nel pieno della campagna elettorale.

Anche l'Italia ha significativamente stretto i rapporti con l'India, dopo un decennio di relazioni congelate a causa della vicenda dei marò. Giorgia Meloni ha incontrato Modi a margine del summit dei ministri degli Esteri del G20 di marzo e importanti delegazioni italiane hanno compiuto missioni nel paese con l'obiettivo di stringere accordi di cooperazione economica soprattutto in tema di difesa. India e Italia hanno inoltre elevato i propri rapporti a quelli di "partnership strategica", con particolare enfasi su difesa, commercio e scambio di talenti. Secondo fonti della stampa indiana, l'Italia e l'India starebbero per firmare un accordo volto a facilitare la penetrazione di aziende italiane del settore difesa in India.¹⁸ Pur rimanendo il mercato della difesa indiano relativamente limitato – il budget militare è di molto inferiore, in termini assoluti, a quello dei principali mercati come quello cinese, europeo o americano – si tratta di un'importante apripista anche per altre forme di cooperazione sia economica sia di sicurezza. È infatti chiaro che i due paesi abbiano voluto segnalare l'apertura di un nuovo capitolo nella storia dei loro rapporti. Anche a livello simbolico, il fatto che Giorgia Meloni sia stata scelta come ospite d'onore del Raisina Dialogue del 2023, rientra in un chiaro disegno volto a sfruttare meglio le enormi potenzialità di crescita degli scambi tra i due paesi.

Altri paesi strettamente alleati dell'Occidente hanno a loro volta promosso iniziative di maggiore cooperazione con l'India. Il premier giapponese Fumio Kishida ha visitato il paese a marzo per discutere soprattutto di cooperazione su semiconduttori, infrastrutture e difesa; anche il primo ministro australiano Anthony Albanese ha incontrato Modi a marzo per discutere di temi analoghi. Inoltre, l'Australia e l'India hanno da poco concluso un accordo di libero scambio in vigore dal dicembre 2022. Taiwan e Foxconn, probabilmente anche grazie a una spinta americana, starebbero discutendo la possibilità di lanciare un programma di formazione in India con l'obiettivo di formare lavoratori dell'industria dei semiconduttori.¹⁹

Infine, l'India ha avviato dei canali di cooperazione con la Nato e l'Aukus, la partnership militare tra Regno Unito, Stati Uniti e Australia volta a portare sottomarini nucleari in Australia con funzione di deterrenza verso la Cina. In entrambi i casi, la cooperazione sarà focalizzata su tecnologia avanzata, un tema che è sempre più al centro anche dei lavori del Quad, la partnership che coinvolge India, Stati Uniti, Australia e Giappone con una chiara finalità di contenimento della Cina nell'Indo-Pacifico.²⁰ Sebbene l'India rimanga il membro più riluttante dei quattro alla trasformazione della partnership in una forma di cooperazione militare più avanzata,²¹ i ministri degli Esteri dei quattro paesi riunitisi a Delhi nel marzo 2023 hanno ulteriormente espanso l'ambito di cooperazione a temi quali interventi in caso di disastri naturali (uno dei punti di forza

18 S. Mattoo, "India, Italy to sign defence pact in May", *Mint*, 12 aprile 2023.

19 S. Mattoo e G. Aulakh, "Taiwan may join Foxconn in India to fuel chip skills", *Mint*, 8 febbraio 2023.

20 R.P. Rajagopalan, "The Growing Tech Focus of the Quad", *The Diplomat*, 9 luglio 2022.

21 A. Malhotra, "Engagement, not Entanglement: India's Relationship with the Quad", *Georgetown Journal of International Affairs*, 1 maggio 2023.

dell'apparato di soft power indiano), intelligence marittima e controterrorismo (un punto particolarmente importante per Nuova Delhi, in funzione anti-pakistana).²²

In breve, l'intero blocco occidentale e i suoi alleati nell'Indo-Pacifico stanno spingendo sull'acceleratore della cooperazione con l'India su temi economici, ma con sensibili implicazioni geopolitiche e di sicurezza. L'India da parte sua è estremamente interessata a questi temi, soprattutto perché coinvolgono il trasferimento di tecnologia fondamentale per non far aumentare ulteriormente il proprio divario militare con la Cina e perché contribuiscono a inserire l'India nella ristrutturazione delle catene globali del valore. Nonostante i paesi del Sud-Est Asiatico rimangano più attrattivi dell'India – anche per aver ratificato la Regional Comprehensive Economic Partnership nel 2019, da cui l'India si è sganciata dopo nove anni di contrattazione – l'India può far valere, e lo sta già facendo, il proprio ruolo unico a livello geopolitico per far parte della partita.

La minaccia cinese

Il secondo fattore che guida la politica estera indiana è, implicito in quanto detto sopra, la competizione con Pechino. Il Ministero degli Affari Esteri indiano reputa la Cina la principale minaccia alla propria sicurezza. Questa considerazione deriva da un lato dalle enormi disparità tra i due paesi (la Cina ha un Pil pro capite cinque volte superiore all'India e una spesa militare due volte e mezza più alta) e dagli irrisolti problemi al confine tra i due paesi; e dall'altro, dalla direzione assunta dalla politica estera cinese che ha cementificato i rapporti con il Pakistan (prospettando la possibilità impossibile da ignorare per Nuova Delhi di una guerra su due fronti)²³ e, allo stesso tempo, ha assunto anche il ruolo di protettore di una Russia che è sempre più isolata e che rimane un partner fondamentale dell'India soprattutto in campo militare.

L'India continua a cooperare con la Cina nell'ambito di organismi quali il Brics e la Sco, ma i rapporti tra i due paesi sono congelati su posizioni irriducibili. Come chiaramente emerso nell'ambito del summit Sco a Goa, l'India insiste nel ripristinare la stabilità e la pace al confine non demarcato tra i due paesi prima di cooperare in altri campi. La Cina, che nel 2020 ha di fatto assunto il controllo di territori precedentemente controllati dall'India, al contrario insiste per concentrarsi sulla partnership economica e rimandare la questione dei confini a data da destinarsi.²⁴ La Cina ha in ogni caso il coltello dalla parte del manico e l'India ne è consapevole.²⁵ La necessità di non provocare oltre un certo limite Pechino spiega in larga misura la riluttanza dell'India nel far assumere al Quad un carattere esplicitamente anti-cinese o l'indisponibilità a impegnarsi in forme di cooperazione militare che potrebbero allertare Pechino. La Cina da parte sua è anche conscia della sua superiorità economica e militare, il che in parte spiega sia i ripetuti scontri al confine (moltiplicatisi a partire dal 2013 e culminati con la grave crisi del 2020 a Galwan, tuttora irrisolta) sia l'adozione di misure non concilianti, come la ridenominazione con nomi mandarini e tibetani di città e villaggi nello stato indiano dell'Arunachal Pradesh (che la Cina rivendica come proprio territorio) nell'aprile 2023.

22 US Department of State, [Joint Statement of the Quad Ministerial Meeting in New Delhi](#), Washington, 3 marzo 2023.

23 Y. Joshi, *Two-Front War: The Spectral Versus Actual Threat for India*, The Carter Center, 6 aprile 2023.

24 H. Jacob, "Why India Downplays China's Border Threat", *Foreign Policy*, 4 aprile 2023.

25 S. Singh, "China Has India Trapped on Their Disputed Border", *Foreign Policy*, 1 dicembre 2022:

L'amicizia con Mosca

Infine, il terzo importante fattore che determina la politica estera indiana è il rapporto con la Russia. In seguito all'invasione dell'Ucraina, i rapporti tra Nuova Delhi e Mosca, storicamente molto solidi, si sono ulteriormente rafforzati, per lo meno dal punto di vista economico. L'India ha quadruplicato le importazioni di beni dalla Russia dallo scoppio della guerra.²⁶ Le importazioni di petrolio russo – a prezzi significativamente inferiori rispetto a quelli di mercato – sono passate dallo 0,2% del fabbisogno indiano nel febbraio 2022 al 36,4% nel maggio 2023.²⁷

Le ragioni indiane per continuare e anzi rafforzare la partnership economica con la Russia sono molteplici.²⁸ A livello geopolitico, è un modo per non isolare ulteriormente la Russia, ostacolando così il suo graduale slittamento nell'orbita della Cina. A livello economico, l'India, la cui priorità è il proprio sviluppo economico, difficilmente poteva rifiutare energia a prezzi così bassi. A livello militare, Nuova Delhi dipende da Mosca per l'approvvigionamento di equipaggiamento militare (soprattutto parti di ricambio, la cui fornitura in tempi certi sarebbe cruciale in un eventuale conflitto con la Cina o con il Pakistan). Infine, a livello strategico, il continuo rapporto con la Russia è la dimostrazione più evidente dell'autonomia strategica che Nuova Delhi strenuamente difende, per esempio rifiutandosi di condannare l'aggressione russa. Sebbene le cancellerie occidentali abbiano in un primo momento espresso riserve sulla posizione indiana alla crisi ucraina, hanno poi dimostrato di capirne la ratio e deciso che l'India è un partner troppo importante nell'Indo-Pacifico per cercare di forzarne la mano in Europa. Inoltre, una parte del greggio russo ritorna raffinato sul mercato globale, contribuendo a stabilizzarne il prezzo.²⁹ Il principale svantaggio per Nuova Delhi è l'accumulo di un forte sbilanciamento della bilancia commerciale nei confronti della Russia. L'inizio (ad aprile 2023) di un negoziato per un accordo di libero scambio tra India e Russia è parte del tentativo di riequilibrare gli scambi commerciali tra i due paesi e rimuovere gli ostacoli alla penetrazione di prodotti indiani nel mercato russo.³⁰

In conclusione, la politica estera indiana è marcatamente dettata dai propri interessi geopolitici e materiali, in nome dei quali Nuova Delhi rifiuta un avvicinamento all'Occidente troppo marcato. Il principale motivo di cooperazione con gli Usa, l'UE e i loro alleati è quello di acquisire capitali e tecnologia per aumentare le proprie capacità economiche e militari in modo da poter sostenere la sfida con la Cina in maniera indipendente. Sebbene la cooperazione con l'Occidente e paesi alleati sia la priorità della politica estera indiana, la linea rossa che Nuova Delhi non vuole varcare è quella di una partnership militare che ne limiti le possibilità di manovra. In caso di un conflitto Usa-Cina nel Mar Cinese Meridionale, per esempio, è molto difficile prevedere che l'India si faccia coinvolgere.

26 N. Missaglia, *L'India e la clessidra dell'Occidente*, Commentary, ISPI, 28 aprile 2023.

27 S. Choudhary, “[India's oil imports from Russia seen peaking in May amid China competition](#)”, *The Economic Times*, 4 maggio 2023.

28 D. Maiorano, *L'India al centro delle alleanze internazionali*, Commentary, ISPI, 10 febbraio 2023.

29 M. Narayan e M. Verma, “[Fuels from Russian oil gets backdoor entry into Europe via India](#)”, *Reuters*, 6 aprile 2023.

30 “[Russia, India negotiating on free trade agreement](#)”, *Asia News Network-ANN*, 18 aprile 2023.

4. RELAZIONI ITALIA-CINA

4.1 IL CASO DEL MEMORANDUM

Filippo Fasulo

L'evento che più ha caratterizzato le relazioni tra Italia e Cina negli ultimi anni è stata la firma il 22 marzo 2019 del Memorandum d'Intesa sulla Via della Seta. Si tratta di un documento¹ non vincolante che sancisce la collaborazione tra i due paesi nel contesto della Belt and Road Initiative (Bri), un'iniziativa proposta dal presidente cinese Xi Jinping a partire dal 2013 con un richiamo alla tradizione storica della Via della Seta, il reticolo di itinerari commerciali che ha collegato per secoli la Cina, l'Asia Centrale e l'Europa. Se nella prospettiva del governo Conte I l'accordo avrebbe dovuto portare a un rafforzamento delle relazioni commerciali, nell'interpretazione degli alleati europei e transatlantici la firma unilaterale di un paese del G7 ha invece comportato una rottura delle posizioni comuni nei confronti della Cina. Il documento è tornato di stretta attualità nel 2023 perché, secondo, quanto contenuto nel testo stesso, "il presente Memorandum rimarrà valido per un periodo di cinque anni e sarà automaticamente prorogato di cinque anni in cinque anni, salvo che una Parte vi ponga termine dandone un preavviso scritto di almeno tre mesi all'altra Parte". Pertanto, entro dicembre 2023 il Governo italiano deve assumere una decisione riguardo l'eventuale ritiro dall'accordo. Per comprendere le possibili opzioni è necessario richiamare il contesto che ha portato alla firma e alla sua interpretazione e valutare l'attuale scenario internazionale.

Che cos'è la BRI

L'iniziativa "Belt and Road" è costituita, come esplicitato dal nome, da due componenti: una "Belt" terrestre – la Cintura Economica della Via della Seta, – e una "Road" marittima – la Via della Seta marittima per il Ventunesimo Secolo. L'annuncio del piano di rilancio della Via della Seta è avvenuto nel 2013 in due diverse occasioni, testimoniando un suo graduale processo di ideazione: prima è stata presentata in Kazakistan nel mese di ottobre la componente terrestre mentre qualche settimana dopo la parte marittima è stata lanciata in Indonesia. Altri due passaggi fondamentali nella definizione graduale dell'iniziativa si sono verificati nel 2015 quando il governo ha pubblicato un documento intitolato "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road"² per definirne i punti rilevanti e nel 2017 quando è avvenuto il

¹ Memorandum of understanding between the government of the Italian Republic and the government of the People's Republic of China on cooperation within the framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative, Governo italiano: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf

² National development reform commission, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 28 marzo 2015

lancio ufficiale in occasione del “Belt and Road Forum for international cooperation” (Brf) che ha testimoniato un ampio consenso internazionale.

Il tratto fondamentale è il richiamo alla tradizione storica di un passato comune di successo, la Via della Seta che è patrimonio di gran parte dei paesi eurasiatici, per promuovere una nuova forma di globalizzazione³ su spinta cinese fondata sul principio del “mutuo beneficio”. La Bri, dunque, serve sostanzialmente come narrazione di accompagnamento per la strategia cinese di proiezione degli investimenti all'estero, con l'obiettivo di presentare tali iniziative come di interesse per il paese ricevente e per prefigurare il ritorno a un passato comune di prosperità, in implicita opposizione a forme di investimento di altri paesi che invece, secondo la visione promossa da Pechino, non comporterebbero benefici per i riceventi. In questo quadro, gli investimenti infrastrutturali, oltre a rispondere a specifiche esigenze economiche della Cina - che aveva conosciuto un boom e una saturazione di questo tipo di investimenti dal 2008 in poi - ben si prestano a testimoniare una ricaduta positiva sul territorio. A supporto dell'iniziativa, Pechino ha promosso la creazione di un'istituzione finanziaria internazionale appositamente dedicata, chiamata Asian Infrastructure Investment Bank (Aiib).

Il cambio di percezione occidentale verso la Cina

L'evoluzione della percezione occidentale nei confronti della Bri deve essere analizzata congiuntamente con il percorso politico di Xi Jinping.⁴ Salito al potere nel 2012, Xi Jinping ha beneficiato di un meccanismo che aveva trovato un equilibrio nel ricambio decennale dei vertici. Inoltre, la Cina era in una fase di crescente integrazione internazionale, come evidenziato dalle Olimpiadi di Pechino del 2008. Nei primi anni al potere di Xi, dunque, si assiste a un aumento del suo consenso internazionale che vede un momento fondamentale nel 2015, prima di raggiungere l'apice nel 2017. Nel 2015, infatti, si registra l'adesione del Regno Unito come paese fondatore dell'Aiib, seguito immediatamente da Francia, Germania e Italia.⁵ Tale adesione avviene nonostante il parere negativo degli Stati Uniti che vedono nell'istituzione finanziaria a guida cinese un potenziale competitor della World Bank o perlomeno dell'Asian Development Bank. Pertanto, l'adesione all'Aiib aveva già in sé le criticità di cui è stata poi accusata l'Italia alla firma del memorandum nel 2019, ovvero adesione alla Via della Seta senza piena condivisione transatlantica, ma le condizioni politiche di allora erano differenti. Sempre nel 2015, infatti, Xi Jinping era stato ricevuto a Londra con il massimo degli onori, siglando anche importanti accordi commerciali in settori sensibili, a coronamento di quella che è stata definita la Golden Era delle relazioni tra Cina

³ Per esempio, in occasione del discorso a Davos nel gennaio 2017, durante l'apertura del Belt and Road Forum for International cooperation e durante la cerimonia di apertura del Brics Business Forum che si è tenuto a Xiamen nel settembre 2017.

⁴ F. Fasulo “La Cina di Xi Jinping dopo il XX Congresso del Pcc”, *ISPI*, 9 febbraio 2023: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-cina-di-xi-jinping-dopo-il-xx-congresso-del-pcc-112205>; si veda anche il capitolo 1.1 del presente *Focus*.

⁵ A. Higgins & D.E. Sanger, “3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank”, *The New York Times*, 17 marzo 2015: <https://www.nytimes.com/2015/03/18/business/france-germany-and-italy-join-asian-infrastructure-investment-bank.html>

e Regno Unito.⁶ Inoltre, dopo aver ospitato con successo il G20 di Hangzhou nel 2016, nel gennaio del 2017 Xi Jinping ha raggiunto il picco della propria popolarità internazionale con un discorso sulla globalizzazione pronunciato al forum di Davos.⁷ Quel discorso, messo in contrapposizione con il quasi contemporaneo giuramento del “protezionista” Donald Trump alla Casa Bianca, prefigurava un’ascesa ormai accettata della Cina nel contesto internazionale. Tuttavia, nel giro di pochi mesi, il quadro di fondo è cambiato radicalmente. Da un lato, in occasione del XIX Congresso del Partito comunista cinese dell’ottobre 2017 Xi Jinping ha ribaltato le premesse politiche della sua ascesa, ovvero la fine di un processo ordinato di ricambio dei vertici politici in favore di una crescente ideologizzazione e di una leadership senza limiti temporali. Dall’altro, Trump ha dato seguito ai propositi annunciati in campagna elettorale e nel marzo del 2018 ha avviato la cosiddetta *trade war*⁸ contro la Cina, adottando dunque un atteggiamento di aperta competizione. Lo stesso approccio è stato poi assunto dalla Commissione Europea che, su ispirazione della Confindustria tedesca, ha adottato una definizione tripartita del rapporto con la Cina, ovvero “partner e competitor economico, rivale sistemico”.⁹

L’Italia del 2019 con la testa al 2015

Gli anni che precedono la firma italiana del memorandum sono così caratterizzati prima da una “corsa” internazionale a rinforzare le relazioni politiche con la Cina per ottenerne un ritorno economico – i ripetuti viaggi in Cina della cancelliera Angela Merkel sono l’esempio più significativo in questo senso – per poi verificarsi repentinamente un cambio di prospettiva dalla primavera del 2018, quando è cominciata la *trade war* di Trump. Il cambio di governo italiano nel 2018 avviene dunque proprio in concomitanza con tale transizione di natura epocale. Negli anni immediatamente precedenti l’Italia, in linea con gli altri paesi occidentali, si era molto spesa proprio per rafforzare le relazioni con Pechino. Si ricordano in particolare le visite in Cina del presidente del Consiglio Matteo Renzi nel 2014 e nel 2016.¹⁰ L’anno successivo, il 2017, rappresenta l’apice della vicinanza fra Italia e Cina con una visita di stato del presidente della Repubblica Sergio Mattarella della durata, compreso il viaggio, addirittura di una settimana (dal 20 al 26 febbraio) con incontri a Pechino, Shanghai, Chongqing e Xi’an.¹¹ Pochi mesi dopo, inoltre, il presidente del Consiglio Gentiloni ha partecipato al già citato Belt and Road Forum for international cooperation del 13-14 maggio – l’evento di lancio ufficiale dell’iniziativa con 29 capi di stato o di governo

⁶ A. Higgins & D.E. Sanger, “3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank”, The New York Times, 17 marzo 2015: <https://www.nytimes.com/2015/03/18/business/france-germany-and-italy-join-asian-infrastructure-investment-bank.html>

⁷ President Xi’s speech to Davos in full, World Economic Forum, 17 gennaio 2017: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>

⁸ C.P. Bown e M. Kolb, “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide”, PIIE: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide>

⁹ “Commission reviews relations with China, proposes 10 actions”, European Commission, 12 marzo 2019: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1605

¹⁰ A. Pira, “[Renzi in Cina, ecco tutti gli affari in corso tra Roma e Pechino](#)”, *Formiche*, 9 giugno 2014; “Renzi in Cina incontra presidente Xi, “le relazioni si rafforzano””, *AGI*, 3 settembre 2016, https://www.agi.it/politica/primo_giorno_di_renzi_in_cina_incontro_con_xi_imprenditori_e_studenti-1049092/news/2016-09-03

¹¹ [Visita di Stato del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nella Repubblica Popolare Cinese](#), Quirinale, 20 febbraio 2020

presenti.¹² A dimostrazione che il clima allora era decisamente differente rispetto al successivo Forum del 2019, Gentiloni non solo rappresentava il livello istituzionale più alto tra i membri del G7 presenti a Pechino, ma si trovava addirittura nella condizione di essere il presidente di turno in carica del G7, a solo due settimane dal summit di Taormina del 26-27 maggio. In aggiunta, durante gli incontri sia di Mattarella che di Gentiloni, il tema principale era quello della cooperazione in ambito infrastrutturale – soprattutto portuale – nella cornice proprio della Bri.¹³ Nel clima post-Davos e pre-XIX Congresso, tuttavia, questi temi non erano ancora visti come sensibili. Poco più di un anno dopo, invece, lo scenario è completamente mutato: Xi Jinping ha intrapreso una strada di rafforzamento del carattere autocratico e ideologico della sua leadership mentre l'amministrazione Trump ha iniziato una dichiarata ed esplicita competizione con la Cina. Si arriva così al 2019, quando è prevista la restituzione della visita di stato di Mattarella con un viaggio in Italia di Xi, che ancora non era venuto a Roma dalla sua ascesa al potere più di sei anni prima. Nel frattempo, solo in Europa, aveva già effettuato visite di stato nei Paesi Bassi e in Francia, Germania, Belgio, Regno Unito, Serbia, Polonia, Spagna, Svizzera e Portogallo.

La firma, le reazioni contrarie e le conseguenze

La visita di Xi Jinping in Italia del marzo 2019 con la firma del memorandum risulta allora uno dei principali appuntamenti internazionali. Sebbene la firma sia stata presentata come un accordo con un obiettivo di fondo prettamente commerciale – secondo il modello del rafforzamento delle relazioni politiche per consolidare i rapporti economici –, l'opinione pubblica internazionale sottolineò soprattutto la valenza politica del documento. Non si può non notare che il contraltare, immediato e netto, della visita di Xi in Italia sia rappresentato dalla seguente visita di Xi in Francia, che da Roma si recò, nell'ordine, a Palermo, Nizza e Parigi. Il presidente francese Macron, in aperta contrapposizione all'incontro di Roma, decise di presentare la visita in Francia di Xi non come un incontro bilaterale, quanto come un meeting tra Cina e Unione Europea, rappresentata in quella occasione dalla Francia stessa, dalla Germania di Angela Merkel e dal Presidente della Commissione europea Claude Juncker. L'Italia, dunque, venne indicata come l'attore che unilateralmente aveva rotto l'unità europea nei confronti della Cina, cambiando allineamento di fondo per ottenere un vantaggio economico a dispetto dei partner europei. Tuttavia, l'esito paradossale della vicenda fu un congelamento di fatto – o quanto meno il deciso raffreddamento – della vicinanza italiana alla Cina e un parallelo intensificarsi del rapporto trilaterale tra Cina, Francia e Germania. Se nel 2019 si registrarono ancora la partecipazione del Presidente Conte al II Belt and Road Forum for international cooperation e la partecipazione del Ministro Di Maio alla China International Import Expo di Shanghai a novembre – con la Francia e Macron ospiti di punta, anche in rappresentanza europea¹⁴ – nel 2020 i contatti ad alto livello diminuirono sensibilmente. Complice la pandemia, il rapporto con la Cina divenne sempre più sensibile e l'Italia – indicata nella comunità internazionale come troppo esposta verso Pechino – si trovò nella condizione di fatto di non avere capitale politico sufficiente per trattare con la Cina e di dover dimostrare più di altri il proprio allineamento filoatlantico. Così, mentre si inaugurava una stagione di trilaterali tra Francia, Germania e Cina –

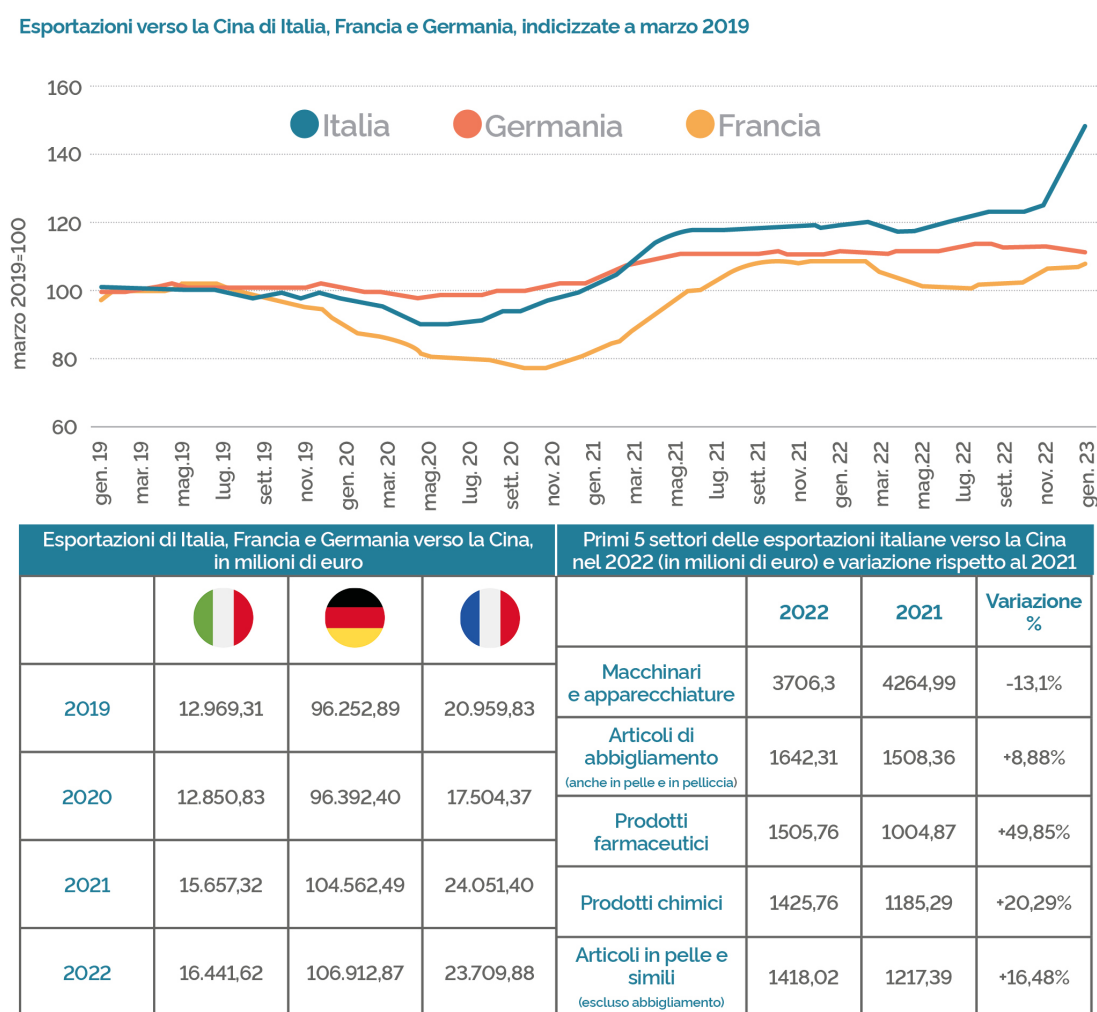
¹² [Belt and Road Forum to bring about fresh ideas](#), The State Council of the People Republic of China, 12 maggio 2017

¹³ [Xi Jinping Meets with Prime Minister Paolo Gentiloni of Italy](#), Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 16 maggio 2017

¹⁴ [CIIIE presence shows Macron's acute vision](#), *Global Times*, 6 novembre 2019

prima nelle fasi di negoziazione dell'accordo di investimento bilaterale noto come Comprehensive agreement on investment (Cai), poi sul ruolo cinese nella mediazione tra Russia e Ucraina – gli ultimi incontri tra Italia e Cina si segnalano soltanto in occasione del G20 a Roma (virtuale) con il governo Draghi nel 2021 e del G20 a Bali nel 2022 con il governo Meloni.

Fig. 8 - L'EXPORT ITALIANO VERSO LA CINA, CONTESTUALIZZATO NEL PANORAMA EUROPEO



Fonte:
Elaborazione ISPI su dati Info MercatiEsteri e Eurostat



Esiti e prospettive

Se una valutazione dei ritorni economici dell'accordo sia estremamente difficile a causa di fattori esogeni come la pandemia e come il peggiorato contesto internazionale per le relazioni economiche con la Cina, non si può nascondere che le aspettative iniziali non siano state soddisfatte, considerando l'aumento del deficit commerciale con Pechino e la riduzione del flusso di

investimenti. È più semplice, ma forse anche più rilevante, concentrarsi sulle ricadute politiche dell'accordo e dei possibili scenari futuri. Gli elementi principali che hanno caratterizzato la vicenda del 2019 erano: 1) la volontà di rafforzare le relazioni politiche per incrementare quelle economiche; 2) un improvviso cambio di scenario internazionale e l'ascesa della competizione tra grandi potenze; 3) la competizione intraeuropea per un accesso preferenziale alla Cina; e 4) la mancanza di consapevolezza italiana del mutato clima internazionale.

Su quest'ultimo aspetto non si possono ignorare fattori quali la rapidità del cambiamento della postura americana manifestatasi nella primavera del 2018 e la vicinanza temporale tra l'insediamento di un governo italiano che si definiva "nuovo" – quindi per definizione stessa inesperto – e la gestione di una visita in Italia di Xi discussa negli anni precedenti. Tuttavia, questi aspetti devono essere adeguatamente presi in considerazione nelle valutazioni sul ritiro o meno dall'accordo secondo i termini del documento. L'obiettivo è sostanzialmente quello di massimizzare le relazioni commerciali con la Cina senza esporsi politicamente al di fuori del perimetro transatlantico. I timori sono quelli di subire ritorsioni economiche dalla Cina in caso di recesso o di essere indicati nuovamente come al di fuori della linea politica occidentale in caso di rinnovo nell'accordo. Su quest'ultimo aspetto bisogna sottolineare come, però, sia mutato il quadro della competizione intraeuropea. Se nel 2019 Francia e Germania avevano avuto buon gioco a rappresentare l'Italia come unilateralmente tesa verso Pechino e a contrapporre una loro rappresentazione della fermezza europea, oggi sia Parigi che Berlino con le visite di Scholz e Macron in Cina degli ultimi mesi sono state indicate come attori unilaterali che minano l'unità politica europea per un proprio ritorno economico. Nonostante ciò, una conferma dell'accordo comporterebbe probabilmente una rinnovata esposizione dell'Italia come paese filocinese – pur non avendo per nulla cambiato allineamento, di fatto – danneggiando le relazioni transatlantiche, indebolendo l'Italia nella competizione intraeuropea, ma senza nemmeno rinforzare il rapporto con Pechino. Un'Italia ancora parte della Bri, infatti, resterebbe un punto di confine e di frattura tra Occidente e Cina, congelando ancor di più le relazioni. Si segnala, inoltre, che negli ultimi mesi sono molti i leader che hanno incontrato Xi Jinping – per esempio il premier spagnolo Pedro Sanchez – con toni di collaborazione che probabilmente la comunità internazionale occidentale non potrebbe permettere all'Italia, idealmente terra di frontiera.

Pertanto, la soluzione migliore, anche nell'interesse delle relazioni bilaterali tra Roma e Pechino sembra essere l'azzeramento dell'accordo per rilanciare la cooperazione economica e diplomatica su nuove basi che non mettano in discussione in alcun modo l'allineamento transatlantico italiano e che, dunque, depoliticizzino – nel contesto per di più della competizione tra grandi potenze – le relazioni economiche con la Cina. Relazioni economiche che, comunque, dovranno poi essere promosse nella piena consapevolezza delle dinamiche di competizione geoeconomica in corso.

APPROFONDIMENTO

Il Soft Power cinese

Alessia A. Amighini

Il rapido sviluppo economico della Cina dopo l'era delle riforme e l'apertura al commercio ha spinto il paese sulla scena mondiale e costretto a una serie di cambiamenti. La sua posizione militare relativamente debole e l'enfasi posta sull'ascesa pacifica hanno reso il "soft power" un'opzione attraente per la Cina, che fa leva sulle sue risorse culturali ed economiche con programmi come la rete di Istituti Confucio nel mondo e la Belt and Road Initiative (Bri). Sebbene questi programmi abbiano portato a migliorare i rapporti con i paesi in via di sviluppo, la posizione della Cina sulle questioni interne ed estere ha creato una frattura fondamentale con l'Occidente e persino con i paesi vicini.

Nel 1990 Joseph Nye ha pubblicato il libro che ha reso popolare il termine "soft power", riferendosi principalmente ai modi in cui le risorse culturali di una nazione costituiscono una forma di potere che rafforza, o addirittura sostituisce, la forza militare ed economica.¹⁵ In termini semplicistici, Nye spiegherà in seguito:

Il concetto di base del potere è la capacità di influenzare gli altri per indurli a fare ciò che si vuole. Ci sono tre modi principali per farlo: uno è quello di minacciarli con i bastoni; il secondo è quello di pagarli con le carote;¹⁶ il terzo è attrarli o cooptarli, in modo che vogliano quello che volete voi. Se riuscite a fare in modo che gli altri siano attratti, che vogliano quello che volete voi, vi costerà molto meno in bastoni e carote.

Gli esempi citati di soft power includono l'attrazione verso valori normativi, media, pratiche commerciali, istruzione e lingua. Se tutti questi elementi sono presenti nell'esercizio del soft power da parte delle medie e grandi potenze, nel caso della Cina il suo insieme unico di sistema di valori, lingua e cultura rende più difficile una loro "esportazione" largamente diffusa.

Il quadro di fondo del Soft Power cinese

I cinesi mostrano un interesse crescente per l'idea di "soft power". Dall'inizio degli anni Novanta, nel paese sono stati pubblicati numerosi saggi e articoli scientifici sul tema del soft power. Alla fine del 2006, infatti, una rivista cinese intitolata *Soft Power* ha pubblicato il suo primo numero, anche se i contenuti della rivista erano per lo più legati al mondo degli affari. Il termine "soft power" è entrato anche nel linguaggio ufficiale cinese. Nel suo discorso programmatico al 17° Congresso nazionale del Partito Comunista Cinese (Pcc), il 15 ottobre 2007, Hu Jintao ha affermato che il Pcc

15 J.S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

16 J.S. Nye, "Soft Power: The Means to Success in World Politics" in edited transcript of Carnegie Council, "*Books for Breakfast*" discussion with Joanne J. Myers, 13 aprile 2004, <http://www.cccia.org/resources/transcripts/4466.html>

deve “rafforzare la cultura come parte del soft power del nostro paese per garantire meglio i diritti e gli interessi culturali fondamentali del popolo”. In quel discorso,¹⁷ Hu Jintao ha riconosciuto che “la cultura è diventata una fonte sempre più importante di coesione e creatività nazionale e un fattore di crescente importanza nella competizione per la forza nazionale complessiva”. Nonostante la ricorrenza del *soft power* in discorsi e articoli, gli studiosi cinesi non sono d'accordo tra loro su come questa espressione inglese dovrebbe essere meglio tradotta in cinese, dal momento che almeno tre parole cinesi – *shili*, *quanli* e *liliang* – hanno significati simili a “power”. Le diverse traduzioni indicano le sfumature e le molteplici interpretazioni del termine “soft power” all'interno del paese.

Il soft power si basa sulla capacità di influenzare le preferenze degli altri. A livello personale, gli individui subiscono il potere di attrazione e di seduzione. Ad esempio, i leader politici hanno da tempo compreso il potere che deriva dal fissare l'agenda e determinare il quadro di un dibattito. Pur non essendo il medesimo fenomeno, anche il soft power serve come fonte di influenza. Il condizionare il comportamento o le scelte altrui può anche derivare dal potere delle minacce o delle ricompense.

Il soft power non si limita però alla sola persuasione o alla capacità di convincere la gente con argomentazioni proprie, anche se ciò ne è una parte fondamentale. Soft power significa anche capacità di attirare e attrarre. Se in termini comportamentali significa potere attrattivo, in termini di risorse, quelle a disposizione del soft power sono i beni che generano tale attrazione. Alcune risorse possono produrre sia hard sia soft power. Ad esempio, un'economia forte può essere fautrice di importanti fattori attrattivi, così come può esserlo anche un modello di sviluppo di successo. Un particolare bene usato come risorsa per esercitare soft power e che origina attrazione può essere indagato attraverso sondaggi popolari o focus group.

Questo tipo di potere non appartiene a un solo paese, ma i diversi paesi lo esercitano in modi diversi. La Cina ha fatto leva sul suo successo economico per costruire un'immagine di sé come modello per gli altri paesi in via di sviluppo, non tanto da imitare, quanto da seguire come partner. Questo tipo di fascinazione nei confronti della Cina è il risultato di un'intensa attività di *nation branding*, abbinata a un'abile applicazione dei principi del marketing alle attività di cooperazione. In questo senso, la Bri è soprattutto una grande opera di comunicazione e di sistematizzazione di relazioni bilaterali all'interno di un grande disegno complessivo di *nation branding*.

L'attrazione generata attraverso gli strumenti del soft power può a sua volta produrre i risultati politici desiderati. A dimostrazione di ciò e dell'efficacia del soft power cinese, nel recente sondaggio di SWG¹⁸ emerge che nell'UE prevale l'idea che la Cina possa mediare nell'attuale conflitto in corso tra Russia e Ucraina. Dallo stesso sondaggio emerge inoltre che l'opinione pubblica europea auspica per il proprio paese buoni rapporti con la Cina, al costo di smarcarsi parzialmente dagli Stati Uniti. Una linea di pensiero particolarmente popolare nel sud Europa, diversamente dall'opinione dei tedeschi che appare certamente meno conciliante. L'opinione favorevole a una mediazione cinese nel conflitto risulta andare a discapito di posizioni invece più

17 M. Miranda, “Mediazione e “visione scientifica”: Hu Jintao al XVII Congresso del Pcc”, Mondo Cinese, n. 133, ottobre/dicembre 2007.

18 Emerge da una indagine campionaria realizzata in aprile da SWG su 8 paesi europei (circa 80% della popolazione UE), M. Sesto, “Sondaggio Swg: l'opinione pubblica Ue auspica buoni rapporti con la Cina a costo di smarcarsi parzialmente dagli Usa”, *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2023.

realistiche (cui è stato dato poco spazio nei media italiani) ma forse spiega perché il 47% del campione alla domanda “Pensando alla Cina e alla guerra in Europa, con quale di queste affermazioni si trova maggiormente d’accordo?” risponde che la Cina può fare da intermediario per porre fine alla guerra; il 35% risponde che la Cina non può fare da intermediario perché sta aiutando la Russia e il 18% risponde “non saprei”.

Inoltre, SWG ha posto la seguente domanda: “Quale tipo di atteggiamento ritiene debba tenere l’Unione Europea nei confronti della Cina?”. Il 46% ha risposto che dovrebbe provare a instaurare buoni rapporti anche senza il consenso degli Stati Uniti (questa percentuale scende al 42% in Germania mentre sale al 57% in Italia); il 25% che dovrebbe mantenere le distanze; il 15% che dovrebbe provare a instaurare buoni rapporti ma solo con il consenso degli Stati Uniti; il 14% ha risposto “non saprei”. Gli elettori dei partiti affiliati a Verdi, Identità e Democrazia (ID) e al Partito Popolare Europeo (Ppe) supportano maggiormente un distanziamento dalla Cina. Sinistra, Socialisti e *Renew Europe* spingono per non farsi condizionare dagli Stati Uniti.

Un’indicazione più evidente delle diverse interpretazioni del soft power in Cina è data dalle numerose pubblicazioni cinesi in materia, che esprimono opinioni divergenti.¹⁹ Alcuni studiosi sottolineano che solo una rapida crescita dell’hard power può fornire alla Cina le premesse su cui potenziare il proprio soft power, sottintendendo che la priorità dovrebbe essere data all’aumento del primo. Ad esempio, Yan Xuetong,²⁰ rinomato studioso di relazioni internazionali, sostiene che l’esercizio del potere politico, che si riflette nella determinazione della Cina di rafforzare il potere militare e nel dissuadere l’indipendenza di Taiwan con la forza, sia più importante di influenzare paesi terzi tramite la diffusione del sistema culturale cinese. La maggior parte degli altri osservatori, tuttavia, presta maggiore attenzione alla cultura come ingrediente necessario, persino centrale, del soft power.

Molti cercano di descrivere il soft power cinese di oggi analizzandone i punti di forza e di debolezza. Per quanto riguarda gli aspetti positivi, per molte persone nel mondo, la Cina ha ottenuto eccellenti risultati sostenendo un alto tasso di crescita economica negli ultimi tre decenni, che ha aiutato il popolo cinese a liberarsi dalla povertà. Il progresso economico e sociale non sarebbe stato però possibile se le istituzioni politiche cinesi non fossero state forti e resistenti. Se i suoi risultati abbiano fornito un modello di sviluppo (il cosiddetto *Beijing Consensus*²¹) da imitare per altri paesi è oggetto di dibattito, ma il potere economico e il capitale sociale accumulati hanno certamente rafforzato la fiducia, l’orgoglio e la capacità della Cina di proiettare il proprio potere politico e le proprie influenze culturali all’estero. Gli analisti cinesi tendono ad attribuire i recenti successi della Cina a meriti e tratti culturali. Essi tendono a credere che, insieme all’accresciuto hard power, anche a livello culturale la Cina dovrebbe essere più attraente per altri popoli. Alcuni riconoscono inoltre

19 Si veda Li Mingjiang, “China Debates Soft Power”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, n. 2, 2008, pp. 287-308.

20 <https://www.ispionline.it/it/bio/yan-xuetong>

21 Espressione coniata provocatoriamente nel 2004 dall’economista Joshua Cooper Ramo, si raccoglie oggi un nutrito dibattito che vede nella straordinaria crescita economica cinese un possibile modello di sviluppo alternativo al modello liberal-democratico, in cui alla parziale adozione di regole di mercato si combinerebbe, dal punto di vista politico, un governo di tipo autoritario e la repressione del dissenso (Atlante Geopolitico Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/cina-washington-consensus-e-beijing-consensus_%28Atlante-Geopolitico%29/).

Per una discussione si veda: G.A. Casanova, “La fine del capitalismo neoliberale unipolare”, *Il Tascabile*, 14 ottobre 2022.

come anche il grande numero di persone di etnia cinese residente fuori dalla Cina possa essere considerato una grande risorsa per un maggior consolidamento del suo soft power.

Alla politica estera della Cina è stato riconosciuto grande successo più per le sue sempre più abili capacità diplomatiche, che per i suoi alti principi morali. Nel frattempo, alcune pubblicazioni cinesi²² ammettono i limiti e i vincoli del soft power cinese, soprattutto quando lo confrontano con l'influenza degli Stati Uniti nel mondo. Alcune di esse sottolineano la mancanza di trasparenza nel lavoro del governo e la corruzione tra ufficiali che danneggia l'immagine della Cina. Altre²³ fanno riferimento alla “fuga di cervelli” di cui la Cina soffre ancora, che riflette le insufficienze del sistema educativo (e forse anche politico) cinese. Altre ancora suggeriscono che il governo cinese dovrebbe migliorare le sue relazioni pubbliche a livello internazionale. Sebbene non sia emerso un parere unanime sul soft power del paese, il dibattito è stato feroce e appassionato.

La Belt and Road Initiative e il soft power secondo Xi

Il più grande esercizio di soft power dall'ascesa di Xi al potere è la Belt and Road Initiative, fortemente spinta dalla Cina come modello di relazioni economiche sia per i paesi in via di sviluppo che per quelli sviluppati. Con oltre un centinaio di paesi inclusi nell'Iniziativa che ospitano più della metà della popolazione mondiale, saranno sufficienti più di mille miliardi di dollari in investimenti infrastrutturali e in altri settori per avere successo come parte della grande strategia di Xi Jinping? Nella primavera del 2017 il presidente cinese ha presieduto a Pechino il “Belt and Road Forum for International Cooperation”, orchestrato *ad hoc* dal Partito. L'evento di due giorni ha attirato 29 capi di Stato, tra cui il russo Vladimir Putin, e 1200 delegati provenienti da oltre 100 paesi. Xi ha definito la Bri cinese il “progetto del secolo”. Annunciato originariamente nel 2013, il piano di Xi per integrare l'Eurasia attraverso un trilione di dollari di investimenti in infrastrutture che si estendono dalla Cina all'Europa, con estensioni al Sud-Est asiatico e all'Africa orientale, è stato definito il nuovo Piano Marshall della Cina. Alcuni osservatori²⁴ hanno anche visto il forum come parte dello sforzo di Xi di riempire il vuoto lasciato dall'abbandono da parte di Donald Trump dell'accordo commerciale Trans-Pacific Partnership firmato da Barack Obama. L'ambiziosa iniziativa cinese – nella narrativa prevalente – avrebbe fornito autostrade, linee ferroviarie, oleodotti, porti e centrali elettriche nei paesi più poveri, che hanno estremo bisogno di tali infrastrutture. Inoltre, la Bri incoraggerebbe le imprese cinesi ad aumentare i loro investimenti nei porti e nelle ferrovie europee. La “*belt*” includerebbe una massiccia rete di autostrade e collegamenti ferroviari attraverso l'Asia centrale, mentre la “*road*” si riferisce a una serie di rotte marittime e porti tra Asia ed Europa. In realtà, i progetti targati Bri sono volti al miglioramento della connettività tra la Cina e il resto del mondo, sul piano infrastrutturale (anche digitale) e logistico. I progetti sono finanziati in larga parte attraverso prestiti ai paesi riceventi, spesso a tassi di interesse di mercato.

Se la Cina scegliesse di utilizzare le sue riserve finanziarie in eccesso per creare infrastrutture che aiutino i paesi meno sviluppati e migliorino il commercio internazionale per tutti, fornirebbe quello che può essere considerato un bene pubblico globale. Ma le motivazioni della Cina non sono puramente altruistiche. La riallocazione delle ingenti attività in valuta estera della Cina dai titoli del

22 Si veda: “[Special Issue: China and Soft Power](#)”, *Asian Perspective*, vol. 36, n. 4, ottobre/dicembre 2012.

23 Si veda: E. Morales, “[The U.S.-China Brain Drain](#)”, *Berkeley Political Review*, 1 febbraio 2021.

24 Soprattutto negli Stati Uniti, si veda: P. Baker, “[Trump Abandons Trans-Pacific Partnership, Obama's Signature Trade Deal](#)”, *The New York Times*, 23 gennaio 2017.

Tesoro Usa a basso rendimento agli investimenti infrastrutturali a più alto rendimento è una mossa finanziaria sensata e crea mercati alternativi per i beni cinesi. Con le aziende cinesi di acciaio e cemento che soffrono di sovraccapacità, le imprese edili cinesi trarranno profitto dai nuovi investimenti. E dato che la produzione cinese si sposterebbe così in province meno accessibili, il miglioramento dei collegamenti infrastrutturali con i mercati internazionali si adatta alle esigenze di sviluppo della Cina. Ma la Bri è più fumo nelle relazioni pubbliche che fuoco negli investimenti? Secondo il *Financial Times*,²⁵ l'anno scorso gli investimenti nell'iniziativa di Xi sono diminuiti, sollevando dubbi sul fatto che le imprese commerciali siano tanto impegnate quanto il governo dichiara. Ogni settimana cinque treni carichi di merci partono da Chongqing per la Germania, ma solo un treno pieno fa ritorno. Il trasporto di merci via terra dalla Cina all'Europa è ancora due volte più costoso del commercio via mare. Come ha affermato il *Financial Times*, la Bri è “purtroppo meno un piano pratico per gli investimenti che un'ampia visione politica”.²⁶ Inoltre, c'è il pericolo di debiti e prestiti non pagati per progetti che si rivelano “elefanti bianchi” dal punto di vista economico, e i conflitti per la sicurezza potrebbero far saltare progetti che attraversano tanti confini sovrani. Ad esempio, l'India non è contenta di vedere una maggiore presenza cinese nell'Oceano Indiano, e Russia, Turchia e Iran hanno i loro programmi in Asia centrale.

La visione di Xi è impressionante, ma avrà successo come grande strategia?²⁷ La Cina sta scommettendo su una vecchia proposta geopolitica, basata su visioni diverse dal rivale statunitense. Un secolo fa, il teorico britannico della geopolitica Halford Mackinder sosteneva che chi avesse controllato l'Eurasia avrebbe controllato il mondo. La strategia americana, al contrario, ha a lungo privilegiato le intuizioni geopolitiche dell'ammiraglio ottocentesco Alfred Mahan, che enfatizzava il potere marittimo e le zone di confine. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, George F. Kennan adattò l'approccio di Mahan per sviluppare la sua strategia di contenimento dell'Unione Sovietica nella Guerra Fredda, sostenendo che se gli Stati Uniti si fossero alleati con le isole della Gran Bretagna e del Giappone e con la penisola dell'Europa occidentale alle due estremità dell'Eurasia, avrebbero potuto creare un equilibrio di potere globale favorevole agli interessi americani. Il Pentagono e il Dipartimento di Stato sono ancora organizzati secondo queste linee, con scarsa attenzione all'Asia centrale. Nel XIX secolo, gran parte della rivalità geopolitica ruotava attorno alla “questione orientale”, ovvero a chi avrebbe controllato l'area governata dal fatiscante Impero Ottomano, con progetti infrastrutturali come la ferrovia da Berlino a Baghdad che hanno suscitato tensioni tra le grandi potenze. Queste lotte geopolitiche saranno ora sostituite dalla “questione eurasiatica”? Con la Bri, la Cina scommette su Mackinder e Marco Polo. Ma la via terrestre attraverso l'Asia centrale farà rivivere il “Grande Gioco” ottocentesco per l'influenza che coinvolgeva Gran Bretagna e Russia, oltre a ex imperi come Turchia e Iran. Allo stesso tempo, la “strada” marittima attraverso l'Oceano Indiano accentua la già forte rivalità tra Cina e India, con tensioni che si stanno sviluppando per i porti e le strade cinesi che attraversano il Pakistan.

Dal soft power all'hard power

L'investimento della Cina nel soft power dimostra il suo impegno a lavorare per garantire una sua ascesa pacifica. Tuttavia, ci sono alcuni elementi nella spinta al soft power della Cina che l'hanno

25 “Fortress China: Xi Jinping's plan for economic independence”, *Financial Times*, 14 settembre 2022.

26 J. Wuttke “Xi Jinping's Silk Road is under threat from one-way traffic”, *Financial Times*, 9 maggio 2017.

27 Questo paragrafo è tratto da J.S Nye, *Soft Power and Great-Power Competition*, Springer, 2023.

fatta diventare più assertiva soprattutto sotto forma di minacce verbali o di coercizione. La linea di demarcazione tra soft power e hard power è una linea che la Cina e l'Occidente hanno chiaramente tracciato in modo diverso e che continuerà a essere fonte di contesa. La Cina ha investito miliardi di dollari per aumentare il suo soft power, ma di recente esso ha subito una battuta d'arresto nei paesi democratici. Un rapporto²⁸ del National Endowment for Democracy sostiene che si debba ripensare il soft power, perché “il vocabolario concettuale utilizzato dalla fine della Guerra Fredda non sembra più adeguato alla situazione contemporanea”. Il rapporto descrive le nuove influenze autoritarie che si sentono in tutto il mondo come “potere tagliente”. Un famoso articolo di copertina dell'*Economist*²⁹ ha definito lo “sharp power” in base alla sua dipendenza da “sovversione, bullismo e pressione, che si combinano per promuovere l'autocensura”. Mentre il soft power sfrutta il fascino della cultura e dei valori per accrescere la forza di un paese, lo sharp power aiuta i regimi autoritari a costringere il comportamento in patria e a manipolare l'opinione all'estero. Il termine “soft power” – la capacità di influenzare gli altri attraverso l'attrazione e la persuasione piuttosto che il potere della coercizione e della ricompensa – viene talvolta utilizzato per descrivere qualsiasi esercizio di potere che non implichi l'uso della forza. Ma questo è un errore. Il potere a volte dipende da quale sia l'esercito o l'economia vittoriosi, ma può anche dipendere da quale sia la storia vincitrice.

Una narrazione forte è una fonte di potere. Il successo economico della Cina ha generato sia hard che soft power, ma entro certi limiti. Un pacchetto di aiuti economici cinesi nell'ambito della Belt and Road Initiative può apparire benevolo e attraente, ma non se le condizioni per ottenere il prestito si inaspriscono, come è accaduto di recente per un progetto portuale ad Hambantota in Sri Lanka. Allo stesso modo, altri esercizi di hard power economico indeboliscono il soft power della narrazione cinese. Ad esempio, la Cina ha punito la Norvegia per aver assegnato il premio Nobel per la pace a Liu Xiaobo. Ha anche minacciato di limitare l'accesso al mercato cinese di un editore australiano che aveva pubblicato un libro critico nei confronti della Cina. Se usiamo il termine sharp power per indicare la guerra dell'informazione, il contrasto con il soft power diventa evidente. Il potere acuto è un tipo di potere duro. Manipola le informazioni, che sono intangibili, ma l'intangibilità non è la caratteristica distintiva del soft power. Le minacce verbali, ad esempio, sono sia intangibili che coercitive. Quando Joseph Nye ha introdotto il concetto di soft power nel 1990, ha scritto che è caratterizzato da volontarietà e non fa leva su legami tangibili tra il paese che lo esercita e i paesi terzi, mentre l'hard power si basa su minacce e incentivi. Se qualcuno vi punta contro una pistola, vi chiede soldi e vi prende il portafoglio, quello che pensate e volete è irrilevante. Questo è il potere duro. Se vi convince a dargli il vostro denaro, ha cambiato ciò che pensate e volete. Questo è il soft power. La verità e l'apertura creano una linea di demarcazione tra potere morbido e forte nella diplomazia pubblica. Quando l'agenzia di stampa ufficiale cinese, Xinhua, trasmette apertamente in altri paesi, sta impiegando tecniche di soft power. Quando China Radio International sostiene segretamente 33 stazioni radiofoniche in 14 paesi, il confine del potere forte è stato oltrepassato.

28 L. White, *The Big Question: Understanding China's Soft Power*, National Endowment for Democracy (NED), 19 June 2017.

29 “What to do about China's ‘sharp power’”, *the Economist*, 14 dicembre 2017.

Come relazionarsi con il Soft Power cinese

Fino a poco tempo fa, abbiamo affrontato la questione più ampia di come impostare una strategia nei confronti dell'inesorabile ascesa della Cina. Contrariamente a un'opinione diffusa, la Cina non ha ancora sostituito gli Stati Uniti come maggiore economia mondiale. Oggi l'economia cinese è pari solo a circa due terzi di quella degli Stati Uniti, e una frazione ancora più piccola se si includono Europa, Giappone, Australia e altri alleati occidentali. Misurata in parità di potere d'acquisto, l'economia cinese è diventata più grande di quella americana nel 2014, ma la parità di potere d'acquisto è uno strumento degli economisti per confrontare le stime del benessere, non per misurarne la potenza. Il prodotto interno lordo (Pil) è in ogni caso una misura molto grossolana del potere.

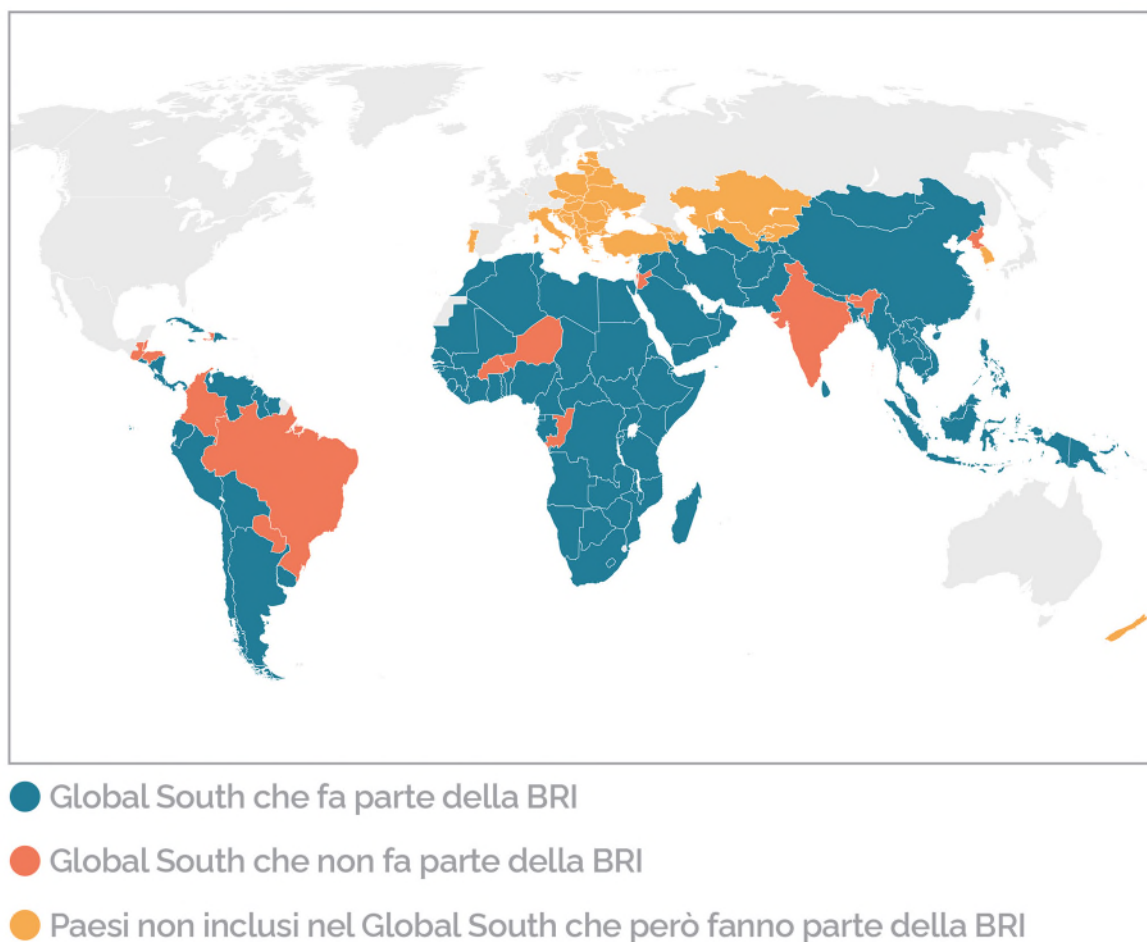
È altrettanto superficiale sopravvalutare o sottovalutare la potenza cinese. La sottovalutazione genera compiacimento, mentre la sopravvalutazione genera paura: entrambe le cose possono portare a errori di calcolo per i policy maker nazionali. Una buona strategia richiede un'attenta valutazione. Molte proiezioni attuali e cupe si basano su esagerazioni della forza della Cina e della debolezza dell'Occidente. Alcuni osservatori³⁰ avvertono che l'ascesa della Cina segnerà la fine dell'era americana, ma questo è tutt'altro che chiaro. Tuttavia, l'incapacità di affrontare con successo l'ascesa della Cina potrebbe avere conseguenze disastrose per l'America e per il resto del mondo.

Un ulteriore esempio recente degli effetti del soft power cinese è l'esito del voto all'assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione A/RES/ES-11/6, il 2 marzo 2023³¹, a un anno dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia: una risoluzione non vincolante che chiede alla Russia di porre fine alle ostilità e di ritirare le sue forze. Tra i 193 membri dell'Assemblea, 141 hanno votato a favore della risoluzione, superando la soglia dei due terzi necessaria per la sua approvazione. Sette membri – Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea, Mali, Nicaragua, Russia e Siria – hanno votato contro. I restanti 45 si sono astenuti (32 membri, tra cui Cina, India, Iran e Sudafrica) o erano assenti (13). Nonostante lo schiacciante voto a favore, questi 52 voti, compresi i rifiuti e le posizioni neutrali, hanno attirato una notevole attenzione, poiché 45 su 52 appartengono ai paesi più poveri e meno industrializzati del mondo, sempre più etichettati come “Global South” (Figura 9).

30 R. Grosse, J. Gamso e R.C. Nelson, “China’s Rise, World Order, and the Implications for International Business”, *Manag Int Rev.*, vol. 61, n. 1, 2021, pp. 1-26.

31 [Resolution adopted by the General Assembly on 23 February 2023](#), General Assembly, 2 marzo 2023.

FIG. 9 - I PAESI DEL GLOBAL SOUTH E DELLA BRI



Fonte:
elaborazione ISPI su dati Green Finance & Development Center
e World Population Review

ISPI

Questo comportamento di voto ha innescato speculazioni sull'emergere di nuove alleanze nel Sud globale, ispirate dalla Cina e dall'India, le più grandi del gruppo, che hanno adottato posizioni di neutralità nel conflitto. Alcuni sottolineano la spinta della Russia a capitalizzare la disillusione nei confronti degli Stati Uniti di paesi come Iran e Corea del Nord per conquistare le simpatie del Sud globale, ma potrebbero esserci altre ragioni, anche economiche. I partner commerciali della Russia in Asia hanno visto i loro scambi commerciali con la Russia aumentare dopo l'invasione, con una crescita del 400% del commercio bilaterale nel caso dell'India. A riguardo, la Cina ha mostrato un sostegno indiretto alla Russia dopo l'invasione dell'Ucraina, in seguito all'“amicizia senza limiti” con la Russia annunciata dopo le Olimpiadi di Pechino del febbraio 2022, e questo sembra aver

innescato un approccio simile da parte dei paesi che non vogliono scontentare o irritare la Cina, votando ufficialmente contro la Russia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Anche altri paesi del Sud Globale potrebbero aver considerato l'astensione della Cina e le loro relazioni bilaterali con la Cina, come la partecipazione alla Belt and Road Initiative. Dei 133 paesi del Sud Globale, 109 fanno parte della Bri. Non deve quindi sorprendere che i modelli di voto nella risoluzione delle Nazioni Unite che condanna l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia siano molto simili se si confrontano i paesi del Sud Globale con quelli del Nord Globale e quelli Bri con quelli non Bri.

Secondo la letteratura sul comportamento di voto dei paesi alle Nazioni Unite, che si è concentrata principalmente sul sostegno politico dei vari paesi alla Cina e agli Stati Uniti, il commercio bilaterale e gli aiuti esteri risultano essere determinanti più della scelta di voto. Farzanegan e Gholipour³² (2023) hanno analizzato empiricamente il comportamento di voto in relazione alla risoluzione A/RES/ES-11/1 del 2 marzo 2022, che condannava l'invasione russa dell'Ucraina. Hanno verificato una serie di fattori economici, militari, politici, geografici e storici che possono aver influenzato il voto dei paesi a favore della Russia. Hanno scoperto che la probabilità di votare a favore della Russia è significativamente e solidamente più alta nei paesi che hanno accordi di cooperazione per la difesa con la Russia, che hanno una storia più lunga di governi di sinistra, che sono i principali destinatari degli aiuti russi, che hanno affinità politiche con la Russia e che non hanno una storia di guerra con l'Unione Sovietica.

Un'ulteriore influenza sulle posizioni dei paesi sulla guerra in Ucraina è stato il sostegno indiretto della Cina alla Russia, sotto forma di "amicizia senza limiti". Per esplorare questo canale di influenza della Cina nella più recente risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e sulla base della letteratura citata, Amighini e Garcia Herrero³³ (2023) utilizzano un'analisi di regressione multivariata (una tecnica statistica per valutare l'importanza di vari fattori che influenzano i paesi nelle loro votazioni) per testare l'importanza di una più ampia gamma di fattori oltre ai legami economici, politici e militari con la Russia, raggruppati in tre categorie: influenza economica, cooperazione nella difesa e soft power. In termini di influenza economica, troviamo prove empiriche a favore dell'ipotesi che i voti dei paesi siano stati influenzati soprattutto dal commercio con la Russia (in particolare dalle quote di importazione). Le importazioni dalla Russia hanno influenzato positivamente la probabilità di votare a favore della Russia, e questo è coerente tra i diversi modelli. Tuttavia, l'aumento del commercio con la Cina, misurato in base all'intensità delle esportazioni o delle importazioni, non è significativo per spiegare i modelli di voto alle Nazioni Unite sull'Ucraina. Non lo sono nemmeno la presenza di accordi istituzionali con la Russia (accordi commerciali preferenziali o trattati bilaterali di investimento) o la presenza di Ide russi. Tra i fattori non economici, la cooperazione in materia di difesa con la Russia e l'adesione alla Bri hanno entrambi influenzato le probabilità di non votare a favore dell'Ucraina. L'astensione è stata determinata soprattutto dall'appartenenza al Sud globale, mentre i voti a favore della Russia sono stati determinati da ingenti aiuti di Stato ricevuti dalla Russia nel recente passato.

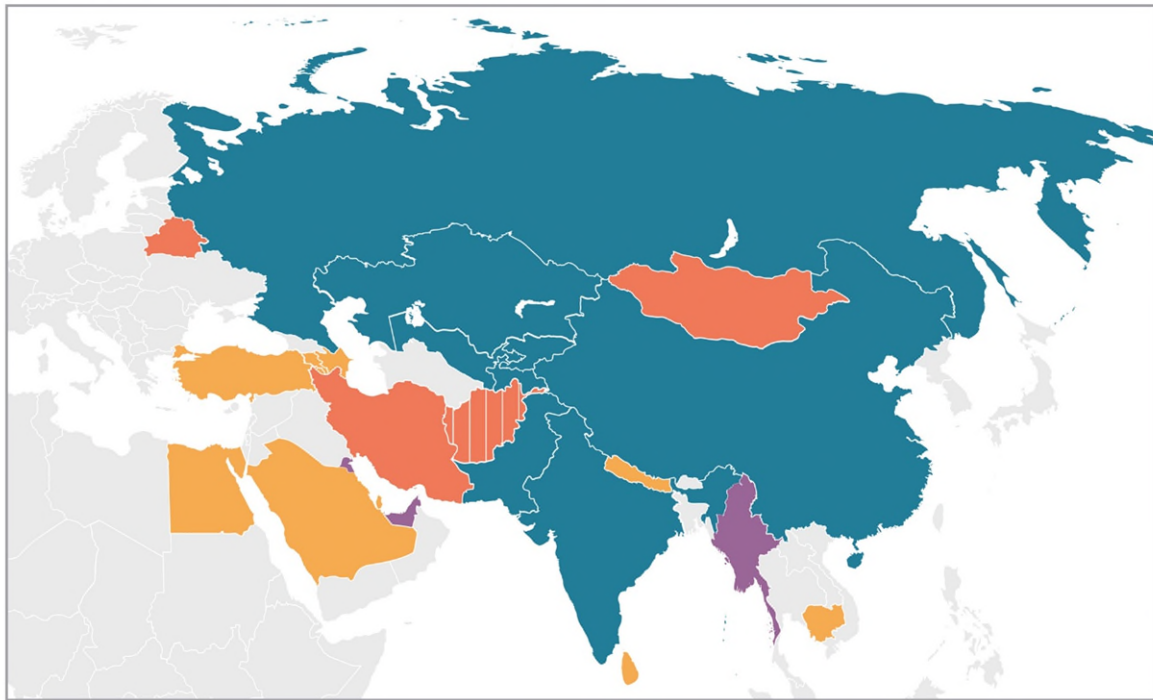
I risultati sono in parte coerenti con quelli di Farzanegan e Gholipour (2023), che hanno dimostrato la rilevanza dei legami commerciali con la Russia per le posizioni dei paesi nel voto alle Nazioni

32 M.R. Farzanegan e H.F. Gholipour, "Russia's invasion of Ukraine and votes in favor of Russia in the UN General Assembly", *International Interactions*, 2023.

33 A. Amighini e A. Garcia-Herrero, *What really influences United Nations voting on Ukraine?*, Bruegel, 3 maggio 2023.

Unite del 2 marzo 2022 che chiedeva il ritiro della Russia dall'Ucraina. Inoltre, si riscontra la presenza di significativi fattori di hard e soft power, tra cui la cooperazione nel campo della difesa e gli aiuti esteri provenienti dalla Russia, insieme a evidenza *prima facie* dell'influenza della Cina attraverso la Bri nel Global South. Ciò ha influenzato in modo significativo le decisioni dei paesi di assumere posizioni neutrali nelle votazioni.

FIG. 10 - I PAESI MEMBRI DELLA SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION (SCO)



- Paesi membri della SCO
- Paesi osservatori della SCO
(regime dei Taliban in Afghanistan non riconosciuto)
- Partner di dialogo della SCO
- Nuovi partner di dialogo della SCO ammessi nel maggio 2023
(Kuwait, EAU, Myanmar, Maldive)

Fonte:
elaborazione ISPI su dati SCO

ISPI

Il Soft Power cinese oltre la Bri

Il progetto di punta della Cina, la Bri ha subito un'importante trasformazione negli ultimi anni. Tale trasformazione non ha seguito solo il deterioramento dell'immagine della Cina a livello globale, ma anche i problemi di indebitamento in diverse aree geografiche della Bri. La Cina sta riconfigurando il suo impegno economico all'estero con l'introduzione di nuovi concetti, finora piuttosto nebulosi, come la Global Development Initiative (Gdi), la Global Security Initiative (Gsi) e la "Community

with a shared future for mankind”.³⁴ Il cambio radicale di strategia comunicativa da parte di Pechino riguardo la collaborazione sulla Belt and Road Initiative è indubbiamente dovuto al drammatico peggioramento dell’immagine della Cina nel mondo, e della Bri con essa, negli ultimi cinque anni. Anche nelle aree più favorevoli all’iniziativa – Asia centrale e Africa Sub-Sahariana – l’atteggiamento è molto peggiorato. Nei paesi dell’UE, solo Cipro, Repubblica Ceca, Estonia e Lettonia vedono oggi la Bri meglio di cinque anni fa, mentre in tutti gli altri paesi membri prevale la consapevolezza della vera natura di tale iniziativa e, soprattutto, degli effetti favorevoli alla Cina più che ai propri paesi.³⁵

34 The Sound of Economics, *The Belt and Road Initiative 2.0 is all about security*, Bruegel, 15 marzo 2023.

35 A. Amighini, “Inseguendo scivolose “vie della seta” in Italia”, *lavoce.info*, 3 marzo 2023.

CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI

Giugno

- 2/3 giugno, Brics Summit in Sud Africa a Cape Town (ministri degli Affari Esteri)
- 20 giugno, visita del premier cinese Li Qiang a Berlino, Germania

Luglio

- Entrata in vigore delle restrizioni giapponesi all'export verso la Cina di strumenti per la fabbricazione dei microchip
- 23 - elezioni parlamentari in Cambogia
- Annunciata la visita del Ministro degli Esteri cinese Qin Gang in Australia

Agosto

- 22/24 – 15th Brics Leaders Summit in Sud Africa a Cape Town

Settembre

- 4/7 - Regional Comprehensive Economic Partnership (Rcep) Summit a Jakarta in Indonesia
- 5/7 - ASEAN Summit in Indonesia a Jakarta
- 7 - East Asia Summit in Indonesia a Jakarta
- 9/10 - G20 Heads of State and Government Summit in India a New Dehli
- 19/20 - Sustainable Development Goals Summit

Ottobre

- Pianificate per il 14 le elezioni generali in Nuova Zelanda

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. 06-6706.3666

Email: affari.internazionali@senato.it

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